

BID. 77399

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE DRET

DEPARTAMENT DE DRET CONSTITUCIONAL,
CIÈNCIA POLÍTICA I DE L'ADMINISTRACIÓ



Los espacios subestatales de bienestar:

Origen, fundamentos y evolución del régimen de Bienestar

(1978 – 2011)

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR:

Myriam Fernandez Herrero

DIRIGIDA POR:

Pablo Oñate Rubalcaba

(Universitat de València)

Joan Subirats Humet

(Universitat Autònoma de Barcelona)

Valencia, 2012

UMI Number: U607593

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607593

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

BID.T 7799

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
REGISTRE
ENTRADA
17 ABR 2012
Núm. 32980
HORA
OFICINA AUXILIAR NÚM. 2

AGRADECIMIENTOS

He entendido siempre la investigación como una prolongación necesaria de mi trabajo en la Administración Pública, observatorio privilegiado y quizá también obligado para el entendimiento de la realidad social. En este sentido, la primera persona que me animó fue el Director de la UNED del Centro Tomas y Valiente de Valencia, Javier Paniagua, quien me hizo ver desde muy pronto la necesidad de vincular la reflexión a la acción, que en ese momento era mi vida laboral.

Mi agradecimiento a todas las personas que han sido protagonistas presentes o préteritas de las decisiones políticas que han ido originando el entramado que he intentado desentrañar en mi tesis. La comprensión de las sucesivas políticas emprendidas por los gobiernos de la UCD, el PSOE y el PP, tanto en el Estado como en la Comunidad Valenciana, me ha sido facilitada por personas de la significación de Rafael Calvo Ortega, Miguel Gil Orozco, Matilde Fernandez, Cristina Alberdi, Alejandro Cercas, Miguel Domenech, Antonio Torres, Marcela Miró, Rafael Blasco. A todos ellos mi más sincero reconocimiento. Inestimable contrapunto me fue ofrecido por la reflexión de Joaquín García Roca. Y el apoyo de las documentalistas Amparo Guardiola y Eulalia, así como Blanca Simó, cuyo trabajo admiro.

Quiero de forma especial agradecer a Joan Subirats la generosidad de su visión del Estado, su escuela en la que me sentí acogida incluso antes de conocerle personalmente, y su vocación esencialmente proactiva. Asimismo quiero expresar mi reconocimiento a Pablo Oñate por concederme el honor de ser la primera Doctora generada por el Área de Ciencias Políticas de la Universidad de Valencia, que crece y sigue asentándose bajo su dirección; gracias por prestarme todo su apoyo.

Más recientemente la determinación de mi marido Enric Bataller, me llevó a la universidad australiana a exponer algunas de mis hipótesis ante foros que hoy considero del máximo interés para el desarrollo de cualquier línea de pensamiento que nos planteemos. Allí, en el seno del área Asia-Pacífico, el profesor Rick Mohr confirmó la contemporaneidad de esta temática, dándole un nuevo giro y, espero, una proyección futura.

Durante el tiempo que ha durado esta aventura he recibido la fuerza e inspiración de mi familia. Se la dedico especialmente a mi padre porque ya no está, pero de algún modo fue la causa de todo esto, a la constancia de mi madre, a la paciencia de mi hermana Beatriz, y de nuevo a la determinación de Enric. Marcel y Bertran, no estabais cuando todo empezó y ahora os tengo a mi lado todos los días.

CAPITULO I

El estudio del Estado de Bienestar mediterráneo descentralizado

1	INTRODUCCIÓN	6
2	SOBRE LA CLASIFICACIÓN DEL MODELO DE EB DESCENTRALIZADO ESPAÑOL	10
3	LOS ENFOQUES DE ESTUDIO DEL ESTADO DE BIENESTAR DESCENTRALIZADO, Y SU REAJUSTE: PERSPECTIVAS DE LA NUEVA Y VIEJA POLÍTICA.....	12
3.1	EL MODELO ANALÍTICO INSTITUCIONAL	14
3.2	EL MODELO ANALÍTICO DE LAS IDEAS: LA COMPLEMENTARIEDAD DEL ANÁLISIS DE IDEAS Y SUS PERSPECTIVAS.	18
3.3	EL RESULTADO DE LA AGREGACIÓN DE ENFOQUES ANALÍTICOS: EL INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO.	22
3.4	EL MÉTODO OPERATIVO DERIVADO.....	25
4	LA NECESARIA CONSIDERACIÓN DEL PAR TERRITORIO-FUNCIÓN SOCIAL EN LA CONFORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR DESCENTRALIZADO EN ESPAÑA.	33
4.1	LA POLÍTICA SOCIAL COMO VARIABLE DEPENDIENTE. EL TERRITORIO Y COMPETENCIA COMO VARIABLES INDEPENDIENTES.	37
4.2	LA ORDENACIÓN DEL PODER POLÍTICO TERRITORIAL: INTERPRETACIONES DESDE LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y SU CONCRECIÓN EN EL CASO ESPAÑOL	41
4.2.1	<i>Cuestiones históricas influyentes en la formación institucional del poder territorial</i>	45
4.2.2	<i>Conceptos operativos del eje territorial: territorialización, reterritorialización, desterritorialización</i>	54
4.3	LA DEFINICIÓN DEL ESPACIO COMPETENCIAL DE LOS SUBESTADOS DE BIENESTAR	58
4.3.1	<i>Concepto amplio y restringido de política social autonómica</i>	62
4.3.2	<i>Interpretación constitucional y doctrinal del concepto de política social autonómica</i> :.....	65

CAPÍTULO II

La construcción del espacio subestatal de bienestar valenciano

1	LOS CONDICIONANTES DEL ESTADO DE BIENESTAR MULTINIVEL MEDITERRÁNEO ESPAÑOL: HACIA EL DESBORDAMIENTO TERRITORIAL Y COMPETENCIAL, VISTO DESDE LAS PERSPECTIVAS ENDÓGENA Y EXÓGENA.	71
1.1.	DIMENSIÓN PRESIÓN ENDÓGENA: EL PATH DEPENDENCY COMO FACTOR DE LA REFORMA	75
1.2.	DIMENSIÓN PRESIÓN EXÓGENA: LA INSERCIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.	81
2.	LA CONSTRUCCIÓN INICIAL DEL PROBLEMA: EL ESTADO DE BIENESTAR MULTINIVEL.....	87
2.1	ANTECEDENTES DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL: DE LA REFORMA SOCIAL FRANQUISTA A LA REFORMA SOCIAL DEMOCRÁTICA	87
2.2.	CONTEXTO INTERNACIONAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA EN LOS ESTADOS PLURINACIONALES.	95
2.3.	LA CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA EN ESPAÑA.	99
2.4.	LA CONSTRUCCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	104
3.	LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL SUBESTADO DE BIENESTAR AUTONÓMICO:.....	106
3.1.	FUNCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS.	106
3.2.	LOS MARCOS INTERPRETATIVOS ARTICULADOS DESDE EL ESTADO.....	112
3.3.	LOS VALORES EN LA ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AUTONÓMICA VALENCIANA.	115
3.4.	EL EFECTO DESENCADENANTE DE LA ESTRATEGIA TRANSFERENCIAL DEL ESTADO	118
3.5.	LA RELACIÓN ENTRE EL ASENTAMIENTO INSTITUCIONAL AUTONÓMICO Y LA ESTRATEGIA TRANSFERENCIAL.....	126
4	PRESENTACIÓN DE ACTORES DEL CASO VALENCIANO.....	131
3.1	ACTORES PROVEEDORES DEL SISTEMA: ACTORES HISTÓRICOS (IGLESIA/ESTADO), Y ACTORES TRASVERSALES EMERGENTES (FAMILIA/TERCER SECTOR)	135

3.2	ACTORES COLECTIVOS. COALICIONES DE APOYO AL GOBIERNO	151
-----	--	-----

CAPÍTULO III

Temporización del proceso.Fases de inicio

1	TEMPORIZACIÓN DEL PROCESO.ETAPAS Y VARIABLES DESCRIPTORAS	158
2	ETAPA PREAUTONÓMICA (1979-1982): DESAJUSTE MARCO RETÓRICO Y MARCO DE ACCIÓN ..	165
2.1	DISCURSO PREAUTONÓMICO SOBRE MODELO DE BIENESTAR, DESDE EL ESTADO.	165
2.1.1	<i>Marco cognitivo: Gobierno, Oposición y marco institucional condicionante.</i>	166
2.1.2	<i>El marco de acción del Gobierno: las Diputaciones provinciales en la agenda.....</i>	173
2.1.3	<i>¿Marco de acción alternativo?</i>	176
2.2	DISCURSO POLÍTICO PREAUTONÓMICO DE LA GENERALITAT VALENCIANA SOBRE EL MODELO DE BIENESTAR	178
2.2.1.	<i>Marco cognoscitivo autonómico: predominio del eje territorial y el path dependency. ...</i>	178
2.2.2.	<i>El marco de acción de la política autonómica valenciana</i>	181
2.3	MARCO COGNITIVO CONSTITUCIONAL: EL FORO DEL DISCURSO TERRITORIAL	182
3	I LEGISLATURA (1983-1987).EL MARCO INTERPRETATIVO COMÚN.....	184
3.1	DISCURSO POLÍTICO 1983-1987: RELACIÓN ENTRE MARCO COGNOSCITIVO (RETÓRICO) Y DE ACCIÓN EN POLÍTICA SOCIAL ASISTENCIAL AUTONÓMICA	184
3.1.1.	<i>Marco cognitivo constitucional: el foro de la política.....</i>	187
3.1.2.	<i>Marco de acción propuesto y marco retórico subyacente autonómico.....</i>	191
3.2	MARCO RETÓRICO Y DE ACCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL	199
3.3	DESARROLLO DEL MARCO DE ACCIÓN AUTONÓMICO: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.	202
3.4.1.	<i>Reforma de los elementos estructurales en torno al eje competencial: Carencia de modelo estatal, y bloqueo del modelo autonómico.</i>	203
3.4.2.	<i>Reforma de los elementos estructurales en torno al eje territorial: las estrategias municipal y provincial.....</i>	216

CAPITULO IV

La inflexión: el bienio de transición 1989- 1991. De la reforma paramétrica a la paradigmática. Sustitución del eje territorial por el competencial.

1	LA INFLEXIÓN. EL BIENIO DE TRANSICIÓN 1988-1990. MARCO COGNITIVO AUTONÓMICO. CUESTIONES DIFERENCIALES RESPECTO AL MODELO ESTATAL	223
3.4	EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA.....	226
3.5	EL PLANTEAMIENTO INICIAL DE UNA VERSIÓN VALENCIANA DE WELFARE MIX.....	227
4	EL DIÁLOGO SOCIAL: MARCO DE ACCIÓN Y COGNITIVO	228
5	GAPS EN EL DISCURSO POLÍTICO AUTONÓMICO	230
5.1	GAPS EN EL ENMARCADO DEL EJE TERRITORIAL	231
3.1.1.	<i>La desaceleración del modelo municipalista: gap entre marcos retóricos.</i>	231
3.1.2.	<i>Política autonómica propia/bilateralidad con el eje estatal: gap en los marcos de acción.</i>	232
5.2	GAPS EN EL ENMARCADO DEL EJE COMPETENCIAL	234
3.2.1.	<i>Omisión del tratamiento de la participación: gap entre marcos retóricos.....</i>	234
3.2.2.	<i>Hacia un moelo mixto de participación: gap entre marcos de acción.</i>	235
4	CONCRECIÓN DEL DISCURSO: DE LA REFORMA PARAMÉTRICA A LA PARADIGMÁTICA, Y DE LA CONSTRUCCIÓN DEL EJE TERRITORIAL AL COMPETENCIAL	241

4.1	LOS MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN DEL ESTADO: HACIA UN MODELO DE ESPECIALIZACIÓN, POR VÍA DE LA PRESIÓN EXÓGENA.	244
4.2	LOS MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN DE LA GENERALITAT: PROCESO ENDÓGENO (RACIONALIZACIÓN)	1
5.	LA REESTRUCTURACIÓN DINÁMICA DEL MODELO VALENCIANO.	259
5.1	¿UN CASO DE BLINDAJE DEL ESPACIO ESTATAL, POR FIJACIÓN?.....	261
5.2	LÓGICA DE APROPIACIÓN DE LOS DISEÑOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS POR EL MODELO DE BIENESTAR MUNICIPAL: LAS TRES VÍAS DE EJECUCIÓN.	266
5.3	LA LÓGICA DE LA CONVENIENCIA DEL DISEÑO AUTONÓMICO: LA ABSORCIÓN DEL MODELO ESTATAL	271
6	BALANCE DE LA REFORMA TERRITORIAL Y CONCRECIÓN COMPETENCIAL DEL SUBESPACIO DE BIENESTAR AUTONÓMICO.	277

CAPÍTULO V

Los efectos de la interacción entre el modelo escandinavo y anglosajón.

¿Cambio de paradigma o cambio de discurso?

1	LA INTERACCIÓN ENTRE VALORES Y PROGRAMAS DE LOS MODELOS ESCANDINAVO Y ANGLOSAJÓN, COMO REFERENCIAS DEL MODELO AUTONÓMICO: EJES COMPETENCIAL Y AUTONÓMICO.	287
1.1	LA EVOLUCIÓN DEL MODELO ESCANDINAVO.	288
1.2	MODELO ANGLOSAJÓN	294
2	POLÍTICA TERRITORIAL AUTONÓMICA MADURA (III Y IV LEGISLATURA). ¿CAMINO DEL CAMBIO PARADIGMÁTICO, O CAMBIO DE DISCURSO?	297
2.1	III LEGISLATURA. (1ª SUBFASE).1991-1994.....	307
2.1.1.	<i>Marco cognitivo: Desaceleración de los objetivos políticos de la etapa autonómica inicial</i>	310
2.1.2.	<i>Marco de acción autonómico: relevancia del eje competencial y las políticas activas.</i>	321
2.1.3.	<i>Marco de acción del diálogo social.</i>	323
2.2	IV LEGISLATURA (2ª SUBFASE). (1995-1999)	323
2.2.1.	<i>Marco interpretativo de la privatización y el altruismo: explicitación.</i>	326
2.2.2.	<i>Marco de acción: el modelo de participación como alternativa al eje territorial.</i>	334
3.	LA CONTINUIDAD DE LA REFORMA ESTRUCTURAL PARADIGMÁTICA: V VI, Y VII LEGISLATURAS (2000-2011).	334
3.1	MARCO INTERPRETATIVO, RESIDUAL.....	338
4.	CONCLUSIONES	353
	BIBLIOGRAFIA	

CAPITULO I
El estudio del Estado de Bienestar mediterráneo descentralizado

1 INTRODUCCIÓN

El objeto de esta obra es abordar la conformación del Estado de Bienestar descentralizado en España, desde una perspectiva superadora de los límites formales-legales. Entendemos que con carácter previo debe asentarse unos ideas previas que iluminen el recorrido que ha pergeñado este estudio con la intención de, sino hacer nuevos descubrimientos, al menos plantear nuevas formas de abordar una cuestión tan abierta y candente como lo es esta, aún hoy. Para ello, previamente hemos querido reflexionar sobre cómo ha evolucionado el concepto de reforma del estado de bienestar desde que este dio sus primeros signos de cambio, cómo éste ha evolucionado al ritmo que cambia el rol de las instituciones, y ello combinado con las circunstancias objetivas que articulan en cada caso a los Estados, y sus respectivos regimenes de bienestar.

“Desde el principio la historia del Estado de Bienestar es un proceso de aluvión en el que si bien se pueden señalar algunos hitos jurídicos e intelectuales de importancia, lo realmente decisivo es alcanzar un compromiso político de cumplimiento de los objetivos reconocidos (Harris, 1986)”. Así se veían las cosas en el tránsito a los 80. Hoy, estos interrogantes sobre la evolución puede que hayan, incluso, sustituido la componente finalista o teleológica, así que exploremos, ¿cómo han cambiado los indicadores que explican las transformaciones del EB?

Tradicionalmente, la idea de reforma del EB se presentaba como una *evolución histórico lineal* (Hecló, 1974) que, llegado un punto de saturación, manifiesta cambios organizativos internos de diferente intensidad (Hall, 1992).

Así, si la descripción histórica evolutiva investigada por Hecló distinguía tres fases de la configuración del Estado de Bienestar: primera, el período de experimentación comprendido entre los años setenta del siglo XIX y los años veinte del siglo XX, segunda o periodo de consolidación entre 1930 y 40 y, tercera, la fase de expansión entre 1940 y los años sesenta.

A partir de los años setenta se habla de la crisis del Estado de Bienestar y, desde los ochenta de la reforma del mismo. Desde los años 80 y parte de los 90, la reforma parece limitarse a una respuesta que supone continuidad estructural o persistencia institucional (*policy stability o path dependence*), y a partir de los 90 la reforma va más allá de la continuidad básica y hasta llegar al retrenchment (recorte/reajuste).

En la fase en la que los regímenes internacionales comienzan su etapa de reformas, el Estado de Bienestar español empieza a articularse. El desfase cronológico y la experiencia política común que une a esta serie de estados, no es compartida con el estado español, dificultando la comparabilidad y transferencia de las categorías, como hemos comprobado en la literatura especializada española.

Una vez superada la perspectiva del recorte, los teóricos del EB (empezando por los anglosajones) apuntan hacia la capacidad de expansionar el EB por efecto de los nuevos riesgos sociales (Bonoli, 2007; Taylor-Gooby 2004), o al menos a un periodo de reestructuración (Pierson 2001: 419-427, Starke 2005), y es aquí donde se inserta el enfoque de la nueva política, también en el ámbito de lo social, y la utilidad del análisis institucional.

Esta última etapa al enfocar el cambio como mero reajuste, plantea la incertidumbre sobre la calificación de la reforma, pues puede hablarse de varias generaciones de reformas después de la crisis de los años 80, y a partir de los 90 el concepto de reforma de que se habla es múltiple (desde recorte de prestaciones públicas, a reconfiguración de instituciones que no tiene por qué suponer recorte, a modificación en derechos ciudadanos, impacto en número significativo de ciudadanos, modificación del régimen de bienestar en sentido macro (estructural) o según sea el régimen de que hablemos, en sentido micro (o sectorial)). De nuevo la pregunta ¿continuidad o ruptura?.

Algunos estudios de impacto significativo (Esping Andersen, 1990), centrados en el contenido de la reforma demostraron que las medidas para la reforma adoptadas se limitaron a un ajuste incremental de las instituciones y programas del bienestar. Sin

embargo, cada vez hay más acuerdo en que en la actualidad existen otras reformas que van más allá del mero ajuste (Castles, 2004), y ello en razón a la apertura de enfoques nuevos que permiten valorar aspectos micro estructurales. La clasificación ofrecida por del Pino comprende una síntesis de la literatura que ha trabajado esta cuestión (Del Pino, 2004).

- *Por su impacto en las instituciones existentes:*a) *Path-dependence*: utilización o modificación de los instrumentos de política existentes,b) *Innovadoras*: implica nuevos instrumentos y cambio en la lógica del bienestar
- *Por sus consecuencias en la aceptación de los actores críticos:*a) Incrementales,b) Radicales

Especialmente nos referiremos en este trabajo a las reformas que impactan en las instituciones existentes tanto las procedentes del *path dependency* como de la innovación (entendido en clave europeizadora). La valoración de estos aspectos, junto a otras dimensiones que iremos detallando, permitirán calibrar el alcance de la reforma en el espacio subestatal valenciano.

Son los regímenes los que actúan como límite a las presiones reformadoras. Las instituciones y tradiciones o problemas endógenos las filtran como viene sosteniendo este grupo de autores (Ferrera y Rhodes 2000, Hemerijck y Rhodes¹), justificando nuestro análisis de la presión endógena, confrontada a otros tipos (exógenos) de movimiento al cambio. Pretendemos en este estudio conocer, qué sucede cuando no son directamente los estados, sino los subestados de bienestar, los que actúan de traductores de estas presiones.

¹ M Ferrera, A Hemerijck, M Rhodes (2001) The future of social Europe: recasting work and welfare in the new economy, apoyando las tesis de la tercera vía en la obra The Global Third Way Debate de Anthony Giddens.

También en las obras de RHODES, Martin (2001) The political economy of social pacts: competitive corporatism and European social reform, en The New Politics of the Welfare State Oxford University Press, 2001, 514 .Con anterioridad: RHODES, M.: 'Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform' in RHODES, M.(ed.): *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. London, Frank Cass, 1997, p. 1-22.;RHODES, M.: 'Spain' in COMPSTON, H. (ed.) *The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe*. London, Routledge, 1997, p. 103-122. Y en la obra de Hemerijck: Hemerijck (2002) The self-transformation of the European social model (s), en Why we need a new welfare state Esping -Andersen

Según la interpretación de Pierson (2001: 80-104) del enfoque de regímenes políticos de Esping Andersen², *el tipo de reforma perseguido en cada régimen es distinto: si los liberales tienden más a la re-mercantilización (recommodification) o grado en que un individuo pasa a ser más dependiente de mercado, los nórdicos se inclinan por la contención del gasto (cost-containment) y los continentales se dirigen a la recalibración (recalibration), bien a través de la racionalización de los programas públicos para que sigan pudiendo satisfacer los viejos objetivos del bienestar, o bien mediante la actualización de los programas con la finalidad de alinearlos con las características del nuevo entorno económico y social.*

Entendemos por tanto, que los regímenes de bienestar social tienen una faceta territorial que se manifiesta en los casos de descentralización política, llámese comunidad autónoma en nuestro caso. Esta faceta (territorial), sus instituciones y actores, interactúa en el marco de la acotación sistémica resultante de los títulos constitucionales y la tradición institucional que expresan la función social, el Estado de Bienestar autonómico (en términos de competencia).

Partamos por tanto, de clasificar al subestado de bienestar valenciano en tanto que parte del estado español, el cual se integra en la categoría continental de modelos de EB, que atraviesan modelos de reforma catalogados de *recalibration*.

Entendemos por ello, que las instituciones, según sea el régimen y las circunstancias, actúan de filtro (endógeno) de las presiones al cambio. Y por tanto nos planteamos, en un contexto de descentralización política: ¿qué sucede cuando no son los Estados, sino otras entidades territoriales con legitimidad jurídica y política, las que traducen

² El enfoque de regímenes políticos de Gosta Esping Andersen, que parte del análisis socialdemócrata europeo del Estado, tuvo influencia directa en la elaboración de políticas públicas en España, y en la Comunidad Valenciana, durante la fase inicial de asentamiento de los sistemas de bienestar autonómicos. En plena década de remodelación de los EB ('90), este autor confirma una evolución conceptual de su teoría, "una teoría que intenta explicar el crecimiento del EB debe también poder explicar su reducción o declinar (op, cit. 1990:32).

Mientras, el institucionalismo de Paul Pierson desde una perspectiva norteamericana reclama la vuelta al Estado (Sckopol) no con una readaptación doctrinal, sino con una elaboración *ex novo*, que afirma que las políticas del EB de hoy son esencialmente diferentes de versiones anteriores, demanda análisis más complejos, y considera que el EB se declara como un estado "resistente"². Pierson apoya esta afirmación (1994²) en la distinción entre vieja y nueva política social, y esta nueva conceptualización del EB anima un debate sobre qué se entiende por reforma o reajuste del EB.

directamente estas presiones?. Procede, por tanto, una clasificación de los estados, que de reconocimiento a los espacios subestatales de bienestar, y sus respectivas trayectorias.

2 Sobre la clasificación del modelo de EB descentralizado español

Antes de analizar en detalle cómo los espacios subestatales de bienestar hacen sus ajustes, procede valorar el marco estatal en el cual encajan. El modelo de bienestar social español, inicialmente estatista, debe adecuar su clasificación, una vez inscrito en el contexto del estado de las autonomías. En este intento observamos como una modulación de los modelos clásicos (Beveridge/Bismarck), nos permite asignar al Estado español la etiqueta híbrida de “modelo mediterráneo”, logrando con esta flexibilidad ventajas analíticas. En un contexto particular en el que la realidad centroestatista se hace compleja por la descentralización, nos planteamos ¿cómo devolver el rol director al Estado, en un escenario de co-construcción multinivel del nuevo régimen de bienestar?.

En la literatura actual está asentada una categoría de régimen de EB, una vía intermedia entre el modelo bismarckiano y el beveridgiano, denominada mediterránea entre otros por Sarasa y Moreno.

Este planteamiento alternativo es una adaptación del enfoque de regímenes de Esping Andersen, que al ampliar el planteamiento estatista, hacia otro más sociologista permite incluir elementos no valorados suficientemente, como el factor familia y/o el factor mujer, y que son decisivos en el EB de nuestro ámbito sociocultural (sur europeo).

Brugué, Losada y Rosseti³ de hecho llegan a describirlo del siguiente modo “La debilidad del sistema latino-mediterráneo del que España y su configuración autonómica forman parte, a principios de los 2000 contaban con volumen de gasto

³ Adelantado, Brugué, Gallego, Gomà, Losada y Rosetti. (2002) “Las políticas públicas autonómicas: las formas de gestión del Estado de Bienestar”, en Veinte años de autonomías en España : leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública . Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

respecto al PIB del 63% y una capacidad retributiva de la seguridad social del 73%, respecto a la media comunitaria. La población cubierta era del 42%, y el esfuerzo para contener la pobreza supone un 71% de la media europea, lo que le confiere un fuerte carácter asistencial con presencia muy limitada del sector público en ámbitos tan esenciales como los cuidados domésticos”.

Los matices que proporciona el modelo mediterráneo respecto a la clasificación original de Esping Andersen se deben básicamente a la participación de actores diferentes, y con grados diversos de intensidad (familia y mujer y/o las entidades de la sociedad civil a las cuales se vinculan), lo que conduce a complementar la teoría de los “recursos de poder” que otorga mayor protagonismo a actores colectivos como las organizaciones de trabajadores.

A nuestro juicio esta flexibilización de los modelos, refuerza y da credibilidad a un mejor reconocimiento del legado histórico en estos modelos de bienestar, porque supone una ampliación del análisis de actores en un contexto particular. Efectivamente, con el modelo mediterráneo no sólo se incorpora un nuevo actor, sino que amplía la dimensión analítica del sistema en este momento formativo especial.

Esto es así porque la nueva realidad inicialmente centroestatista se hace compleja, también, por los procesos de descentralización de los Estados de Bienestar, que devuelven el protagonismo al Estado en un escenario de co-construcción multinivel del nuevo régimen de bienestar. Es por ello que damos coherencia a su análisis, poblado de jugadores (players), aplicando el utillaje de los marcos analíticos del institucionalismo y las ideas.

En definitiva, el estudio de las fases previas de asentamiento del modelo de bienestar español postconstitucional ha de reconocer el fuerte protagonismo al poder político público. Lo cual no es óbice para que en fases subsiguientes se deje de reconocer que el “agregado de bienestar” citado por Sarasa⁴ preexiste, y el generado incluye de forma expresa y manifiesta a la sociedad civil/ familia en forma de proveedores

⁴ Eardley, T. Bradsaw, J. Ditch, J. Gough, J. Whiteford, P (eds) (1996) Social assistance in OCDE countries: synthesis report. Londres: HMSO

institucionalizados⁵. En este sentido, con Subirats, damos plena carta de naturaleza en nuestro estudio el elemento familia/sociedad civil, en su faceta de agente prestatario formalmente integrado en las políticas públicas, sin extendernos en una análisis más sociologista que confirme (Perez Díaz, Moreno) la faceta metacultural familista de nuestro sistema.

Hechas todas estas consideraciones, sostendríamos como hipótesis preliminar que, pese a una evidente inserción en el modelo mediterráneo de bienestar de base cultural latina, los propios *policy makers* no sostienen un discurso claro retórica y activamente sobre el papel de la participación formal que tiene o se le debería atribuir a la familia⁶. No clarificándose la entidad, ni alcance del rol familiar dentro del modelo mixto que tempranamente se expresará (¿sólo entidades sin ánimo de lucro?, o ¿añadiendo a éstas las entidades con ánimo de lucro?, en qué proporción, respecto a qué funciones *core* o no?).

También nos plantearemos si resultará inevitable responder, como Bruno Palier: *A long goodbye to Bismark?*. A fin de atemperar la pervivencia de los elementos diferenciales del modelo contributivo basado en el trabajo, respecto al modelo distributivo basado en la oferta keynesiana que Beveridge diseñó.

Efectivamente la clasificación como modelo mediterráneo tiene doble ventaja: da credibilidad y mejora el reconocimiento del legado histórico de los modelos de bienestar subestatales, y amplía el análisis de actores al incluir la familia (en su faceta de proveedor de servicios organizado civilmente).

3 Los enfoques de estudio del Estado de Bienestar descentralizado, y su reajuste: Perspectivas de la Nueva y Vieja política.

⁵ Una comprobación efectiva de la relevancia de la problemática y participación del operador familia en el modelo de bienestar de los subestados pasaría por explotar exhaustivamente, al menos, las variables propuestas por la OCDE "Family Policies"

⁶ En el caso español, posiblemente haya sido la aprobación de la ley de la Autonomía Personal, ya en 2007 (fuera del ciclo abarcado por este estudio), cuando se comienza a reconocer, y acuñar la idea del "cuidador informal", procedente del corazón o del entorno del núcleo familiar.

Al afrontar el reajuste del régimen de bienestar nos vemos abocados a una agregación de enfoques. Individualizadamente todos ellos abordan la cuestión aportando matices muy relevantes, es por ello que esta investigación incorpora la visión proporcionada por Starke, quien entiende que todos los enfoques son complementarios y dependen del nivel analítico: ideología (concepto), política (instrumentos), y oportunidades (sustantiva). Nos planteamos ¿Porqué evoluciona la forma de investigar la reforma del estado de bienestar?

Cómo se investiga la reforma ha evolucionado hasta llegar a un planteamiento intermedio en la distinción vieja y nueva política de bienestar. De manera que si en los 90 nos preguntábamos porqué no se han desmontado los Estado de Bienestar, Ahora nos preguntamos porqué y cómo se han reducido los sistemas políticos democráticos, porqué los políticos deben acometer recortes impopulares, que agentes son los más propensos a reducirlo, y en que condiciones favorables lo harían. Partiendo de la conciencia de una concreción institucional (resistente), se presta atención al proceso de toma de decisión de diseño y ejecución de políticas

Esta investigación contribuye a profundizar en este giro analítico pretende incorporar la visión proporcionada por Starke (2005), quien entiende que todos los enfoques son complementarios y dependen del nivel analítico de abstracción o concreción: ideología (concepto), política (instrumentos), y oportunidades (sustantiva).

Esta propuesta comporta, en esencia, una reinterpretación de las dimensiones analíticas de cualquier política pública: conceptual, sustantiva, operativa y de estilo aplicados por Subirats (2002), con la retrospectiva de 20 años, al análisis de las políticas sociales de los gobiernos autonómicos en España, el cual seguimos.

En concreto, la voluntad de dar relieve a las ideas que ocupan las instituciones complementándose recíprocamente, nos lleva a incidir en un institucionalismo de tipo discursivo (V. Schmidt), que interpreta el discurso político y cognitivo de sus artífices. Con este marco conceptual se identifican las ideas, instrumentos y oportunidades definidos por cada nivel político, y su potencialidad para vehicular los intereses de los actores representantes de cada una de los niveles ejecutivos.

En definitiva, estos experimentos tratan de superar el análisis ahistórico: la evolución económica demanda habilidades cognitivas mayores, y la falta de contextualización social y temporal ha sido una renuncia de la investigación social durante mucho tiempo.

Estas carencias eran especialmente visibles en el estudios de los path dependency (presión endógena), y menos en los enfoques de europeización (presión exógena) , más modernos y multidisciplinarios. Así por ejemplo, una literatura significativa recopilada por Mahoney, en economía, la ciencia política, y sociología ha intentado codificar las herramientas del análisis usadas para estudiar estas secuencias "trayectoria-dependientes" (Arthur 1994, Goldstone 1998, North 1990, Pierson 2000; Mahoney 2000; vea también Clemens y Cook 1999, Collier y Collier 1991, Thelen 2003:208-210).

La complementariedad de enfoques de Starke, equivale al modelo de análisis de políticas públicas que la escuela de Subirats ha venido desarrollando en España, y que permite abandonar los aspectos más formales para ir más allá y adentrarse en la dinámica misma del proceso de construcción y cambio. Así, los niveles propuestos: ideología, política y oportunidades, se corresponde con sus análisis de la dimensión conceptual, instrumental, y sustantivo.

3.1 El modelo analítico institucional.

En este estudio desarrollamos esta voluntad de complementariedad de enfoques, para lo cual proponemos una aproximación a partir de dos modelos analíticos: el institucional y el de ideas. En este sentido se adopta el institucionalismo, como enfoque que reconoce la autonomía de las instituciones, partiendo de un análisis de valores de los regímenes en los que se insertan, que guía la descripción inductiva, e hiperfactual de las acciones y concreciones de las instituciones autonómicas (siguiendo la idea de acontecimiento de Titmuss), tal y como se producen dentro de estructuras

constitucionales determinadas y haciendo hincapié en el desarrollo del derecho público que afecta a las instituciones.

Jessop (2000) ha considerado las razones de por qué profundizar en los aspectos institucionales de la vida social. Según su análisis se dan tres giros o razones concatenadas: el giro temático o intuición de que los diversos aspectos institucionales de la vida social deben ser incluidos entre los temas dominantes de la investigación social; el giro metodológico o la hipótesis de que éstos aspectos son el punto de entrada para explorar y explicar el mundo social, incluso ampliada con otros temas o factores explicativos. Y el giro ontológica, o descubrimiento que las instituciones constituyen las fundaciones esenciales de la existencia social.

El Institucionalismo⁷ pese a su raigambre en el constitucionalismo como punto de partida lógico para conocer un país, sin que sus estudiosos se plantearan una metodología definida, sí ha desarrollado elaboraciones posteriores de gran utilidad, puesto que puede referirse a la política institucional en su conjunto. En este sentido, Alemania (Ridley y Finer), Francia e Italia, se ha planteado el estudio separando el análisis del marco legal, del sistema político (Mackenzie), a diferencia de lo sucedido en los países que como en Gran Bretaña el derecho público se ha desarrollado tardíamente. También España se produce tardíamente la separación, hasta bien entrados los 90, posiblemente por la juventud de nuestro primer texto constitucional.

El institucionalismo tiene la ventaja de que puede enfocarse en un escalón inferior, más especializado, sobre las instituciones del Estado de Bienestar, es decir, que permite profundizar en elementos tales como las estructuras de provisión social de cada régimen político, medidas en términos de universalismo/selectividad, distribución mediante transferencias de rentas o servicios, y los arreglos del gobierno y las estructuras de organización del financiamiento de un Estado de Bienestar, desde el inicio de la reforma.

⁷ Una revisión de las escuelas y corrientes del institucionalismo en Marsh y Stocker, 1997: 53 -68 Teoría y métodos de la ciencia política. Alianza editorial. *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Madrid. Tecnos, 1964. 1ª edición de 1932 y *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid. Alianza, 1991. 1ª edición de 1987.

Por una parte, el “nuevo institucionalismo” critica a la ciencia política contemporánea su excesiva contextualidad o sociocéntrismo, que insiste en el medio social del comportamiento político quitando importancia al Estado como causa independiente, por ser reduccionista e interpretar la política como resultado de decisiones individuales, y utilitarista porque explica éstas en función del interés racional propio. Esto se manifiesta en el interés del nuevo institucionalismo por explicar las “continuidades históricas” (Hall, 1986:19-20), en un encuentro de la historia con la teoría de las organizaciones. Pero por otra parte, también se aparta del primer institucionalismo, porque extiende su interés más allá de las constituciones y prácticas políticas formales, aunque no las obviamos, y abarca redes organizativas menos formales.

La expresión de estos equilibrios la tenemos en que el institucionalismo histórico (Steinmo, 1992), sociológico y de elección racional muestra su utilidad alternativamente, a lo largo de una secuencia cronológica, según sean las arenas y momentos en que intervengan los actores del estado y sus instituciones. Intentamos de este modo actualizar al Titmuss (1968) de los 60, que avanzaba un enfoque del estado de bienestar centrado en el “acontecimiento”, visto en diversos momentos de tiempo, por contraposición con la evolución de toda una estructura a lo largo del tiempo⁸.

En primer lugar, el valor del institucionalismo depende de la perspectiva teórica que se dé a la dirección de los efectos, y los aspectos que deban ser analizados. Nosotros analizaremos la reforma del modelo social, profundizando en un aspecto que es relevante visualizar: el impacto de las instituciones y de los actores en presencia, y ello sin marginar el contenido mismo de la reforma⁹.

⁸ De algún modo también enlaza con el hiperfactualismo en la línea de Easton o Johnson. Nevil Johnson afirma que las instituciones tienen autonomía, y Oakeshott también integra el estudio empírico de la política y el análisis de valores, basándose en que las instituciones políticas expresan las distintas opciones sobre qué forma deberían adoptar las relaciones políticas, y tiene un componente normativo porque requieren a los ciudadanos a comportarse de determinada forma para lograr sus fines políticos.

⁹ Descartamos a efectos de esta tesis, un análisis del ajuste institucional, y de programas, según su impacto en los nuevos riesgos, y el ciclo vital : O’Rand. A. The future of the life course. Late modernity

En concreto, la perspectiva de la fragmentación institucional de los sistemas políticos. Por tratarse nuestro caso de un supuesto de descentralización y gobierno multinivel a mayor verticalidad del sistema (Tsebelis, 2002), mayor número de actores –*vetos players*– más complejo es el acuerdo entre actores individuales y colectivos para cambiar *statu quo*. Esta perspectiva nos ayuda a profundizar en el comportamiento de los actores frente a la reforma, analizando sus características, motivaciones y efecto, para lo cual hemos articulado dos ejes explicativos (territorio y competencia).

En segundo lugar, el nuevo institucionalismo resalta también la relación entre las estructuras del Estado (partidos, sindicatos, proveedores, alianzas institucionales antiguas y futuras, entre otras) en las políticas de cambio a través de los mecanismos causales que permiten explicarlo (cómo importa, en qué medida, en qué dirección, en qué fase, en qué momento), bien efecto del largo *path dependency* (Pierson, 1994 y Mahoney, 2000), o por efecto de la presión al cambio nacional que representa la europeización (Borzel y Risse, 2009)

En definitiva, orientamos la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo de Pierson (Hall, Rosemary, Taylor, 1996¹⁰), que en la estela del estadounidense Skocpol (1985, 2002¹¹) vuelve a poner en el centro al Estado¹², para analizar aspectos del gobierno multinivel.

El juego de perspectivas teóricas al que hacíamos referencia ubica, en este estudio a las instituciones, en la convergencia entre la perspectiva de la Historia, que pone de relieve el monopolio del Estado y su poder de coacción ayudado por las instituciones que actúan de instrumento; junto a otros teóricos de la contingencia que investigan el

and life course risks. Cap 33. The handbook of the life course. 2003 (693-703), y Weyman, A, Cap..34 (704-713)

¹⁰ Hall, Peter and Rosemary C.R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44:936–957.

¹¹ P. B. Evans, Rueschemeyer, Skocpol. Bringing the state back in. Cambridge University Press. 1985. P.

¹² T. Skocpol. The missing middle: working families and the future of American social policy.. 2000. New York. W.W. Norton (Necesidad de orientar políticas a las clases medias, ni ricas ni pobres, de medios modestos y sin una identidad reconocida por los políticos); S. B. GREENBERG. Vision and method in historical sociology. Skocpol. 1984. The new majority toward a popular progressive politics.. 1997. Yale University Press.; R. PUTMAN Democracies in flux the evolution of social capital in contemporary society. Oxford University press. 2002

ajuste entre estructura y entorno¹³; con la complementaria perspectiva de la teoría de las organizaciones, que empezó con el estudio de la burocracia de Weber y el *management* científico de Taylor, y que actualmente se centra más en las decisiones de las organizaciones y su inscripción dentro de un sistema mayor.

No se abandona el enfoque formal-legal (de la vieja política), pero se le desprovee del excesivo formalismo al analizar el comportamiento institucional generado a lo largo del proceso de descentralización política, el cual puede ser mejor explicado desde una perspectiva interseccional, que conecte la Historia con la teoría de las organizaciones, pero siempre sobre la base de los mandatos del derecho público (Constitucional).

3.2 El modelo analítico de las ideas: La complementariedad del análisis de ideas y sus perspectivas.

El marco teórico de las ideas complementa al institucional. Procedente de las teorías de la fijación de agenda, los movimientos sociales o el policy learning, nos interesa la versatilidad de este enfoque para incrementar y mejorar la contextualización y comprensión de la acción institucional, trascendiendo de la mera sucesión de acontecimientos a la comprensión estratégica de la construcción generada por los actores institucionales. Para operativizar el enfoque de ideas nos apoyaremos en el concepto de marco interpretativo, en tanto que resalta el enmarcado dominante y/o el conflicto.

Dentro del enfoque de la nueva política, esta investigación participa de la complementariedad del análisis institucional con el análisis de las ideas y lo incorpora en una dimensión conceptual que se apoya en programas electorales , discursos de investidura, legislación como unidades analíticas que permiten comprobar las causas y formas del enmarque de la política pública social valenciana , y su aprendizaje. Éste último factor, también útil al eje temporal.

¹³ En el otro extremo, las teorías de redes se centran en la *policy networks*, analizar la elaboración de políticas públicas en su contexto. Como hace, por ejemplo Gamble 1990: 417, centrado en la política británica

Así, escogemos la definición de Daniel Béland (2005: 2) sobre la política de ideas, quien la ve como una específica forma de política cuyas propuestas son embebidas por el institucionalismo. Tiene varias perspectivas que puede decirse se corresponden con los diversos ámbitos de los que bebe la literatura de los marcos interpretativos, y nos ayudará a encontrar la aplicabilidad de este enfoque a nuestro trabajo:

En primer lugar, *la perspectiva de fijación de la agenda* apunta a cómo la presión sobre la toma de decisión policial no es una cuestión exógena a los políticos, por eso es tan polémica la cuestión, como la solución a la cuestión. Cox 2001, Heno and Rosamond 2002). Es una utilización de las ideas previa o dirigida a la aparición en agenda, de un tema.

La literatura de la formación de agenda (Cobb y Elder, 1983; Aguilar, 1996), interpretada por Bacchi (1996) que entiende que la definición de los problemas políticos llegan a la agenda no son mera descripción de hechos objetivos, sino que tienden a ser “representaciones estratégicas” que dan relevancia a determinados problemas o asuntos y no a otros. Al ser una formación del problema de manera inductiva, Bacchi sostiene que cada “solución postulada contiene en sí misma una representación sobre cuál es el problema, y esto tiene implicaciones en la “solución” encontrada.

En segundo lugar, *la perspectiva del enmarque*, porque una vez un tema entra en la agenda, las alternativas políticas se dirigen a ponerle solución, y la habilidad para enmarcar en un programa políticamente- y culturalmente- aceptable es una primera forma de “hacer algo” (Beland 2005:12; Ross 2000, 2002; Green Pedersen 2002). Es una utilización de las ideas posterior a la aparición en agenda, y dirigida a la movilización de actores.

Este concepto es utilizado también por la teoría de los movimientos sociales, que utiliza una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos enmarcadores para explicar la subida y caída de los movimientos sociales (Snow y Benford, 1998). Esta teoría sirve a los movimientos sociales para asignar

significado e interpretar acontecimientos sociales con la finalidad de movilizar simpatizantes y desmovilizar antagonistas (Mac Adam, Mc Carthy y Zald, 1996).

Operativización del análisis de ideas

Desde Hanna Arendt, Hirschman, Mayntz, a Veblen, se plantean dilemas sobre la distinción entre práctica y reflexión, para despejar la cuestión desde un punto de vista operativo, los autores Schon y Reid (1994:31-34) ofrecen un número de conceptos dominantes y de distinciones que permiten explorar mejor el papel del bastidor (marco, frame). El enmarcado de un conflicto, proporciona un discurso y una reflexión que permite llegar a la toma de decisión, facilitando y orientando el policy making..

Entre estos conceptos directores, empleamos el de *Marco retórico*, que es la base del uso persuasivo de la discusión en el discurso de la política; y el de *Marco de acción*, que es la base en la que se justifica y anuncia la práctica de la política. Una sola política puede tener marcos retóricos y marcos de acción diversos.

Otros politólogos como Schmidt (2008:303-26) hacen una aplicación de las ideas en tanto que contenido sustantivo del discurso, tras valorar las múltiples interpretaciones que tiene este concepto (Goodin y Tilly 2005,). Schmidt ha estudiado la diversa consideración que han tenido las ideas: como interruptores para los intereses, los mapas de camino, o los puntos focales (Goldstein y Keohane 1993); como las construcciones estratégicas (Jabko 2006) o armas estratégicas en la batalla para el control (Blyth 2002); como narrativas que forman el entendimiento de los acontecimientos, o como "marcos de referencia" (Jobert 1989); incluso, como las memorias colectivas (Rothstein 2005) o tradiciones nacionales (Katzenstein 1996). Desde esta perspectiva las clasifica en tres niveles (políticas, programas o filosofías públicas), que con diferente grado de especificidad dan solución a las cuestiones que se plantean. Concluye que los tres niveles contienen dos tipos de ideas (cognoscitivas o normativas) según si aclaran que es y qué hacer, o bien si sólo indican lo que es bueno malo, y lo que se debería hacer.

Siguiendo a Schmidt, las ideas cognitivas ofrece soluciones, define problemas de método; mientras que las ideas normativas atan los valores a las políticas, las legitiman

sí resuelven las aspiraciones de los ideales generales, y asumen los valores emergentes, y los continuistas. De forma muy plástica Bustelo y Lombardo (2006:117-140) siguiendo a Verloo (2005: 11-34) enuncian el concepto de marcos interpretativos, que sintetiza e incorpora los anteriores. Un marco interpretativo en política (*policy frame*) es “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o causal en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye , implícita o explícitamente, una solución” .

Por tanto, los marcos no son simples descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones específicas. Esas ideas cognitivas o soluciones, contienen una carga normativa u valor sobre el se erigen y dan forma, cuando son coherentes. El método del *policy frame analysis* intenta identificar los marcos dominantes y/o conflicto entre sí en el discurso de los/as actores/as sociopolíticos/as, marcos que se construyen para dar sentido a diferente situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön, 1993, 1994, Snow et al., 1986; McAdam, McCarthy y Zald, 1996).

Se salva de este modo, a los efectos de esta investigación, la identificación entre marco interpretativo (hecho politológico complejo) y legislatura (mera coyuntura política) como veremos en la temporalización del proceso..Queda pendiente la polémica entre marco interpretativo e ideología.

El concepto de marco interpretativo operativiza el enfoque de ideas, al resaltar el enmarcado dominante y/o el conflicto. Este “principio de organización que transforma la información fragmentaria o causal en un problema político estructurado y significativo, incluye implícita o explícitamente, una solución”, que sirve para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación. Su construcción y forma se logra mediante la interacción de los marcos de acción, que son la base que justifica y anuncia la práctica de una política, con el marco retórico (que puede sostener acciones contradictorias), y mediante su inserción en el marco institucional genérico, y correlativo marco metacultural, así como la identificación del foro de la política o vehículo institucional empleado para canalizar el

Estado de Bienestar ha sido abordado desde dos perspectivas distintas, que proporcionan elementos de análisis diversos. La mayoría de los autores comparten que el enfoque de la vieja política, sin más complemento, no explica plenamente los progresos de final de la edad de oro, y requiere nuevas aportaciones para explicar la actual fase de reajuste.

El abordaje del reajuste desde la *vieja política*¹⁴ abarca dos grandes líneas, el funcionalismo socioeconómico (neofuncionalismo), el cual sólo otorgaba importancia a las instituciones como variable a considerar, pero no como fuerza impulsora; y la teoría de clase (teoría del conflicto) que sólo considera la fuerza impulsora de las instituciones de representación de intereses y partidos políticos.

La nueva política incorpora a los planteamiento macropolíticos de diseño y decisión, aspectos más cercanos a los que otorga categoría estratégica, de manera que hace descansar el análisis en las configuraciones institucionales específicas, de mayor alcance explicativo de la trayectoria actual de la reforma¹⁵. Se inspira en el institucionalismo que quiere explicar las continuidades históricas de las organizaciones, y en el papel de las ideas¹⁶ (Green –Pedersen y Haverland 2002; Kersbergen 2002¹⁷).

Ambos marcos analíticos, institucionalismo y el análisis de discurso han sido seleccionados para analizar el diseño y operativa de las nuevas políticas sociales autonómicas por diversos motivos. Uno de ellos es que la nueva política no excluye la puesta en valor del elemento social expresado en el diálogo social, los sindicatos,

¹⁴ Una definición actualizada de las corrientes, Starke, P. (2006): The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, *Social Policy & Administration* 40:1, 104-120. Corrientes de la *vieja política*.

¹⁵ Según Stocker y Olsen en The Oxford Handbook of Political Institutions. Edited by Rod Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman. New York. : Oxford University Press, 2006.

¹⁶ Las aproximaciones idealistas son consideradas incapaces para dar explicaciones institucionales, y se tiene más como una variable complementaria. Por ejemplo Fiona Ross 2003, combina argumentos de contexto con análisis de partido, y de forma similar Vivien Schmidt hace estudios de dinámica de actores, multi actoral o uni actoral.

¹⁷ Kerbergen inició su investigación a partir de las estrategias de negociación del cambio, desde la perspectiva institucional: en Hemerijck, A. and Kersbergen, K. van (1999), Negotiated policy change: towards a theory of institutional learning in tightly coupled welfare states. In D. Braun and A. Busch, *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 168–85

considerados por Pierson como actor de la vieja política. De hecho, en nuestro análisis el actor sindical aparece en ocasiones como variable que interviene, y en otras como fuerza impulsora (a partir de 1989).

Así, los nuevos factores y la especificidad de las instituciones del Estado de Bienestar permiten construir su explicación de la resistencia del Estado de Bienestar a partir de dos consideraciones muy valiosas para nuestro estudio, y que responde al doble plano ideas/institución. Primero, el renombre que las instituciones de bienestar y sus ventajas genera un movimiento de resistencia contra cualquier retraimiento del *statu quo* (Boeri et al. 2001 Taylor-Gooby, 2004). Segundo, el atrincheramiento profundo de las instituciones creadas por la trayectoria dependiente institucional (Pierson, 2004), que provoca que cualquier tentativa a la baja se produzca dentro del armazón estructural existente.

Entendemos que las diferentes aproximaciones, desde la vieja y desde la nueva política, son complementarias, y dado que la separación entre vieja y nueva política no es clara, es por ello que actualmente las investigaciones se centran más en los efectos específicos (o los no-efectos) de centrales variables independientes cómo son las instituciones políticas e ideas, régimen político de Estado de Bienestar, ideología de los partidos, entre otras (instituciones socioeconómicas, estructura de intereses de grupo). A partir de esta certeza, diseñamos nuestro método de aproximación.

Schmidt con su institucionalismo discursivo innova respecto de los primeros autores que vieron como el institucionalismo histórico permitía analizar las inercias en el *policy making*, y las consecuencias en la elaboración de la agenda. Según ella, las ideas no son sólo un complemento la faceta histórica, sino que ambas, forman una manera de entender la evolución institucional superior y diferente.

No se detiene únicamente en analizar la vida útil de la idea: el potencial actoral institucional que la metabolice y la localización del actor político empresarial que la impulse. Schmidt se preocupa además de desmenuzar el camino que recorre la idea mientras y hasta que llega a ser apadrinada por un "empresario". Es decir, el proceso

de elaboración a que la someten otros actores que, al elaborar sus discursos y/o coordinativos y discursivos, dan forma real al interés estratégico del padrino.

Queda demostrado cómo la combinación de enfoques del institucionalismo discursivo de Schmidt, interpreta el potencial actoral institucional que metaboliza la idea, y la localización del actor político empresarial que la impulse. Es decir, el proceso de elaboración a que la someten otros actores que, al elaborar sus discursos y/o coordinativos y discursivos, dan forma real al interés estratégico del padrino.

3.4 El método operativo derivado.

Proponemos el método causal, base del análisis institucionalista, en tanto que permite atender el acontecimiento discreto calibrando su impacto en la producción del cambio. No sólo en el plano institucional, sino también en el marco cognitivo o de ideas de entornos fragmentados (Estado descentralizado). El diseño de investigación abarca un periodo prolongado (1978-2011), pero no es su descripción lo que nos interesa, sino abordar los hitos de evolución en que se ha segmentado el proceso (el bienio y el cambio de la III a IV legislatura), que permiten interpretar la reforma del régimen de bienestar. En torno a esos puntos inflexión se articula este método. La operativa se apoya en el análisis institucional y de ideas de: a) los objetivos e instrumentos de las políticas sociales (plano sociopolítico, categorías de Hall), b) las finalidades económicas del sistema de provisión (plano económico, categorías de Lowi).

El nuevo institucionalismo, además de permitir el análisis desde la perspectiva de la fragmentación institucional (descentralización), resalta la relación entre las estructuras del Estado (partidos, sindicatos, proveedores, alianzas institucionales antiguas y futuras, entre otras) a través de los mecanismos causales que permiten explicar el cambio (cómo importa, en qué medida, en qué dirección, en qué fase, en qué momento), por efecto combinado de las presiones endógenas y exógenas.

El *método causal* permite la mejor explicación de las causas y los mecanismos de los reajustes del Estado de Bienestar, en tanto que dibujan tanto la continuidad de la

trayectoria dependiente de la política social, como de su innovación. A estos efectos, Palier propone el empleo de dos categorías que miden ésta evolución, los objetivos y los instrumentos, de los cuales hacemos una rápida traducción metodológica, en consonancia con la aproximación analítica que estamos haciendo:

- Los objetivos: manifiestos en las fuentes legales y el discurso político (instituciones/ideas).
- Los instrumentos: enunciados en leyes y reglamentación legal de programas e infraestructuras (derecho público/constitucional).

Estas categorías resultan eficaces en el análisis de la reforma de la institución Generalitat, ya que partimos de su encuadre en la categoría del estado continental (Pierson), en tanto que parte del Estado español, y su característico tipo de reforma por recalibración (*recalibration*). Dinámica que se define como la racionalización de los programas públicos para satisfacer los viejos objetivos del bienestar, y actualización de los programas con la finalidad de alinearlos con las características del nuevo entorno económico y social.

En el decurso de este proceso, la titmussiana perspectiva del *acontecimiento* estudia el cambio de política social discreto, es decir, detectable en las decisiones intencionales de los agentes políticos. Mientras, los cambios a largo plazo, más sutiles, pueden ser pasados por alto (Hacker, 2004), por ello, asumimos la tesis de Pierson que ya precisó que los cambios (estructurales) no pueden ser apreciados en el corto plazo¹⁸.

¹⁸ Autores que explican el proceso desde la perspectiva de la continuidad:

Kay, A. A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*. Vol. 83, n.3, 2005 (553-571); Guy, Pierre, Jon, King, Desmond. S. 2005. "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism", *The Journal of politics*. Vol. 67. núm. nov. 2005 pp. 1275-1300; Thelen, Katheleen .1999. "Historical institutionalism. In comparative politics". *Annual Review Political Sciences*. 2:369-404.; Pierson.P. The Limits of Design: Explaining Institutional. Origins and Change.Harvard University. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, October 2000(pp. 475-499). Spiller,, Stein, y Tommasi.Instituciones procesos de formulación de las normas y resultados de la política: un marco intemporal de las transacciones. 2003 Desde la perspectiva de la ruptura:
Hull. A. Modernizing Democracy: Constructing a Radical Reform of the Planning System?. *European Planning Studies*, Vol. 8, No. 6, 2000; Jessop.B. The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism:Alternative Perspectives on Economic and Political Change?; Legold.J. Is Anyone Listening?.*International Relations Theory and the Problem of Policy Relevance*. Political Science

Obviamente este análisis hiperfactual plantea dificultades de comparabilidad cualitativa, que exige como contrapeso una visión panorámica, de retrospectiva amplia, que nos informe del efecto secuencial de los cambios legislativos y su aplicación programática. Aquí se inserta nuestra investigación. Plenamente decantada por el análisis diacrónico, pero temporalizado mediante hitos, que permitan una mayor comprensibilidad de los acontecimientos y que, sin prescindir de categorías cuantitativas, opte por hacer una taxonomía adaptada al proceso.

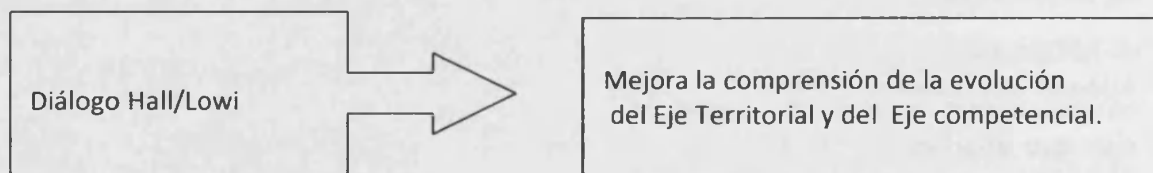
¿Cuáles serán las herramientas conceptuales para estructurar este proceso?

Establecemos los cortes de nuestra periodificación, con los acontecimientos donde el proceso evidencia indicios significativos de cambio. Cada una de estas etapas será descrita mediante variables que remarquen sus características más reseñables.

Además del ritmo, estructuramos la dirección del proceso, que será pautada por dos ejes que aportan las categorías analíticas idóneas para su interpretabilidad. Un eje horizontal que orienta la trazabilidad diacrónica, que describe la evolución socio política de la reforma del régimen de política social (instrumental, paramétrica, paradigmática), inspirado en las categorías de Hall; y un segundo eje que complementa el anterior, que describe la evolución de las finalidades de tipo económico del sistema de provisión social (distribución, redistribución, regulación), que permite reconocer la evolución del modelo económico, inspirado en las categorías de Lowi (1974).

El diálogo que se establece entre ambas categorías, creemos que contribuye a dar inteligibilidad a la evolución de los ejes verticales, que son las variables independientes básicas: el territorio y la competencia.

Categorías analíticas de la secuencia cronológica	Categorías descriptivas de la formación y evolución del modelo (VARIABLES INDEPENDIENTES)	
	EJE TERRITORIAL Proceso de instrumentalización del ejercicio territorial de la política social	EJE COMPETENCIAL Proceso de definición del espacio competencial
Categorías de HALL (sociopolíticas) Explican la evolución de la relación entre los objetivos y los instrumentos de las políticas sociales ¿Cómo?: el proceso causal.	Reforma Instrumental/ Paramétrica/ Paradigmática	
Categorías de LOWI (económicas) Explican la evolución de la articulación de estas finalidades económicas del sistema de provisión social. ¿Qué?: tipo de reforma.	Modelo Distribuidor, Redistribuidor, Regulador	
Ejes HORIZONTALES	Ejes VERTICALES	



Consideramos el carácter descriptivo de las estrategias específicas empleadas por los decisores que determinan a las instituciones de bienestar, donde cada una de los aspectos estructurales a analizar pone en valor elementos favorables y obstáculos existentes en cada periodo, que condicionarán la reforma.

La clasificación de Lowi (1974) contribuye a interpretar la tensión entre competencia y territorio, ya que logra describir la secuencia incorporándole conceptos que matizan las fases evolutivas del modelo de bienestar descentralizado español, y complementa el modelo mediterráneo, al adaptarlo al proceso de reajuste del EB descentralizado español. El Estado español en su tránsito al estado de políticas sociales descentralizado, de diseño desterritorializado, y bajo la pérdida de jerarquía en el orden de actores proveedores del sistema y/o participantes en su construcción, atraviesa las siguientes etapas que en esta investigación se estudian:

Etapa distribuidora: Legado al estado del régimen corporatista. Relevancia del *path dependency* en el nivel estatal, y del actor Iglesia en todos los niveles.

Etapa redistribuidora: Marco retórico del régimen socialdemócrata en el nivel estatal y autonómico. Relevancia en el marco de acción del actor sindical, y presión del actor familia/sociedad civil, a través del nivel municipal. Fuerza estratégica del *path dependency* en el nivel municipal.

Etapa reguladora: Modulación de los marcos retórico en función de los particulares intereses estratégicos de los niveles estatal y autonómico. Desaceleración del *path dependency* (en el nivel municipal). Pérdida jerarquía en la gama de actores colaboradores con el Estado.

HERRAMIENTAS ANALÍTICAS Y CONCEPTUALES
 INTERPRETACIÓN DEL PROCESO CAUSAL

MARCO ANALÍTICO MIXTO,
 operativizado con categorías:

-Enfoque Institucionalista
 (HALL,LOWI)

-Enfoque de ideas (SCHMIDT)

MEJORA INTERPRETACIÓN:

-EJE TERRITORIAL

-EJE COMPETENCIAL

Hipótesis:
 Identificación de
 OBSTÁCULOS Y
 OPORTUNIDADES
 (institucionales y cognitivas)
 en:

-PRESIÓN ENDÓGENA

-PRESIÓN EXÓGENA

Sin duda, el nivel más fácilmente operacionalizable y que mejor contribuye a la idea de proceso causal, es la propuesta de Hall. Según él, los elementos observables de la reforma *instrumental* son la utilización distinta de los instrumentos de política, aunque sus principales objetivos y sus instrumentos sigan siendo los mismos; mientras que en la reforma *paramétrica*, se refleja una modificación de los instrumentos de política aunque sus objetivos sigan siendo los mismos. Ambas podrían encuadrarse bajo los

efectos de la inercia del *path dependence*, y se pueden considerar como parte de la actividad normal en la elaboración de las políticas. Mientras, en la reforma *paradigmática*, los cambios implican la modificación de los instrumentos, y de los objetivos de la política, lo cual implicaría un cambio radical.

No obstante Hall ha sido reinterpretado planteando que la intensidad del cambio de objetivos e instrumentos cabría ser matizada con su impacto en actores críticos. Al efecto de nuestro estudio los actores críticos abarcan un arco que va desde los actores institucionales que diseñan el modelo desde cada nivel del poder territorial, hasta los actores proveedores (o no) que influyen en su formulación institucional, aunque desde una posición de ajeneidad.

Según las observaciones de Palier y Bonoli (2000), puede variar la intensidad y alcance de la reforma, entre lo radical y lo progresivo, independientemente de si es instrumental (primer orden de Hall (1993,278-279), paramétrica o de segundo orden, o bien, *paradigmática* o de tercer orden. Natali y Rhodes (2004) y de Palier (2001) distinguen en este sentido, entre las consecuencias institucionales que pueden ser innovadoras (europeización, en nuestro estudio) o continuistas (*path dependent*), matizando que todas y cada una de ellas puede tener un impacto social en los actores críticos, de tipo incrementalista (de resultado/outcome- pacífico de adopción), o bien de carácter radical (de protesta y fracaso), lo que comporta que también el continuismo puede fallar en una explicación rígida, de modo que propuestas innovadoras hayan podido ser adoptadas por los políticos con el consentimiento de los agentes sociales y la opinión pública, y cómo otras más continuistas y menos radicales han sido bloqueadas por sindicatos y movilizaciones de masas, cuando han sido impuestas sin el consentimiento de contextos institucionales “enfermos”.

Por tanto, no encuadraríamos mecánicamente la presión endógena del *path dependency* en una dinámica de continuismo, ni tampoco la presión exógena de la europeización en una tendencia constante hacia la innovación, entendiéndose que el impacto (y evaluación) de ambas presiones pueden correr paralelas o no.

Consideramos que el impacto que uno y otro tipo de presión tiene sobre los actores críticos (artífices de la implementación de la descentralización), les conduce hacia interpretaciones que provocan que el sistema de política social autonómico busque sus oportunidades de crecimiento y se desborde, o juegue con las limitaciones de contenido competencial y asentamiento del poder territorial.

Por este motivo consideramos necesario la analizar ambas presiones, y así determinar el grado de cambio y los tipos de cambio que pueden ser posibles: identificando y observando la secuencia de los distintos legados (históricos) de política social autonómica; así como la asimilación e incorporación a las decisiones de las políticas europeas.

Por tanto para calibrar estas dimensiones del cambio se deberá atender al grado de madurez del diseño estructural específico, tal como apuntan investigaciones clásicas (Myles y Pierson, 2001) sobre cómo la madurez del sistema de pensiones puede impedir su reforma hacia esquemas de copago. En el caso de la Generalitat la madurez debe atender dos procesos coincidentes en el tiempo, pero de recorrido cronológico distinto (la génesis del Estado de Bienestar español a partir de 1978, y la reforma del sistema de protección social preexistente a la Democracia). Y esto es relevante, si admitimos, con la literatura, que una trayectoria dependiente puede conocer tanto los cambios radicales (efecto trinquete, *ratchet effect*), como los incrementales, dentro de un específico marco institucional.

Concluimos que el modelo interpretativo rompe con esquemas ahistóricos y faltos de contextualización, e intenta hacer su aportación a la comprensión cognitiva del proceso prestando especial atención al origen y fundamentos de los diversos niveles de gobierno en presencia en el espacio subestatal de bienestar. Esta perspectiva diacrónica permite interpretar el comportamiento de las variables independientes, consideradas esenciales en el modelo, los ejes verticales: a) el territorio (distribución territorial de las responsabilidades públicas), y b) la competencia (ordenación sistémica / de derecho público, de los contenidos de la función social). Se observa así, la tensión, o modulación del flujo de la continuidad o la innovación con la que un modelo no "maduro" responde con sus instituciones y discurso a las presiones, orientando su

evolución hacia formas de oportunidad desbordadas respecto de los cauces marcados por el derecho público.

4 La necesaria consideración del par territorio-función social en la conformación del régimen de Bienestar descentralizado en España.

El interés principal de esta investigación reside en avanzar en la relación, poco explorada, entre territorio y bienestar social (Mc Ewen and Moreno, 2005). Vía ideas, intereses presentes en las instituciones referentes al bienestar social, y vía su despliegue territorial, al que se consideraba hasta ahora contradictorio o incompatible con el bienestar.

El bienestar se ha mantenido durante largo tiempo como una función social del estado central que principalmente recaudaba impuestos y financiaba proyectos de protección social (Moreno, 2008). Sin embargo la notable presencia de los subestados regionales y de los decisores regionales ha puesto de relieve la interesante relación entre el territorio y el bienestar social

En el Estado de la Autonomías y gobierno multinivel, los policy maker no pueden confeccionar políticas públicas construyendo los problemas sólo con indicadores sociales, pues las demandas no se refieren únicamente a su funcionamiento e impacto socioeconómico. En España, cualquier diseño de política pública debe tomar en consideración junto al problema social y económico, al problema territorial histórico institucional, así como las aspiraciones de su desarrollo y posibilidades hacia el futuro.

Siguiendo el análisis el corrientes de Kingdon (1995), ésta voluntad de autodefinición institucional en clave territorial sería la *corriente principal del problema*, y en consecuencia, cualquier *corriente principal de políticas posibles*, alternativas, o sistemas coherentes de asunciones sobre el funcionamiento económico, político y social debería tener en cuenta esta particularidad.

Los agentes que se encargan de enmarcar las alternativas y ofertas legislativas sociales del entorno deberían tener en cuenta las aspiraciones de los actores de los tres niveles territoriales. Finalmente, lo que esté sucediendo en la corriente política determinará el resultado, determinará que alguna de esas alternativas vinculada al problema de la descentralización del estado de bienestar sea finalmente viable, y reciba el apoyo político porque se hayan conjugado las ideas, con los intereses estratégicos y las instituciones encargadas de sacar adelante las políticas públicas sociales (asistenciales)

En definitiva, el objeto de estudio es el proceso de génesis y construcción de una *subestado* regional y su política pública de bienestar (eje competencial), considerados los actores institucionales de los *diversos niveles ejecutivos (eje territorial)*. Incluso, partiendo de la premisa de que desde los 70 empezó a cuestionarse que todos los estados debían tener un set completo de programas de prevención de riesgos sociales (Pierson, 1994; Huber and Stephens, 2001).

El constructo función social/territorio interpretado bajo la idea de corriente principal y corrientes alternativas adquiere potencia, si le incorporamos el requerimiento previo de comprensión social de los problemas sociales que elaboraron Orloff junto a Weir (1992), y Scokpol. Ambos desarrollaron a partir de 1988 el concepto de *policy feedback*, que significaba que la política moldeada por los políticos era consecuencia de las capacidades del estado, la comprensión de los problemas sociales y el desarrollo de resistencias. En definitiva la retroalimentación de la política se identificaba a estructuras y capacidades, en relación a patrones determinados de formación de clases y de movilización.

Al introducir el concepto de *policy feedback* y el de *path dependency*, se empezó a insistir en potencial polivalente de reacciones procedentes de políticas del pasado que ha iluminado el diseño de esta investigación, en tanto que permita hablar de un proceso de construcción multifactorial de lo público- social.

Interesa recordar en este punto, que Orloff junto a Esping Andersen capturaron la esencia del institucionalismo, y generaron una espectacular influencia a partir de los primeros 90 con sus obras, *Protecting Soldiers and Mothers*, de Theda Skocpol (1992) y *Los tres mundos del bienestar* (1990). Cabe recordar que la idea de modelo europeo de bienestar era algo prácticamente ignorado por el mundo académico americano, para el cual *welfare* era poco menos que un sinónimo de *social security*.

Con Orloff (2007) entendemos que a lo largo de dos ejes, los actores institucionales desarrollan sus estrategias con la finalidad de concretar identidades, objetivos e intereses, y así hacer frente a los ajustes del estado de bienestar (Palier), ya sea para legitimarse, o bien condicionados por los obstáculos (del Pino) que se plantean.

En consecuencia, siguiendo a Kingdon (teoría de corrientes) y a Orloff (policy feedback), trataremos de reconocer el potencial de los escalones estatal y autonómico del gobierno multinivel, qué actores institucionales, qué estrategias territoriales y competenciales, modelan la idea de lo social, y con qué cargas condicionantes, o proyecciones alternativas.



4.1 La política social como variable dependiente. El territorio y competencia como variables independientes.

La política social es la variable dependiente, el resultado del proceso de construcción de la organización política. Sin embargo, hasta acuñarse la idea de política social, la estricta función social del Estado ha vivido un proceso de diferenciación funcional. El concepto de política social es poliédrico porque además de sus perfiles históricos, es un proceso eminentemente político.

El resultado, la política social finalmente elaborada es entendida como estructura de intereses de grupo, y en su faceta de instituciones políticas e ideas es considerada como una variable dependiente. Para abordar la construcción política y funcional de las actividades de protección realizadas por los sistemas organizados al efecto, nos apoyamos en las variables independientes: 1) las dinámicas de construcción de la política territorial; y 2) la definición de la competencia "política social asistencial", cuyos efectos (o no) explican el cambio y variaciones de las Políticas sociales.

Pero, qué es la política social. Hasta ahora la definición de esta función social del estado había transitado por las siguientes consideraciones.

Los gobiernos, a través del presupuesto han financiado la educación, cuidados sanitarios, transferencias de dinero, gastos de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales. El gasto social, las políticas monetarias y fiscales han sido instrumentos públicos de la política social. Estas actividades, agrupadas o diferenciadamente, fueron y son la manifestación visible de las funciones específicas del Estado de control económico y control social. La tendencia hacia la especialización de éstas ha hecho que la ejecución de éstas actividades sea en cada fase histórica más autónoma e independiente.

Este proceso de progresiva diferenciación funcional es puesto de relieve en este trabajo al tomar como referencia una actividad aislada (la asistencia social), y ver su relación con las demás actividades, en el *iter* que va desde que conforman una función

social única dentro de un régimen político centralizado, hasta que la *asistencia social* adquiere entidad jurídica y política propia, en el marco de un Estado descentralizado.

Los conceptos históricos de las funciones de Beneficencia, Previsión Social, Seguridad Social y Asistencia Social, todos ellos expresión de la función de aseguramiento del Estado. No son, como tampoco le sucede a sus plasmaciones institucionales, productos consecutivos uno al otro en el transcurso de la historia, sino perfeccionamientos y adaptaciones que van acumulándose de forma tan lenta, que la propia realidad desvela al ofrecer casos de coetaneidad.

Hemos de coincidir con Francisco Comín (1996: 29 ss), para quien la conformación de la Seguridad Social ha de verse como un *proceso eminentemente político*. Para él, Seguridad Social es el equivalente al concepto delimitado “sistema de protección social”, y considera que para determinar, desde cuando se puede hablar de Seguridad Social, en términos modernos deben rastrearse los antecedentes remotos de los seguros sociales profesionales, y también la multitud de entidades caritativas existentes durante el Antiguo Régimen, pero opta por los antecedente próximos que busca en las políticas de beneficencia liberal del XIX, momento en que las Administraciones Públicas tomaron cartas en el asunto, cuando las instituciones caritativas fueron convertidas en centros de beneficencia gestionados por los municipios y provincias .

En este momento histórico, la beneficencia decimonónica permite visualizar, por primera vez, la función social integrada entorno a una acción y objetivos públicos concretos que el estado Nación centralizado comenzará a gestionar. Con posterioridad, la definición de las funciones y actividades de protección del estado no nos evita entrar en una polémica sobre la que se han volcado muchos esfuerzos durante el inmediato periodo post constituyente.

La *discusión terminológica sobre asistencia social, servicios sociales, acción social o bienestar social*, no tiene más trascendencia que a efectos de determinación de las

competencias de las administraciones públicas, toda vez que la Constitución no es muy explícita (Muñoz Machado, 1997: 534).

De modo que, la perspectiva constitucional que habría de servirnos de guía de aproximación en el estudio de las instituciones, no nos es útil en la delimitación de las funciones gubernamentales. Mientras que para comprender mejor la importancia relativa de las contribuciones de cada agente al sistema de bienestar, debemos considerar un abanico de éstas desde un punto de vista sistémico.

Desde la perspectiva sistémica, las sub funciones que integran la política social se amplían hasta abarcar:

- las actividades de financiación y de producción o de provisión de servicios
- las actividades de atenciones y cuidados efectivos (que pueden considerarse bien como unas actividades distintas de las asistenciales, bien como un componente distinguible dentro de estas últimas)
- y las actividades de información y de "transacción" (que incluye las de negociación y vigilancia) acerca de las actividades de financiación, provisión de servicios y prestación de cuidados efectivos
- y las actividades de regulación y de "moralización".

Todas estas actividades son indispensables para el funcionamiento del sistema de bienestar. Si bien cabe aceptar la excepción parcial de la actividad de regulación, ya que hemos sostenido que el Estado no ha solido ser, ni es, el agente de contribución más importante.

Este planteamiento permite a Victor Díaz sostener la existencia de un proceso de experimentación y tanteo *muddling through* [Lindblom, 1959], ya se trate del discurso entorno a los "esfuerzos contributivos" (discurso moral del trabajador previsor), el de las "necesidades" (que al ser probada exime de un esfuerzo propio, y que es próximo al *mean-test* – en terminología de Ferrera- de las legislaciones anglosajonas) o el de los "derechos sociales" asociados a la condición de ciudadana (más extendido en los ensayos de la Europa continental y vinculado al escandinavo esquema del targeting).

Según este autor, la existencia de diversos modelos de intervención de las administraciones pública a justados a distintos discursos son el argumento que además le vale para quitar dramatismo y negar el desmantelamiento del estado del bienestar, pues en realidad estaríamos asistiendo a un fenómeno de integración del estado de bienestar dentro de un sistema de bienestar más amplio.

Si bien desde otros análisis más atentos al resultado, a la política social en tanto que variable dependiente, lleva a autores como Muñoz Machado (1997) a enumerar los condicionamientos básicos del EB, entre los cuales cuenta los de tipo económico (las políticas igualitarias dependen de su coste económico), el sociológico (la evolución de la mentalidad puede arrumbar reformar o sugerir necesidades), el jurídico (muchas exigencias sociales afectan a otros derechos, más garantizados).

También en esta estela Rodríguez Cabrero describe los que él considera a priori genéricos a la prescripción de las políticas sociales que suponen el desarrollo progresivo de los derechos sociales para todos los ciudadanos, con especial incidencia en los desfavorecidos y en los factores que provocan la desigualdad en cualquiera de los órdenes. En el económico, el empleo, paro y distribución salarial; en el sociodemográfico, el envejecimiento, tipo de familia e importancia del género; y en el institucional, las políticas fiscales, gasto social en servicios o transferencias sociales (Rodríguez Cabrero, 1998: capítulo 11).

Por ello entendemos que cabe una interpretación sistémica que complemente el punto de vista estrictamente constitucional. El repaso de la literatura confirma la naturaleza contingente, no lineal que algunos autores califican de experimentación y tanteo, mientras otros prefieren acotar los condicionantes económicos, sociológicos y jurídicos del estado de bienestar.

4.2 La ordenación del poder político territorial: interpretaciones desde la gobernanza multinivel y su concreción en el caso español.

El contenido y funcionalidad del eje territorial varía según sea el enfoque ideológico de la gobernanza multinivel. Entre éstos destaca por su influencia, la gobernanza europea la cual al reconocer la vitalidad de las regiones, resalta la necesidad de ampliar el conocimiento sobre la diversidad de las lógicas subyacentes en los regímenes de Europa. Otros profundizan en si éstas unidades políticas tienen un potencial integrador desde la base del territorio en el diseño de las políticas sociales (enfoque de autoorganización de redes), o si tienen un efecto redistributivo y generador de solidaridad (enfoque de buena gobernanza).

La primera de las variables independientes es el territorio. Este es el eje que articula los roles adoptados por los distintos niveles de gobierno territorial a lo largo del proceso de construcción del Estado de Bienestar Autonómico. Un proceso de descentralización de la función social del Estado¹⁹ a favor de las comunidades autónomas, que se produce en un contexto dominado por las presiones del pasado institucional, y el proyecto de futuro de la integración en un espacio institucional europeo.

En este contexto, la idea de la descentralización del poder político está actualmente admitiendo diversas interpretaciones, que otorgan distintas responsabilidades al centro y las partes según que consideremos, qué es la *gobernanza*.

¹⁹ SOJA, E.W. Regions in context: spatiality, periodicity, and the historical geography of the regional question. In "Regions in context". 1985. Printed in great Britain; MC EWEN.N., MORENO.L The Territorial Politics of Welfare. Routledge ECPR Studies in European Political Science. New York: Routledge, 2005, pp. xxv, 252 ; BRENNER,N. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. January 1998; DEMATTEIS,G. GOVERNA,F. Territorio y territorialidad en el desarrollo local.la contribución del modelo SLOT. Boletín de la A.G.E N CASTELLS.A, MIR,J.,RUIZ HUERTA.J. La descentralització de les polítiques socials davant dels reptes de l'estat de benestar : problema o solució.28 de octubre de 2004. 3er, simposio de Federalismo fiscal.

El concepto de gobernanza multinivel admite hasta siete interpretaciones ideológicas (Davis, Tuck, 2010) gobernanza como gobernación sin gobierno, el estado mínimo, el *New Public Management*, la autoorganización de redes sociales, los sistemas socio-cibernéticos, la buena gobernanza y la gobernanza corporativa.

En el contexto europeo donde predominaba la perspectiva estatista ha sido clásica la distinción entre el modelo de toma de decisiones intergubernamental liberal, y el modelo neofuncionalista, según se diera más o menos importancia a la acción del estado-nación frente a las regiones, o subestados. La creciente carta de naturaleza dada a la región en la toma de decisiones europeas, abre el debate sobre la interdependencia mutua frente a la competencia.

El efecto subsiguiente es que los estudios académicos vayan desdibujando el concepto genérico de gobierno multinivel, y se consideren necesarios estudios empíricos para comprender la lógica subyacente y la diversidad de modelos de gobierno multinivel en Europa.

Tal pluralidad de esquemas de gobierno multinivel plantean posibilidades múltiples a la organización de lo social. Según Coraggio (2004) los procesos de descentralización otorgan al territorio una grandísima importancia, en tanto que integrador de la base y supresor de la territorialidad en los ámbitos económico y laboral. Otros autores dirigen su atención sobre los efectos de la descentralización respecto a la contracción o no de la redistribución y la solidaridad, cuestionando sin resolver la aportación positiva de los gobiernos regionales, como Hicks y Swank, 1992, Huber y Stephens, 2001 en sus comparativas transnacionales a largo plazo de las partidas del gasto social.

Sin embargo, como expone Moreno (2008:8) la conexión entre reajuste del Estado de Bienestar y las políticas de reconocimiento y acomodación de la diversidad no está probada empíricamente²⁰, en este sentido no se puede obviar la modernización de las estrategias que aporta la acción de los mesogobiernos. Incluso la intensificación de la europeización de las políticas sociales induce este proceso, en virtud del principio de

²⁰ Banting and Kymlicka, 2003

subsidiariedad. En este sentido, algunos autores refieren tres tipos de efecto: 1) pérdida de energías, 2) difuminación de las solidaridades entre los ciudadanos, y 3) un diagnóstico culturalista de los problemas que obvie y sustituya su atención de los problemas de clase.

Según Castles (2010), la federalización de la política social tiene ejemplos en los cuales se da un perfecto acoplamiento entre las instituciones federales y el estado de bienestar, confirmando unos requisitos: 1) una cierta uniformidad en la disposición, 2) una base de recursos adecuada, y 3) sobretodo, una capacidad de dirección central²¹. En términos generales, la literatura desde Cameron en 1978 ha sostenido que los procesos de descentralización fragmentan la autoridad política y administrativa, pero la incertidumbre sobre sus efectos a medio y largo plazo nos obligan a plantear el reequilibrio, dando lugar a nuevas formas de coordinación con las que se busca garantizar la eficacia de la gestión de las políticas públicas. Escenarios que dan pie a lo planteamientos de la gobernanza de estado mínimo o del NPM.

Para describir la construcción del Estado de bienestar de las Autonomías, tomamos el modelo de gobernanza evolutivo propuesto por Davies y Tuck ,que atraviesa siete modelos ideológicos. El Estado ha llegado a asumir en España, en la actualidad, un papel primariamente regulador en materia social. Este es el punto de llegada de nuestro gobierno multinivel. En la fase inicial o inmediatamente posterior al ingreso en Democracia se parte de la *gobernanza corporativa* de un estado hasta ahora rigurosamente centralista, que inicia el camino hacia la descentralización marcado por su trayectoria dependiente del proceso institucional histórico. Paulatinamente caminará hacia fórmula flexibles de *gobierno conjunto* (Christensen y Laegreid, 2005)

²¹ Castles (2010) utiliza como referencia la evolución del sistema de política social australiano, que prefiere no denominar Estado de Bienestar. En el momento en que se aprobó la primera constitución australiana en 1901, estaban en boga las ideas para la reforma social, y aunque las competencias del estado en política social eran muy limitadas (legislación de las pensiones de vejez e invalidez, conciliación y mediación de conflictos de arbitraje laboral, fueron explícitas claramente. A partir de 1946, la federación parecía que disponía de todo el poder para extender el bienestar, pero el gasto no fue tan alto como se esperaba en comparación con otros países unitarios de la OCDE e incluso federales, quizá por el empleo de la política fiscal. Actualmente en el reparto de competencias entre la Commonwealth y los estados federados se mantiene en los orígenes, dejan a éstos las materias relacionadas con los hospitales, la vivienda, el alivio caritativo y la educación.

entre los niveles estatal y autonómico, en el marco de un diseño de la competencia evolutivo y permanente.

La gobernanza corporativa de partida ¿tenía asumidas las derivaciones de una descentralización que teóricamente habría de eclipsar el centro, y la provincia, en beneficio de las partes comunidad autónoma y entidades locales que esperaban del Constitucional una interpretación de la descentralización política más profunda?. El estado de esta forma ¿salvaguardaba su posición “empresarial” en el seno de un nuevo modelo que otorgaba a las comunidades autónomas la dirección exclusiva de este título competencial?

Todas estas cuestiones evidencian un escenario poblado de actores que en sus respectivos ámbitos de competencia aspirará desde sus marcos institucionales a hacer una lectura territorializada del mandato constitucional. La puesta en marcha de políticas sociales tendrá diferentes grados de territorialización, que influyen sobre la creación de identidades, objetivos e intereses: el tipo de políticas (beneficiarios), formas de planificación/gestión (presupuestación subvención, planificación por convenio)²².

En España era necesario acometer la reforma social, por ello la Constitución pasó de puntillas respecto a la definición y objetivos del futuro sistema. Los agentes de base del partido socialista (militantes, expertos académicos o no, Colegio profesional de Trabajo Social, u otros grupos de interés que podían constituir coaliciones de apoyo), y el gobierno deciden movilizar en torno a esta simbología, vehiculizando su estrategia a través de los mecanismos congresuales hacia las entidades locales. Las entidades

²² Como contrapunto, a lo largo de este estudio, será de obligada referencia el desarrollo del eje territorial propiciado por el Estado a propósito del sistema de salud público, cuyo marco de acción partió de los presupuestos federalizantes que facilitaron políticas programáticas más coherentes y armonizables, y en el largo plazo favorecieron procesos de policy learning más productivos. Los trabajos de Gallego sobre la descentralización en el sistema sanitario catalán en el mismo periodo de génesis y asentamiento democrático, y sujeto a las mismas constricciones institucionales y actorales que el sistema de servicios sociales valenciano, ofrece desde el específico enfoque de la gobernanza *New Management* un punto de contraste a esta investigación, situada en un enfoque de la gobernanza menos economicista y más posibilista con el gobierno conjunto, que entendemos más próximo al marco cognitivo de los actores institucionales protagonistas del caso valenciano.

locales estaban profundamente interesadas en la descentralización, siempre que reconociera su autonomía local. Todos ellos han ido construyendo un espacio subestatal de bienestar en la esfera delimitada por la Comunidad Autónoma, cuyas dinámicas de interacción institucional y de marcos interpretativos han destilado un régimen de bienestar específico y móvil.

La importancia del eje territorial en la gobernanza multinivel en España está marcada por las hipotecas de una gobernanza corporativa, y por la versatilidad de fórmulas de gobernanza que admite el compromiso constitucional con los niveles estatal, autonómico y provincial. El estado social y democrático de derecho se construye inicialmente sobre estos actores territoriales que de forma entrelazada crean un espacio subestatal de bienestar en el ámbito autonómico, generando un régimen particular de bienestar. La falta de concreción del modelo de gobernanza multinivel social evidencia un escenario poblado de actores que en sus respectivos ámbitos de competencia aspirarán a concretar fórmulas de "gobierno conjunto", para lo cual ensayarán desde sus marcos institucionales una lectura normativa y programática territorializada del mandato constitucional. La puesta en marcha de las políticas sociales autonómicas tendrá diferentes grados de territorialización, que influirán sobre priorización de identidades (beneficiarios), objetivos e intereses en las diversas formas de planificación/gestión.

4.2.1 Cuestiones históricas influyentes en la formación institucional del poder territorial

En la teoría democrático liberal del Estado, el territorio es el factor de ordenación del poder político, y en referencia a la función social y es la clave de su redistribución. En la actualidad, y manteniendo la coherencia con esta doctrina clásica de la Teoría del Estado, procede mantener su funcionalidad (incluso por omisión) como espacio donde se pergeñan consensos (autonómicos y locales) del estado tendencialmente regulador.

Se debe considerar la continuidad o interferencias entre los procesos históricos y contemporáneos de reordenación de la prestación de la función social pública (desconcentración/descentralización territorial y competencial).

Según la teoría democrático liberal del Estado el territorio es uno de los elementos básicos del Estado Liberal en su proceso de formación. Originariamente es factor de ordenación del poder político, básicamente de sus sedes institucionales, en su pugna por romper con el Antiguo Régimen y sus estructuras sociopolíticas (Malefakis,1992).

La importancia (política y académica) que se le otorga al estado, y en ambas tradiciones jurídico culturales europea y anglosajona, en el siglo XX y XXI, le pone en el centro no ya de la distribución, pero sí de la redistribución en la prestación de las funciones sociales, en tanto que titular de recursos, financiador, filtro de la realidad y necesidades, sede de diseño y ejecución de políticas, o simple mediador entre agentes participantes (Orloff,2004).

El territorio de nuevo resulta clave en la cuestión social, ahora en el estado de bienestar, incluso por omisión cuando avancen los procesos de desregulación de sus funciones, y consecuente desterritorialización. Es 1) Base clásica para el reparto competencial, aunque ya se evoluciona hacia mecanismos más cooperativos e integradores, 2) Ámbito de ejecución de las políticas, con independencia del nivel de procedencia de su diseño, 3) Factor de influencia en el reconocimiento de identidades, objetivos e intereses 4) Espacio de alianzas entre niveles territoriales, 5) Factor explicativo de eventualidades en la formación de cada nivel territorial (falta de marco normativo, presión actores tradicionales, tradición de mediatización estatal (aplicación diseño de programas)

El desarrollo del eje Estado de Bienestar incluye la consideración de otros aspectos territoriales que desarrollamos en epígrafes específicos: a) El proceso descentralizador está inmerso en un proceso de regionalización supranacional (UE), b) Estado que quiere relegitimarse en el curso del proceso descentralizador (Aleman Bracho:1991), c) Al reformular los programas sociales, el mayor o menor grado de territorialización influye

sobre la captación, selección de identidades (nuevos riesgos sociales), objetivos e intereses . Tales como (ver eje competencial), d) Intentos de implantación de la intervención comunitaria (en los primeros 90, Barrios de Acción Preferente), e) Fomento de programación municipal mediante mecanismos flexibles de financiación., f) Fomento de responsabilidades municipales en titularidad y control de centros, g) El proceso retroalimenta a los actores (municipios), a las condiciones económicas (formas de financiación) y las capacidades sociales

Según Parejo Alonso (2005: 271-272), en todos los escenarios, el territorio aparece como una variable oportunística independiente, y puntualmente dotada de valor dependiente, como factor decisivo en experimentos locales sin demasiada trayectoria (Guillén, A: 1994). En este sentido:

La provincia: Entre espacio político y espacio de actuación socioeconómica.

Históricamente, la provincia es el expediente técnico que utilizan los liberales para racionalizar la administración. Inicialmente tiene mayor valor político, pues es la esfera institucional (Juntas Locales) que los burgueses tomarán literalmente “al asalto” para constituirse en los nuevos poderes locales, desplazando a las oligarquías del Antiguo Régimen. Simultáneamente, por ser la provincia el territorio delimitador del nuevo poder político ascendente, adquiere un valor social que va más allá del cambio político.

Este proceso se expresa de manera diferente en la Provincia y Diputación Provincial, pues no son realidades institucionales idénticas. Sus orígenes son distintos aunque sus potestades confluyen en el mismo territorio. La provincia asienta el poder local de signo liberal, mientras que la Diputación provincial es una delegación territorial del poder central del Estado, aún en manos de los absolutistas.

Es por ello significativo, que el espacio institucional territorial de los liberales no se limite a ser mero enclave de la presencia política de los liberales, sino que sea el entorno de desenvolvimiento social y económico de la nueva clase. Y esto confluye en la ordenación de la competencia asistencial que en las sucesivas constituciones

liberales del XIX (ordenamiento legal condicionando el comportamiento político) desplaza de las Diputaciones a los municipios según sean los intereses del Estado.

*Las autonomías: Valor político de su emergencia institucional, y valor operativo.*²³

El valor político de los subestados (de bienestar) reside en su origen. Nacidos como consecuencia del *proceso de descentralización de la función social* que la Constitución pone en marcha con el estado de las autonomías (148.1.18 y 149.1.1º CE), y que permite la creación de un modelo propio, por emancipación y reforma el modelo social centro-estatista del que parte. Semejante proceso, no estará ajeno a paradojas y tendencias bipolares entre la *vieja y la nueva política*, en el marco de la tensión por la relegitimación del Estado frente a las emergentes CCAA

El entramado territorial anterior presiona con su inercia desde el interior de las instituciones, por ello este eje permitirá entre otras cuestiones explicar el *proceso de modernización (racionalización) de la estructura de prestatarios*, sus acciones y discursos, compelidos a innovar, cuidando la continuidad de la trayectoria de los antiguos actores institucionales –prestatarios local e Iglesia-

Superadas las dificultades del momento fundacional de la autonomía, que ponen en el centro la pugna por la vía de acceso a la autonomía, y que efectivamente marcará el ritmo de la acción de los actores en cada nivel de gobierno (Fernandez Herrero, 2009), manifestándose con una fortísima presión interna de su la inercia institucional (pugna Diputaciones, déficits normativos de lo local, pugna interpartidista en preautonomía, y legitimación democrática municipal del sistema). Las prioridades de este momento

²³ Estado de bienestar y Comunidades Autónomas : la descentralización de las políticas sociales en España coord. por Raquel Gallego Calderón, Joan Subirats i Humet, Ricard GomàTecnos, 2003. Veinte años de autonomías en España : leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública coord. por Joan Subirats i Humet, Raquel Gallego Calderón Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2002. GALLEGO, R GOMA, R. SUBIRATS, J. (2002) Políticas sociales y descentralización en España , Tecnos. Madrid.ADELANTADO, J (Coord) (2003): Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de la Política Social en España. Universidad Pompeu Fabra. Tecnos.;ADELANTADO (2003) "Las políticas de los servicios sociales de las Comunidades Autónomas" (en colaboración con Aida Jiménez), en R. Gallego, R. Gomà y J. Subirats (eds.) Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Madrid: Tecnos-UPF; págs. 164-185;

fundacional de la autonomía ponen en el centro la pugna por la vía de acceso a la autonomía. Este aspecto marcará el ritmo y entidad de conformación del título competencial. La elección de la vía de acceso a la autonomía, sin duda, ha ralentizado la delimitación de un espacio competencial claro, y en consecuencia, el desarrollo de un mínimo discurso ideológico y cognitivo que orientara el diseño de las nuevas políticas públicas.

Vinculado a la vía de acceso, se constata que la recepción de las tareas autonómicas en materia social iniciada en 1981 y concluida en 1986 su primera etapa, a lo largo de casi dos legislaturas¹, sí supone un espacio de incertidumbre muy largo para fraguar operativamente un bloque medianamente compacto de competencias asistenciales. Cómo afectó el ritmo de este proceso al resto de comunidades autónomas es importante puesto que tendrá influencia también en la posición que adoptará el Estado con posterioridad.

La formación (y actualización) de los programas que integrarán la nueva política (Moreno, 1997; Sarasa, 1993) del específico estado de bienestar puede ser explicada a través de un proceso causal comienza con la inicial voluntad política territorializadora de programas por parte de la autonomía que convive con una importante realidad institucional local, que tácticamente refuerza, y que progresivamente tiende a la desterritorialización, y los sucesivos intentos de relegitimación unilateral del Estado.

El enfoque de la territorialidad desarrollado por la escuela de Joan Subirats permite conocer con veracidad (2003) los efectos operativos, en términos democráticos, del autonomismo de los últimos 20 años, mediante el análisis multidimensional (desde el framing hasta la operativa) de las políticas públicas multinivel en los planos político (titulares), y sobretudo ejecutivo (diseñadores y ejecutores de los nuevos programas sociales).

Según Gallego, Gomà y Subirats (2003: 70) el marco ideológico del EB se ha centrado en los valores de la redistribución, el acceso universal a bienes básicos y garantía pública de rentas, que ha estructurado la política europea de los 80. Desde entonces el

nuevo marco epistémico ha articulado la idea cognitiva que conecta el crecimiento económico con la creación de bienestar, a través de desregulaciones, privatizaciones y disminuciones de tasa de cobertura e intensidad protectora.

Sin embargo no puede decirse que, a diferencia de las políticas económicas, la ortodoxia neoliberal legitima el régimen de bienestar español. Durante los 90 y los primeros años del 2000 el marco de valores era heterogéneo, y el universalismo de la sanidad y la educación, además de la obligatoriedad de la contribución en las pensiones, convivía con un sistema residual público en la asistencia social y sucesivas desregulaciones laborales.

Siguiendo a Luis Moreno, *la reformulación de las políticas sociales alcanza su mayor desarrollo a nivel subestatal* (Moreno, 2006), en un contexto en el que desarrollo del Estado de Bienestar parece ser hoy un simple subrogado de ideas, instituciones e intereses económicos (Sarasa). Desde un punto de vista teórico, sus investigaciones revelan su importancia emergente en la formulación y provisión de políticas sociales, por afrontar los problemas derivados de la globalización, practicar la subsidiariedad territorial y la responsabilidad democrática. Todo ello con mejor información y potencial innovador.

Según Moreno (2004) los mesogobiernos, tienen una importancia emergente en la provisión de políticas sociales y afrontan los problemas derivados de la globalización. a) quieren practicar la subsidiariedad territorial y la responsabilidad democrática (*democratic accountability*), b) suelen divergir, aunque esto es propio de la lógica de descentralización, c) los programas innovadores a nivel regional o local pueden tener un *efecto demostración* con efectos a nivel nacional, d) Los policy makers regionales y locales pueden maximizar la información disponible (programas a medida de sus contextos), e) Pueden provocar desigualdades cuanto las regiones ricas tienen más autonomía, f) Mayor permeabilidad y conjugan diversos mecanismos y recursos institucionales: Mayor implicación de sector privado; y un sector privado desarrollado sobremanera por preferencias individuales de ciudadanos con capacidad de gasto, o desregulación en la compra venta de servicios públicos.

*El reforzamiento del poder local*²⁴

Históricamente, el poder local, al nivel municipal fue una pieza básica en la gestión de la cuestión social a manos de los liberales. En el Estado de bienestar constituido en el mesogobierno valenciano, el poder local se convierte ahora más que en el siglo XIX y en virtud de su autonomía local constitucional, en la palanca de apoyo del nivel de gobierno central o autonómico alternativamente.

La debilidad e imprecisión legal de su perfil competencial, será suplida por el potencial como actor político en el juego de legitimidades territorial que se desarrollará a lo largo del proceso de descentralización.

En el caso de la Comunidad Valenciana el *modelo municipalista* nace a causa de factores activos, como primer nivel abanderado de la Democracia (Barcellona, 1996) y pasivos, en tanto que depositarios tradicionales de la gestión de la Beneficencia (Alaminos, 1995; Castillo y Barranco Vela, 1994) específicos. Si bien la cuestión de la descentralización, provincial o municipal se planteó en la fase de construcción del eje nacional con diversos matices en todas las Comunidades Autónomas, en la Comunidad Valenciana, junto con el Principado de Asturias - aunque por razones distintas-, hubo un conato de reforma local descentralizadora, que ponía en el centro del nuevo modelo al municipio.

En su temprana evolución, ¿por qué *la voluntad política inicial de municipalizar se desacelera*? Respecto al municipalismo cabe referir que inicialmente fue la reforma estructural en torno a la cual iba a pivotar primero, la gestión y ejecución (pues aún se trataban de programas nacionales o subvencionados por el Estado), pero cuando empezaron a ponerse en marcha iniciativas autonómicas dirigidas a colectivos específicos, los efectos a distintos niveles (movilización y organización de la participación, eficacia, financiación, accesibilidad, comprobación de recursos y

²⁴ GINER, S. y S. SARASA (1997): Buen gobierno y política social. Barcelona: Ariel; BRUGUÉ, Q. GOMA, R. SUBIRATS, J. (2001) El gobierno del territorio: del estado a la red, en *Brugué, et. Al Redes, territorio y gobiernos, Barcelona. Diputación de Barcelona*; Thoenig Jean - Claude (2006) El rescate de la publicness en los estudios de organización. Gestión y política pública. 2º semestre 002.

seguimiento), pusieron en marcha inercias muy positivas en materia de menores, tercera edad, discapacitados, mujer, pero también estrategias de evitación de la culpa muy claras, especialmente en materia de toxicomanías y desempleo.

Desde los primeros momentos del gobierno autonómico²⁵: “El discurso democratizante, comarcal y participativo se atemperó a medida que el subgobierno autonómico tomaba conciencia de sus posibilidades, de la debilidad de las arcas municipales, de las puertas abiertas por la gestión de los fondos europeos, y de la habilidad para contrarrestar la opinión pública, especialmente en los barrios creados por el desarrollismo de los 50, cuya tradición organizativa permitía daba más voz a sus opiniones. Progresivamente hemos asistido a una disolución del elemento territorio, y su papel de aglutinante político y social, en favor de una evidente falta de corporeidad física y de enganche real con la comunidad y las instituciones, que favorece la importancia de la planificación economicista de las prestaciones sociales.”

Durante la génesis y asentamiento del modelo de bienestar, se barajó la conveniencia de aproximar el diseño de las políticas públicas sociales al nivel local, ya que su ejecución nunca se había movido de allí desde el XIX. ¿Qué alternativa se adoptó? La alternativa o policy stream que más apoyo político (desde el Gobierno Valenciano) tenía para enmarcar esta cuestión partía de un *enfoque del poder territorial liquidador de las instituciones provinciales* que segmentaba en tres cualquier iniciativa racionalizadora. No obstante, no pudo imponerse inicialmente, y perdió posibilidades a medida que se consolidaba el entramado autonómico. El inicialmente similar caso del Principado de Asturias, no siguió la misma suerte pues partía de una estructura autonómica uniprovincial.

Esta decisión no iba a tener en principio una relación directa con la formación de la agenda del Estado y de la autonomía, pero sería instrumental para el enmarcado general que se iba a hacer desde cada una de estas estrategias territoriales. Así, cuando se trata de construir el eje estado de bienestar, el elemento denominador

²⁵ Entrevista a Miquel Domenech, ex conseller de Trabajo y Asuntos sociales del Consell, en la II Legislatura

común de las agendas estatal y autonómica, que era el municipalismo, podrá en el mismo punto de mira los intereses institucionales de ambas administraciones y gobiernos, y ello pese a la discordancia existente entre las prioridades políticas macroeconómicas y de largo plazo que marcan la agenda política del Gobierno nacional, y frente a la estrechez competencial y cortoplacismo que rige la agenda pública autonómica.

En su recorrido diacrónico, el proceso de formación del subestado de bienestar valenciano se observa que la voluntad inicial de municipalizar se desacelera (coincidiendo con comportamiento de evitación de culpa locales en drogas, y tratamiento del empleo en TIS), y ensaya la territorialización de políticas a nivel autonómico al trasladar la responsabilidad de establecer criterios de acceso y comprobación de recursos (mientras convive con la presión del Estado y de la UE).

El territorio ha sido siempre una variable oportunísticamente independiente. En el s.XIX, la provincia es el expediente técnico para la racionalización del estado, y espacio político del ideario liberal frente al del Antiguo Régimen, también en materia social. Esta inercia presiona sobre el entramado territorial de las autonomías, además de ser base de su poder político era la vía para el desenvolvimiento de su proyecto económico y social. Siglos después, el valor político de los subestados (de bienestar) reside en su origen, nacidos como consecuencia del proceso de descentralización de la función social que la Constitución pone en marcha, por emancipación y reforma el modelo social centro-estatista del que parte. Semejante proceso, no estará ajeno a paradojas y tendencias bipolares entre la vieja y la nueva política, pero ante todo la reformulación de las políticas sociales alcanza su desarrollo en los mesogobiernos.

Respecto al nivel de gobierno local, el discurso democratizante, comarcal y participativo se atemperaría a medida que el subgobierno autonómico tomaba conciencia de sus posibilidades, coincidiendo con una transformación de su peso político que le convertirá, por voluntad propia e inducida en iguales proporciones, en un instrumento de las agendas estatal y autonómica, en aras a su respectiva legitimación institucional. En el nivel local, la gestión de la cuestión social generará inercias muy positivas, pero también significativas estrategias de evitación de la culpa.

4.2.2 Conceptos operativos del eje territorial: territorialización, reterritorialización, desterritorialización

Además de responder ¿Cuáles han sido los orígenes histórico institucionales, de cada uno de estos niveles territoriales?. Precisamos ordenar unas categorías que expliquen la relación entre los procesos de construcción del modelo y la naturaleza territorializada, territorial o desterritorializada-reterritorializada de las políticas pública sociales resultantes. La naturaleza y sentido de las políticas públicas no se definen por el ámbito territorial al que se dirigen, pero sí se especifican en su operatoria concreta. Esto es así porque el orden y estructura del ámbito territorial (urbano, rural, regional, nacional) están fuertemente asociados con el tipo de procesos (presiones institucionales endógenas/exógenas), actores (del pasado o emergentes), capacidades (técnicas y políticas) e instrumentos (normativos y discursivos, entre otros) que pueden activarse para lograr los objetivos socioeconómicos que se desean alcanzar.

La concreción territorial del poder público competente en materia de servicios sociales, pasa por diversos estadios según se ubique el diseño y gestión de las políticas públicas, es decir, según sea el reparto de estas tareas y roles político o administrativo) en/ y con relación al resto de niveles político administrativos.

Estos estadios han sido ordenados por algunos autores según sea la proximidad del conflicto social al poder decisor. Las categorías propuestas por la literatura francesa son las políticas territorializadas, las políticas territoriales (Autès, M, 1992) y el proceso de desterritorialización.

Las definiciones se inspiran en la teoría ya desarrollada por Robert Castell (2004: 422:432) al tratar la metamorfosis de la cuestión social. Esta teoría insiste en la idea de evitar identificar territorio con exclusión social, optando por hablar de la gestión territorial (jurisdiccional) de los problemas. El análisis de Castell, desarrollado también por Coraggio (2004), nos sirve, en un momento de descentralización del estado de bienestar, de hilo conductor de la nueva recomposición institucional, y pauta añadida para delimitar las fases del proceso autonómico valenciano.

Siguiendo a Coraggio, la *naturaleza y sentido* de las políticas públicas no se definen tanto por el ámbito territorial al que se dirigen, pero sí se especifican en su operatoria concreta. Esto es así porque el orden y estructura del ámbito territorial (urbano, rural, regional, nacional) están fuertemente asociados con el tipo de procesos (presiones institucionales endógenas/exógenas), actores (del pasado o emergentes), capacidades (técnicas y políticas) e instrumentos (normativos y discursivos, entre otros) que *pueden* activarse para lograr los objetivos socioeconómicos que se desean alcanzar.

Este autor llega a plantearse que dadas la naturaleza y profundidad de las causas de la nueva cuestión social, no será ya suficiente crear condiciones de infraestructura física para *acompañar o inducir* nuevas actividades socioeconómicas o para dar acceso mínimo a servicios básicos. Será preciso *incidir directamente* sobre la calidad de las actividades que están en la base de la organización de la sociedad local, pues ellas mismas vienen segregando y excluyendo, ya no a sectores marginales sino a amplias mayorías urbanas para las cuales no hay política compensatoria que alcance .

Por ello nos preguntamos, ¿pueden los diversos grados de territorialización por los que pasa el pilotaje de las políticas de servicios sociales, reforzar o diluir los obstáculos y condiciones favorables al cambio de modelo?

Nos cuestionamos por ello, 1) si el orden y estructura institucional histórico lastra la acción de los actores territoriales, condiciona la génesis y la reforma del modelo de bienestar emergente a partir de la Constitución (y sus objetivos socioeconómicos), 2) si el reparto competencial entre los diferentes niveles territoriales (la autoatribución o asignación legal de las distintas fases del policy making (planificación, diseño, ejecución y evaluación), se convierte en instrumento condicionante del contenido sustantivo de las políticas social en cada sector, u otros elementos del contenido competencial.

El alcance y significación de los conceptos que ponen en relación entre la orientación de las políticas públicas y su ámbito territorial, se amplifica en el contexto en el cual el Estado de bienestar avanza mientras los mesogobiernos proliferaban en todos los

estados industrializados, con diversos grados de responsabilidad. Su materialización en España, vía Constitución ha permitido el desarrollo de proceso complejo e inacabado de configuración de un gobierno multinivel que ha sometido la agenda de los poderes públicos a profundos cambios estructurales. Y en concreto los artículos 148.1.º.20 y sus desarrollos normativos han configurado un sistema de servicios sociales que ha caracterizado por la descentralización.

En la mayoría de los países europeos que también vivieron procesos similares de descentralización, éste fue acompañado de una reforma de la administración local (Gallego, Gomà y Subirats, 2003: 175). La subsistencia del minifundismo local junto a otras carencias del marco normativo y las inercias de la trayectoria del *path dependency*, acabaron por otorgar a este actor un papel subsidiario, aunque no por ello con fuerza para condicionar, en el contexto de la reordenación del poder territorial y reforma del estado de bienestar

Definición de los conceptos operativos

Cabría preguntarse, hasta que punto y en qué medida, la estructura territorial predominante para el pilotaje de políticas sociales ha activado procesos, actores, capacidades e instrumentos en aras al logro de objetivos socioeconómicos definidos; y en qué medida estos esfuerzos se han dirigido al objetivo de la relegitimación durante la etapa de “reinención” del Estado descentralizado.

Entiéndase la tarea de la legitimación en su acepción más amplia, tanto por los requerimientos de justificación institucional de sus propias funciones como Estado dentro del aparato institucional resultante, como al de reconocimiento con efecto electoral por parte de la sociedad.

Según los autores la naturaleza de las políticas sociales, tiene un estrecho vínculo con el ámbito territorial al que se dirigen, que en virtud del proceso de descentralización tienen la siguiente secuencia:

1º. Políticas Territorializadas (1979-1987). La descentralización supone que políticas gestadas en arenas centralizadas desde el Estado, se apliquen localmente, se

territorializan a instancias del poder central, y son bien recibidas por los órganos preautonómicos.

2º. Políticas Territoriales (1988-ppios 90): Una política efectivamente territorial, sí moviliza en lo esencial los recursos locales para tratar un problema *in situ*. En ello consiste su originalidad y también su ambigüedad, porque corta la relación de instrumentalidad que hace lo central respecto a lo local, pero corren el riesgo de degradarse en empresas de mantenimiento local de los conflictos.

3º. Proceso de desterritorialización-reterritorialización (1997- actualidad): Paradójico, se desterritorializa la política social de cara al ciudadano, diluyéndose la intervención del elemento territorial público institucionalizado que sustituye por una actividad de intermediación y relación directa del ciudadano con el nivel institucional autóctono, así como la creación de nuevos protagonistas ciudadanos como son los órganos colegiados autonómicos, cosméticos, de participación.

Mientras se reterritorializa, en virtud de la reivindicación frente al Estado, de nuevas competencias de gestión al Estado (políticas activas de inserción), y se activan nuevos paquetes de políticas sociales sectoriales, bajo el signo de la legitimación popular

Eje territorial		Eje competencial		
Categorías de proceso económico (LOWI)	Modelo distribuidor	Política Territorializada	Estado asistencial	Instrumental
	Modelo redistribuidor	Política territorial	Estado de Bienestar	Paramétrica
	Modelo regulador	Desterritorialización/ reterritorialización	Política Social	Paradigmática

Categorías de proceso sociopolítico (HALL)

Según nuestra hipótesis, las categorías que operativizan la construcción del eje territorial (políticas territorializadas, territoriales y desterritorializadas/reterritorializadas) reflejan y ponen de manifiesto los roles económicos que el Estado adopta en cada fase del centro activo del Estado de bienestar teorizadas por Lowi (1974: modelos distribuidor, redistribuidor y regulador). Se puede acreditar que existe correspondencia entre el nivel de territorialización de las políticas y la naturaleza distributiva o reguladora que las sustenta.

Las categorías que operativizan la construcción del eje competencial entabla las relaciones que se entablan entre los objetivos e instrumentos, describiendo la intensidad y alcance de la reforma (instrumental, paramétrica y paradigmática), reflejando a su vez la correspondencia con categorías sociopolíticas más o menos asentadas de modelo de bienestar (modelo asistencial, de bienestar o política social).

La naturaleza de las políticas sociales, tiene un estrecho vínculo con el ámbito territorial al que se dirigen, que en virtud del proceso de descentralización tienen la siguiente secuencia: 1º. Políticas Territorializadas (1979-1987). La descentralización supone que políticas gestadas en arenas centralizadas desde el Estado, se apliquen localmente. 2º. Políticas Territoriales (1988-ppios 90): Una política efectivamente territorial, sí moviliza en lo esencial los recursos locales para tratar un problema in situ. 3º. Proceso de desterritorialización-reterritorialización (1997- actualidad): Paradójico, se desterritorializa la política social de cara al ciudadano, y se reterritorializa en virtud de una reivindicación frente al Estado.

4.3 La definición del espacio competencial de los subestados de bienestar

El eje competencial, es decir, el contenido material que corresponde al título constitucional sobre el que se debe construir el estado de bienestar (asistencial) se integra por dos dimensiones: 1) un contenido histórico que se redibuja mediante la acción institucional de sus actores que quieren relegitimarse en la democracia, y 2) la construcción jurídico constitucional y trato negocial que recibe al inicio de la democracia. A efectos de contenido: No sólo por el proceso de clarificación

*jurisprudencial del artículo 148.1.º.20, sino por las aportaciones procedentes de los derechos civiles que recibe el título durante el periodo de impasse legislativo que culmina en 1989*²⁶.

La importancia del eje competencial tiene sus raíces en la *policies legacies*, es decir, en el depósito de la cuestión social por parte del Estado liberal en las instituciones desconcentradas (locales), porque condiciona el nuevo proceso de descentralización que se hace en favor de las autonomías en el siglo XX, por parte de un Estado, momentáneamente centralizador de estas competencias (entre 1936 a 1978).

A la llegada al poder del PSOE en 1982 se prioriza la agenda política la transformación del sistema de seguridad social de modelo bismarckiano hacia un modelo de corte Beveridge. Tempranamente visible en el ámbito de lo sanitario (Gallego, 2003), dubitativo en el ámbito de las prestaciones por desempleo, y supeditado a ambas decisiones, el ámbito de la asistencia social, el contenido competencial del sistema asistencial fue políticamente determinado desde los primeros momentos: una malla última de seguridad para los excluidos socialmente, en el seno de un sistema universal de asistencia social. Hasta llegar a ese momento, en los años de *impasse* legislativo que retrasaron el desarrollo del sistema de provisión social (1982-1985), otros derechos sociales avanzan, y de manera muy notable los derechos básicos de carácter civil, relacionados con el Estado Social y ahora, con el progreso del Estado de Bienestar en cuanto amplían ámbitos de libertad y movimiento de los individuos y colectivos, desde el derecho al honor, y a la asistencia letrada, a la libertad sindical.

El proceso de descentralización de la función social exige la *redefinición de los contornos competenciales*, una definición constitucional que la jurisprudencia gradúa y la doctrina valora. El título configurado con los últimos reales decretos de 1986, permite ejercitar una competencia de asistencia social más o menos acabada, que empieza a conocer sus primeras regulaciones (*outcomes*), en los cuales se observa la dialéctica que se establece entre eje territorial y competencial, que se produce en cada

²⁶ Fierke, K.M Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement. Journal of European public policy 6: 5 december 1999: 721-72

fase, y entre cada nivel territorial con distinta intensidad, pero que debe insertarse en un idea de política social más amplia (sistémica).

La competencia, su contenido esencial y el reparto de su ejercicio es el centro de la pugna jurídica territorial entre Estado y Comunidad Autónoma, aunque también desde arenas menos explícitas, su integración está influida por la inercia institucional provincial y municipal, y por las innovaciones europeas. A partir de 1989, cuando se apruebe la primera ley sectorial, el título competencial está más cerrado en virtud de las últimas transferencias.

Efectos sobre la legitimación de los niveles territoriales

En este proceso de conformación competencial, los diferentes niveles territoriales intentarán legitimar su espacio competencial captando identidades y objetivos que, mantienen relaciones de competencia o colaboración en los respectivos intentos de legitimar o afirmar su espacio político. Porque el proceso de traspaso va dando perfil a las distintas administraciones frente a los ciudadanos.

En el caso español *la progresiva construcción de un sistema federal ha modificado las actitudes hacia las instituciones administrativas*: cada administración tiene un perfil que ha ido variando y es distinto e incluso complementario al de las otras. A medida que el proceso de traspaso de competencias se va haciendo efectivo, el perfil de las administraciones autonómicas como prestadoras de servicios se hace más patente. Sin embargo, según Bañón y Tamayo, eso no significa que el papel del resto de las administraciones públicas esté definitivamente cerrado, desde la perspectiva de la opinión pública (Bañón y Tamayo, 1998: 105-159).

Tal como explica Peterson (1995:16 y ss.) los gobiernos nacionales son mejores para las políticas redistributivas -transferencias entre distintos niveles de renta- mientras que los gobiernos subnacionales lo son para las políticas de desarrollo que contribuyen, según el autor, a proporcionar las infraestructuras físicas -carreteras, medios de transporte,...- y sociales -seguridad, educación, sanidad,...- para lograr el

crecimiento económico del país. Si un sistema federal respeta la ventaja competitiva de cada uno de los niveles funcionará eficazmente.

El hecho de que un gobierno subestatal, por ejemplo, se decida por uno u otro tipo de políticas puede depender de diferentes variables como la demografía, la cultura política, las presiones políticas, los factores financieros u otros (Lowry, 2000:3).

Al mismo tiempo la razón que justifique la preferencia ciudadana (Mayntz, R. 1991) por uno u otro nivel de gobierno es relevante para conocer en qué medida existe una comprensión de las responsabilidades públicas, cuáles son las preferencias públicas respecto al futuro de la organización del Estado, y qué tipo de reformas podrían ser aceptadas. Pues está constatado que la preferencia ciudadana pueden deberse a un “razonamiento llevado por el afecto”, o bien a un “razonamiento llevado por la cognición”? tal y como Rice y Sumberg demuestran en sus estudios sobre cultura cívica (1997), y los de opinión pública y federalismo, impuestos y gastos de Cole y Kincaid, 2000. Puede deberse a que piensen que esa institución es más eficaz; o bien a la existencia de alguna relación entre la magnitud o ámbito percibido que abarca un problema público y la atribución de las responsabilidades sobre la política que trata de buscar soluciones a tal problema (Schneider y Jacoby, 2001 y Blendon, Benson, Morin, Brodie, Brossard y James, 1997).

En los sistemas con algún grado de descentralización los estudios recientes demuestran que los ciudadanos tienen no sólo una percepción distinta de cada uno de los niveles de gobierno, sino además, un mapa cognitivo propio de atribución de las responsabilidades públicas para cada uno de ellos (Schneider y Jacoby, 2001), todo lo cual contradice el estereotipo consistente en que la administración pública es un todo homogéneo e indiferenciado para los ciudadanos. También los ciudadanos poseen expectativas diferentes en función del nivel de administración.

La administración central busca “nichos funcionales donde establecer su presencia como necesaria y legítima”, una vez ha perdido parte del control sobre las políticas públicas, la capacidad regulativa, la de obtención de recursos, su potencial como red de

distribución de servicios e, incluso, el contacto directo con los ciudadanos al dejar de prestar un gran número de servicios. La progresiva persigue asumir mayores responsabilidades en el Estado de Bienestar por parte de las administraciones autonómicas.

4.3.1 Concepto amplio y restringido de política social autonómica.

Es básico *definir que entendemos por políticas sociales* en el contexto de un subestado de bienestar autonómico. Operativamente, la definición está condicionada por el título constitucional, por el proceso de transferencias, por la integración jurisprudencial o ejecutiva de las lagunas que se hace a lo largo del proceso, y por la influencia de los planes de acción europeos (en materia de pobreza y empleo, especialmente)

La posibilidad de un enfoque doble persiste porque permite hablar de, 1) una conformación del específico título competencial sobre “asistencial social”, por la acción autointegradora de los gobiernos autonómicos, que va dando forma a un modelo propio), pero también de 2) la velocidad de maduración que desde el Estado se imprima a los demás sistemas de protección social (incluido el sanitario, educativo, y ocupacional). Dos ejes a los que hay que atender simultáneamente porque son dependientes, y no plenamente deslindados.

Interpretación restringida (o acotada por la estrategia transferencial)

Una interpretación *restringida*, que es el que estudiamos en mayor profundidad, la competencia de asistencia social, integrada por los servicios sociales asistenciales (pobreza) y contributivos (tercera edad y discapacitados), menor, mujer, pero también juventud, tiempo libre, educación especial, familia

El enfoque de contenido restringido nos sitúa ante una dinámica que da forma a la política social mediante un juego de autointegración o moldeado de lo posible, es decir el estricto contenido transferido.

El proceso de integración de las competencias consisten en reconocer y superar las limitaciones competenciales impuestas por el proceso transferencia del Estado, y por la presión institucional interna que al no ser pacífico en algunas cuestiones también condicionaba la priorización y selección de identidades (riesgos sociales). A partir de 1986, esta presión se diluye y la responsabilidad del diseño del modelo que aspire a constituir pasa a ser autonómica, si bien persisten los condicionantes a su materialización.

Desde la perspectiva del nivel estatal: Puede decirse que el Ejecutivo diseñó una estrategia en la formación del elemento competencial/territorial. La decisión de priorizar la transferencia de competencias y recursos gestionados tradicionalmente desde las Diputaciones provinciales (menores en 1984, y mujeres en 1983) - desde el siglo XIX depositarias de la dirección política de estos recursos territoriales asistenciales-, permitiría iniciar una dinámica de negociación, lenta y compleja, para la racionalización del sistema asistencial. A continuación en los años 1985 y 1986, se proseguiría con los recursos más adaptados en la época del desarrollismo, y a los que mayor potencial de crecimiento se les presumía. Eran los integrados en el INSERSO (servicios contributivos), referidos básicamente a ancianos, discapacitados (salud mental), además de las fundaciones benéfico-asistenciales y laborales.

En este plano, puede afirmarse que la formación competencial (primera decisión) influyó sobre la configuración del elemento territorial, iniciándose una dialéctica en bola de nieve. A partir de ahí, la formación del elemento territorial incidirá sobre la dimensión operativa, con diferente intensidad según los ámbitos de actuación. Una exposición del proceso causal intenta poner de manifiesto las estrategias subyacentes a cada programa o infraestructura en la acotación de identidades y objetivos.

Interpretación amplia (o condicionada por la velocidad madurativa de los sistemas de protección social)

En el caso de la Generalitat valenciana, la estrategia transferencial del Estado, permite una interpretación *amplia relacionada con la idea de evolución sistémica y que va más allá de los condicionantes constitucionales, que abarca diversos sectores*

competenciales – sanidad, trabajo, seguridad social y asistencia social-, en la etapa hasta 1985),

Las velocidades de maduración de los sistemas de protección

La principal preocupación del Estado es atender la diferente velocidad de los sistemas de protección especial que estructurará el modelo de bienestar social estatal, e inevitablemente valenciano. Priorizando en la ordenación del elemento trabajo su dimensión antes económica que social, el sistema sanitario armonizado autónomicamente y fortalecido en su estructura de atención especializada, sin protocolos sostenibles de coordinación de las cuestiones sociosanitarias, al igual que educación que las delega plenamente en el sistema asistencial.

El Estado aprovecha las transferencias para desprenderse de las competencias asistenciales de la Seguridad Social (que ya había agrupado en 1978 en el organismo INSERSO). Aislado el factor trabajo dentro del modelo de protección, tendrá repercusiones de asimilación en la configuración de la asistencia social. La prioridad en la ordenación del elemento trabajo es antes económica que social, por esto en 1983 se acomete la reconversión industrial, y el reflejo laboral en la intervención social se observará a partir de 1984, con la potenciación del cooperativismo (después economía social).

Respecto del sistema sanitario: El sistema de asistencia social valenciano nace con esta pieza, pero muy tempranamente debe autointegrarse sin ella. En 1986 se regula el Sistema de Salud Pública estatal, que universaliza su prestación. La diversa velocidad se aprecia, no sólo en el logro de regular la objetivización del derecho a la prestación sanitaria, sino en el reforzamiento que desde el principio hace de los servicios especializados, frente a la intensificación de los servicios comunitarios que pretende la red de servicios sociales. Las cuestiones sociosanitarias que sufren este vaivén son toxicomanía y salud mental. a) Drogas: En 1985 se diseña el Plan Nacional de Drogas (parte que inicialmente también formaba parte del bloque asistencial), que se convierte en la primera actuación coordinada con sanidad, b) Salud mental: carente de pautas directoras desde el Estado.

Según Gallego, Gomà y Subirats (2003) hay que diferenciar claramente el marco ideológico y cognitivo de las políticas de sanidad, educación, laborales e incluso las políticas contributivas de garantía de rentas (desempleo y pensiones), que no tienen proyección en las CCAA, de las políticas de vivienda, servicios sociales y rentas mínimas que forman el core del sistema de bienestar descentralizado. Sin embargo, intentaremos estudiar las interferencias que se producen entre ambos grupos de políticas en la formación del subestado de bienestar autonómico.

El contenido competencial de política social puede interpretarse: De forma amplia 1) por el agregado de los diversos paquetes competenciales constitucionalizados de carácter social, que son cohesionados desde el nivel autonómico para lograr una racionalidad, 2) o por la lógica que el Estado imprime a los diversos sistemas de provisión que componen el complejo estado de Bienestar, en razón a lógicas propias y diferentes de la anterior. Diferenciando claramente el marco ideológico y cognitivo de las políticas de sanidad, educación, laborales e incluso las políticas contributivas de garantía de rentas (desempleo y pensiones), que no tienen proyección en las CCAA, de las políticas de vivienda, servicios sociales y rentas mínimas que forman el core del sistema de bienestar descentralizado.

4.3.2 Interpretación constitucional y doctrinal del concepto de política social autonómica.

Los intérpretes de las respectivas interpretaciones restringida (efectos de la estrategia transferencial), y la amplia (maduración distintas velocidades de los sistemas de provisión social), orientadas a explicar la integración competencial y territorial autonómica y estatal son en el primer caso, y dando relevancia a una interpretación más o menos dinámica de los formalismos del derecho público el Tribunal Constitucional, y la literatura científica que permite extenderse hacia planteamientos sistémicos que desbordan la realidad jurídica.

*Criterio de interpretación por el actor Tribunal Constitucional*²⁷

El Tribunal constitucional se erige, siguiendo el institucionalismo discursivo, en árbitro decisivo del foro de la política. Aquí reside el interés considerar su criterio de interpretación del concepto política social, junto al de otros intérpretes académicos.

La evolución del Estado autonómico desde 1978 resulta fundamental porque los cambios han sido continuos, y al final, decisivos. Pero esta evolución no ha sido lineal, ni estaba predeterminada exactamente por la Constitución. En ella han intervenido, además de leyes y sentencias, pactos políticos, como los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992, resultados electorales en las CCAA y en el Estado, y también un cambio paulatino de la propia opinión pública sobre le Estado Autonómico (Aja, E. 1999: 38)

Por ello resulta relevante el papel desempeñado por el Tribunal Constitucional en la interpretación del alcance del título 148.1.20. Se enfrenta a la necesidad de argumentar los rasgos esenciales del sistema asistencial frente al de protección de la seguridad social (destinatarios, técnicas). Un interpretación flexible de los criterios o razones que hacen mantener al Estado la divisoria, abre una ventana de oportunidad al Estado que formalmente apuesta por la descentralización plena, pero tácticamente resuelve los conflictos de competencias frente a éstas mediante la alegación del principio de la igualdad territorial artículo 149. 1. 1º CE)

Según Aja, hasta 1999 nuestro Tribunal Constitucional se había pronunciado en más de 400 sentencias sobre problemas del Estado Autonómico y ha elaborado, algunas teorías importantes sobre las CCAA y sus competencias, pero en su mayoría son teorías de corto y medio alcance, sin entrar, porque no es su función, en la teoría global (AJA, 1999:34).

²⁷ SOLOZABAL, JJ (1998) *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, Mac Graw-Hill. Madrid; TOMAS Y VALIENTE. F. (1993) "La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías". *Revistas Vasca de Administración Pública*. Núm. 36.; TORNOS MAS, J(1996) "La delimitación constitucional de las competencias..." en VVAA. *El funcionamiento del estado Autonómico*, Madrid, MAP.(1997) *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, IEA.

Varias razones explican la ausencia de una teoría sobre el carácter del estado autonómico: 1) La escasa definición de la propia constitución sobre la estructura territorial; 2) su construcción progresiva a través de los años; 3) la falta de correspondencia en el derecho constitucional comparado del término Estado autonómico, y 4) la existencia de visiones del Estado muy distintas entre los partidos de ámbito estatal y los nacionalistas.

*Criterio de interpretación perspectiva Doctrinal*²⁸

Las distintas disciplinas académicas que se han aproximado al Estado de Bienestar trabajan el concepto asistencia social desde la perspectiva de la politología, la sociología, el derecho y la teoría del trabajo social²⁹, y desarrollan la idea de política social con un antes y un después.

²⁸ AJA, E (2004) La consolidación del estado autonómico. Corts: Anuario de derecho parlamentario, Nº. 15, 2004 (Ejemplar dedicado a: XXV aniversario de la Constitución Española), pags. 393-410; VIVER I PI-SUNYER, C. (2005) En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional. Carles Viver i Pi-Sunyer . Revista d'estudis autonòmics i federals, ISSN 1886-2632, Nº. 1, 2005 , pags. 97-130

²⁹ Jurídico: AZNAR LOPEZ, M Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, Nº 30, 2001 (Ejemplar dedicado a: Asuntos Sociales), pags. 55-86; BELTRAN AGUIRRE, J.L.1992.El régimen jurídico de la acción social pública HAAE/IVAP.;BLASCO LAHOZ,J.F, La protección asistencial en la Seguridad Social, Tirant lo Blanc, Valencia, 1992.;BORRAJO DACRUZ, E. De la previsión social a la protección Social en España:Bases histórico constitucionales hasta la Constitución en Economía y Sociología del Trabajo, 3 (1989). Trabajos social: BUENO ABAD, J.R (1988) Servicios Sociales: Planificación y Organización.:(1988) Apuntes de la descentralización de los servicios Sociales.Edit.Nau Llibres.:(1991) Hacia un modelo de Servicios Sociales de acción comunitaria. Edit.popular; (1992) Los Servicios sociales como sistema de protección social.Nau Llibres.; DEL VALLE GUTIERREZ,A (1986) El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías".Siglo XXI;DE LAS HERAS,P.y CORTAJERENA, E (1979) .Introducción al Bienestar Social; RENES, V. : "Los servicios sociales de atención primaria", en *Cuadernos de Formación*, núm. 7, ed. Cáritas Española,Madrid, 1988.(1989) La acción social; GARCÉS FERRER, J (1992) Administración Social Pública. Bases para el estudio de los Servicios Sociales.Tirant lo Blanc.(1992) Garcés Ferrer y María Asunción Roméan. Necesidades colectivas y Servicios Sociales, Instituto Gil Albert.(1994) La Administración Pública del Bienestar Social.Tirant lo Blanc

Institucional:CASADO, D. (1977) Cambio de las Instituciones de Bienestar Social en España. Ed. Marova..Madrid; (1990) Sobre la pobreza en España, 1965-1990, Ed.Hacer. Barcelona; FERNÁNDEZ, T. y J. GARCÉS (Coords.) (1999): Crítica y futuro del Estado de Bienestar. Reflexiones desde la izquierda. Valencia: Tirant lo Blanc; ESCUDERO RODRÍGUEZ, R, Una norma de envergadura: La Ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, Relaciones Laborales núm. 4 (1991).; GARRIDO FALLA,F, (1967) La Beneficencia general y particular. Situaciones y perspectivas, en Problema fundamentales de beneficencia y Asistencia Social. Ministerio de Gobernación,1967.;GONZALO GONZÁLEZ,B. ,ALONSO SECO,J.M La asistencia social y los servicios sociales españoles (1997).BOE Estudios Jurídicos.(2ª Ed 2000); GARCÉS SANAGUSTÍN 1996. Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial. CEDES SPQR.; MARTÍN MATEO,R. Sobre el concepto de Asistencia Social, en problemas fundamentales de la Beneficencia y Asistencia Social, Ministerio de Gobernación,1967.(1993)

1) La primera fase del desarrollo del estado de bienestar social español se ubica en el marco interpretativo de la socialdemocracia, centrado en el valor de la universalidad, y según este estudio, bajo el arbitrio decisivo del foro de la política en que se erige el Tribunal Constitucional.

2) La segunda fase del afianzamiento del sistema asistencial autonómico podríamos situarlo en el año 1999 cuando se produce la última gran transferencia relativa al bloque de provisión social estricto (políticas activas del INEM). Para la doctrina, también estos años son decisivos, en concreto porque la madurez competencial autonómica se produce cuando el Estado está practicando técnicas gerenciales de gobernanza. Esta división cronológica resulta eficaz para definir los límites de los subestados de bienestar atendiendo a las corrientes doctrinales dominantes (en el sentido de Kingdon, 2005), que se manifiestan.

A partir de 1996, Víctor Díaz³⁰ lanza la idea de evitar la metonimia, de utilizar la parte (Estado) por el todo (sistema), porque contribuye con una perspectiva más amplia que la concepción estatista. Según su análisis, este desplazamiento semántico refleja lo que ha sido, durante varias décadas, el predominio de una mentalidad que tendía a subordinar los diferentes elementos del sistema al elemento estatal, y una evolución histórica singular que había hipertrofiado ese elemento estatal, al menos en servicios, en lo que se refería a las actividades de financiación y de provisión (Pérez Díaz, V, 1996)

Manual de derecho administrativo.; RODRÍGUEZ CABRERO, R. Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social 1996 : 87-115

³⁰ Antes de entrar en mitad de la década de los noventa, el objetivo de la eficiencia político-administrativa en la línea apuntada por Víctor Díaz, parece un hecho constatable incluso en la formulación de promesas electorales.

El paso del discurso de los derechos al de la eficiencia, ya lo hemos visto en otros momentos de la historia. Tiene los reflejos que veremos en el equilibrio entre los actores públicos y privados y en las instituciones, que con especial incidencia en los ayuntamientos, por su tradición y por la imprecisión de las leyes autonómicas.

En cualquier caso no podemos concluir si esta moderna manifestación de reformismo social (a un impulso social le sucede un impulso modernizador del Estado) contribuye a la consolidación del bienestar social de forma genérica. Los servicios sociales no pueden por sí solos paliar los desajustes sociales, y esto sí que es cada vez más una evidencia.

Para nosotros, la decisión científica de optar por un concepto más extenso, no impide el reconocimiento de las funciones que ha venido cumpliendo hasta ahora, y que necesariamente tiene que cumplir el Estado, en relación con sus compromisos tradicionales con el bienestar social, el equilibrio y crecimiento socio económico capitalista, y el papel que juega la política social en una crisis de crecimiento del sistema capitalista corporativo (Muñoz Bustillo: 190-200).

Más al contrario, quiere situarnos en la línea de los últimos planteamientos teóricos que desde el pluralismo, elitismo y marxismo han convergido hacia esquemas que, dando cierta preeminencia al componente elitista de las relaciones políticas, pone el énfasis en la observación de la interacción (pluralismo), entre el Estado (elemento principal de referencia), y sus organismos y otras redes de políticas formales e informales.

Sin necesidad de llegar a un enfoque sociocéntrico, hay que concretar las redes de políticas formales e informales -distinguiendo las que defienden intereses económicos u otros-, con las que los gobiernos están obligados o dispuestos a negociar y transaccionar en la formulación de políticas en el contexto de cada sistema de protección social. De hecho siempre han existido instituciones privadas que suministraban asistencia social dentro del marco legislativo trascendiendo las competencias del estado y los organismos públicos: empresas, asociaciones patronales sectoriales, sociedades e instituciones privadas, como los seguros privados voluntarios o el ahorro individual; asistencia voluntaria de familias o entidades caritativas u ONG.

El Tribunal Constitucional 1), en tanto que foro institucional donde dilucidar los interrogantes discursivos, evidencia fuerte intensidad en sus pronunciamientos hasta 1999, fecha de la última fase de transferencias. Las disciplinas 2), que han abordado las cuestiones jurídicas y económicas, de trabajo social, sociológicas o institucionales, en cada una de las dos grandes etapas del proceso han considerado relevantes diferentes aspectos, hasta 1999 etapa en que se resuelve el debate ideológico y después, el gerencial.

CAPÍTULO II
La construcción del espacio subestatal de bienestar valenciano

1 Los condicionantes del Estado de bienestar multinivel mediterráneo español: Hacia el desbordamiento territorial y competencial, visto desde las perspectivas endógena y exógena.

El proceso causal descrito pone de manifiesto las tendencias y presiones institucionales a la reforma del estado de bienestar y la construcción de un subestado autonómico social. Las dificultades, con sus obstáculos y oportunidades de la Generalitat Valenciana, para pergeñar una entidad política dotada de una envergadura competencia (social-asistencial) coherente, que tenga unas instituciones territoriales internamente integradas y que reciba, desde el promotor de este Estado social una lógica de relación territorial son posibilidad de sinergias polisindiales, hacia y desde el nivel territorial local y europeo.

El proceso de descentralización en España confronta dos tensiones: una presión interna histórica que propende a integrar las estructuras reticulares en presencia, colmatando las inercias generadas con el Estado liberal; y una presión Europea, que aspira a eliminar diferencias entre estados miembros mediante mecanismos más sofisticados de experimentación (learning policies), en aras a la cohesión comunitaria que requiere la incertidumbre de las relaciones inter e intra gubernamentales

El relato de la construcción del eje competencial y territorial no nos permite una delimitación clara y consensuada del rol que cada nivel territorial puede desarrollar, dado el esquema “abierto” de Estado de las Autonomías.

Entendemos que a la complejidad de la definición del régimen de bienestar del estado y las autonomías, se añaden otros condicionantes que hemos querido incorporar al estudio como corrientes de presión que actúan sobre los anteriores elementos definidos. Los efectos de la presión externa vía europeización de sus políticas completa, junto al efecto interno de la trayectoria dependiente, continuista o innovadora, configura con sus obstáculos y facilitadores, el estado de Bienestar contemporáneo desbordado territorial y competencialmente.

Se puede entrever la cercanía entre la teleología y el origen de ambos tipos de presión institucional:

1) Punto de vista de la presión institucional interna:

Su finalidad es el reto del Estado de Bienestar es seguir integrando estructuras reticulares en presencia, e inducir las hacia la integración del poder público. Continuando la formación del estado liberal que integró las estructuras de la Iglesia en el sistema público.

Se origina en la fuerza histórica del Estado liberal (Boismenu, Graefe, Jenson ³¹). La presión interna de la inercia institucional, inicialmente reporta continuidad y equilibrio, incluso en momentos de cambio, pero acaba por desacelerar su fuerza impulsora en el modelo valenciano.

2) Desde la perspectiva de la presión exógena de la Unión Europea,

La teleología, el resultado buscado es que el método abierto de coordinación arbitrado al efecto compense la asimetría entre los estados miembros del ámbito del bienestar, integrándolo e igualándolo.

El origen de institucionalización de la presión externa procedente de la europeización de las políticas se observa en dos fases, antes y después de la implantación del Método de Coordinación Abierto (MAC), siendo este sistema de acción el que acelera la influencia de las instituciones de la Unión Europea en el diseño de políticas públicas para compensar, mediante la experimentación, en un contexto de incertidumbre en las relaciones inter e intra gubernamentales.

³¹ Sobre el modelo canadiense: El nuevo contexto plantea nuevos instrumentos y procesos de elaborar de políticas públicas que pueden plantearse desde la gobernabilidad o desde la NGP.

1º. Según Pierre Peters: El estado como organización formal está en retroceso frente a las redes, porque ya no decide sólo influye (Rhodes).

2º Enfoque más centrado en los *inputs* y *outputs* (*benchmarks*- estrategias de buenas prácticas...) aunque comparte la visión del estado líder pero sin autoridad formal.

En definitiva, las tensiones institucionales vividas por este proceso de descentralización desde 1978, junto al de Europeización desde 1986, ha dado lugar a una transformación de las relaciones del poder entre diversos grados del gobierno -municipal, supra-municipal, regional, nacional y europeo- y *rescaling* del modelo de estado español tradicional. Según Colino (2008:573-585) la fuerza subnacional, basada en identidad, geografía, la economía, democrático y nacionalista exige, ha formado de nuevo el papel del estado, como expresión de la adaptación flexible de instituciones a la globalización económica, a la Europeización y a las demandas de un sistema de desarrollo de gobierno multinivel (Keating, 2001; Moreno, 2005:127-140; Subirats, 2006:175-200; Loughlin, 2007:385-403).

Estas perspectivas han sido complementadas por un número de contribuciones: a) el desarrollo de nuevas capacidades regionales y de Europeización del gobierno regional y de las políticas en España (Bache y Jones, 2000; Magone, 2004; Pasquier, 2004; Dudek, 2005; Christopoulos, 2006), b) la Europeización de las relaciones intergubernamentales (Börzel, 2000; Colino, 2001), c) el impacto del gobierno de niveles múltiples en regiones específicas con las identidades políticas fuertes (Brugué y otros, 2000:95-118; Keating, 2001) y d) el nuevo papel del estado español (Bañon y Tamayo, 1997:85-114; Jones, 2000).

De todas estas facetas, el proceso de descentralización quizá haya sido mejor estudiado en su proceso de despliegue legal y operativo (también su negociación), sin tener demasiado en cuenta los condicionamientos institucionales históricos (*path dependency*, de continuidad o de innovación), que han actuado como bomba de relojería, aunque desacompañado cronológicamente, pero interactuando de forma dialéctica con el proceso de la europeización. Y esto, posiblemente, a causa de la debilidad del papel director ejercido por un Estado central, carente de discurso identitario alternativo consensuado.

En un escenario de desbordamiento territorial y competencial, el Estado es un mediador que ya no dispone plenamente de competencias definidas, ni de agentes territoriales directos, vuelve a ponerse sobre la mesa la necesidad de articular e

interaccionar las redes informales e institucionales. A juicio de numerosos autores esto exige que el estado de bienestar contemporáneo configure nuevas *safety nets*, mallas de seguridad eficaces que reestablezcan la relación entre el trabajo y la atención a los familiares dependientes.

1. Las mallas configuradas en España con la Democracia: Se fundamentaron quizá en el discurso de la compasión ciudadana. Siendo la primera malla, la propuesta por Matilde Fernández teóricamente universal, focalizada en el sector marginal, limitada al sustento económico y con endeble desarrollo para lograr la accesibilidad al resto de derechos de sanidad y educación.

2. Las mallas exigidas por los nuevos riesgos sociales: Que se tejieron en las fases posteriores (a partir de 1999 según el proceso teórico, a partir de 1989, según el proceso aplicado) se interpretaron y diseñaron para tener eficacia universal. Perdiendo la función de compactar el resto de derechos de ciudadanía porque se dirigen generalmente a un sector integrado. Además son el entramado institucional que plasma el grado de civilización y solidaridad.

Según algunos autores, los nuevos riesgos en la evolución posterior, ya no requirieron un nuevo paradigma de Estado de Bienestar (Eardley, 1996) pero sí una variante que generara nuevos discursos de bienestar, y pusiera a prueba nuevas visiones económicas. Que reevaluara el papel del mercado y de los distribuidores de bienestar familia y sociedad civil. Servicios sociales de mínimos para obtener un nivel de calidad de vida determinado, basados en *means tested*, y que pueden ser universales, que suelen ser un agregado de dispositivos y programas fragmentados a distintos niveles poblacionales, sin continuidad o correlación entre ellos.

Como se llegó a este objetivo, partiendo de que el Estado de Bienestar se ha llegado a convertir en un estado en el cual el poder organizado se utiliza deliberadamente (mediante la admón. y la política) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas de trabajo. Su actuación tendencialmente: a) garantiza una renta mínima al margen del mercado de trabajo, b) minimiza la inseguridad apoyando a los ciudadanos y sus

familias frente a contingencias sociales (enfermedad, vejez, desempleo),c) hace provisión de un conjunto de servicios pactado a los cuales todos tienen derecho sin distinción de status o clase

Pero para acometer cualquiera de estas incitativas, Moreno entiende la necesidad de una operativa basada en la construcción de suelos o redes de derechos y recursos materiales para que los ciudadanos puedan participar activamente es una preocupación básica en los países europeos, cuyo modelo se basa en la *decommodification* o desmercantilización, (Polanyi y Titmuss), la existencia de derechos y recursos que permiten al emancipación al margen del mercado laboral.

En la actualidad el Estado es un mediador que ya no dispone plenamente de competencias definidas, ni de agentes territoriales directos. La constatación de la fragilidad de los elementos propios del estado, traslada la fuerza directora del proceso a factores algo más ajenos a éste (lógica histórica o presión endógena, y lógica europea o presión exógena). Tras el asentamiento democrático, vuelve a ponerse sobre la mesa la necesidad de articular e interaccionar las redes informales e institucionales, configurar nuevas safety nets que solventen riesgos sociales generalizados tales como el restablecimiento de la relación entre el trabajo y la atención a los familiares dependientes. En definitiva quizá no se trate de un nuevo paradigma sino, de un nuevo discurso para el Estado de Bienestar, que parte del modelo de la remercantilización, cuando las raíces de modelo estaban en la decommodification.

1.1. Dimensión presión endógena: el path dependency como factor de la reforma³²

El valor del path dependency para el análisis de la presión interna se justifica en que las instituciones históricas son el factor endógeno más potente por su fuerza impulsora. El

³²Autores que describen el proceso de presión interna institucional: Goldstone, J.A. Initial conditions, general law, path dependence, and explanation in historical sociology. AJS Vol.104 núm. 3 (nv.1998) 829-45); Peters, B. Guy, Pierre, Jon, King, Desmond. S. 2005. "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism", *The Journal of politics*. Vol. 67. núm. 4. nov. 2005 pp. 1275-1300, G. Marks, L. Hooghe, K, Blanck. European integration from the 1980: state centric v. Multilevel governance. Perspectives on world politics. R. Little, M. Smith (EDT). (Cap. 24). Define el modelo estado céntrico y el multinivel en cada etapa del policy maker: iniciación, toma de decisión, implementación, adjudicación.

path dependency se define como la trayectoria que dirige a una institución a actuar reproduciendo o dependiendo de las acciones o actores que hayan intervenido ya en el pasado.

Valoramos la presión endógena, a partir del path dependency procedente de las instituciones territoriales históricas que subsisten en la Democracia y que deben adecuarse al estado de las autonomías. Desde un punto de vista cronológico observamos dos fases a lo largo de la Historia del estado liberal español: el proceso de raíz decimonónica que enfrenta Comunidades Autónomas y Diputaciones, y el proceso que procede del XIX y el XX que impulsa al Estado a realimentar su centralidad. El análisis de los acontecimientos que animan a estas instituciones y sus actores se enmarca en un doble proceso: 1) el de génesis del modelo de bienestar autonómico valenciano; y 2) en el de descentralización general del estado. Este traslapamiento de procesos otorga statu de variable dependiente al territorio, al menos en la fase inicial. Las categorías propuestas por Arthur y Mahoney para tratar la lógica de los acontecimientos de forma más estructurada: coyuntura crítica, reproducción y retroalimentación o interrupción eventual del proces , refuerzan la metodología propuesta (Lowi y Hall),

Sobre la trayectoria de los acontecimientos, y la valoración de sus impactos:

De su impacto en las instituciones existentes, a través de la utilización o modificación de los instrumentos de política existentes, que operan en cada una de las etapas de modo diverso. Se constata que aunque no emplee nuevos instrumentos, ni cambie la lógica del bienestar, puede incluso tener un impacto en los actores críticos: 1) favorable, por ser incrementalista, o bien 2) tener un impacto desfavorable sobre los actores críticos. Es así como instrumentos y objetivos de los actores institucionales (críticos) será analizado.

No obstante su valor, pese a la crítica clásica a este enfoque, reside en no identificar la trayectoria dependiente con la continuidad, pues un mismo comportamiento institucional puede tener impactos sociales diversos sobre los actores: positivos incrementalistas o negativos de rechazo social.

En el concreto proceso de descentralización valenciano, el factor endógeno más potente por su fuerza impulsora son las instituciones territoriales históricas (Steinmo, Thelen, Longstrenh, 1992), y es valorado en su doble faceta de actor e instrumento. Respecto al primer aspecto y más relevante, el esfuerzo desplegado en las fases iniciales por integrar a estos actores históricos de tipo territorial, en el estado de las autonomías, cuyo primer objetivo era precisamente asentar su legitimidad territorial, obliga a tomar en consideración esta presión de tipo endógeno con carácter casi de variable dependiente. Respecto a las instituciones históricas e tanto que instrumentos, también son consideradas de forma aislada en cada uno de los sectores de atención, por mostrar especial impacto el área del menor, salud mental (entreverado con la discapacidad y la tercera edad), e indirectamente, el área de mujer.

Es necesario conocer el valor de ambas variables (territorio y competencia) en el momento que nos interesa, pero también la secuencia de cómo se desarrollan esos factores. Por ello, suele criticarse al enfoque del path dependence su aperturismo o permisividad en las primeras fases, comparativamente con la relativa cerrazón y coerción en etapas posteriores.

Fases de la trayectoria dependiente La trayectoria dependiente se manifiesta en dos tipos de proceso, o fases, que rebelan la posibilidad de dos aproximaciones complementarias, plenamente presentes en el proceso de descentralización autonómico del bienestar:

1) Un proceso de raíz eminentemente histórica, procedente del s. XIX:

Trayectoria dependiente referida a los procesos de tensión institucional entre la Comunidad Autónoma, y las instituciones históricas detentadoras de las competencias. Entre Diputaciones y Comunidad Autónoma, el empleo de los mismos instrumentos abre una negociación beligerante, provocada ante el horizonte de la posible sustitución. Simultáneamente, el diálogo con los actores críticos preexistentes procedentes de la municipalidad resulta favorable, al poder ser vinculados en torno a una idea de profunda innovación. Este proceso es manifiesto y será muy acusado en la fase preautonómica y la primera fase autonómica.

2) Proceso que se refiere a unos antecedentes históricos más recientes, el régimen anterior:

Proceso de tensión institucional entre las instituciones del Estado que pretende mantener la continuidad en las posiciones de centralidad anteriores (siglos XIX y XX), y las emergentes instituciones autonómicas que actúan como actores críticos no favorables a esta trayectoria dependiente, y buscan profundizar en su legitimidad. Este proceso se plantea como una hipótesis que sostenemos a lo largo de todas las fases que recorre la investigación.

Metodología. Los analistas justifican la elección de un camino de dependencia, enfatizando los eventos o procesos que parecen pequeños (los acontecimientos de Titmuss) pero que comparativamente producen grandes efectos, porque producen una positiva retroalimentación que refuerza el camino elegido. Demostrando que hay prácticas organizacionales e institucionales que son extremadamente persistentes y esto es crucial para caracterizar la vida social. Lo que Mahoney (2004) llama “mecanismos de reproducción”.

La idea de acontecimiento apela a la factualidad, a los hechos, la operativa. Nuestra aproximación al nivel de las políticas, de la práctica institucional se materializa a partir de dos fuentes informativas: la oferta legislativa y las alternativas programáticas de los actores tradicionales o emergentes, en el proceso de producción de las políticas públicas sociales asistenciales.

Asentado este principio de investigación, y dado que en nuestro diseño de investigación es igualmente relevante el plano de las ideas, en el objetivo de reconocer el hilo conductor de esta presión endógena, localizamos los signos del path dependency en el discurso institucional explicitados en fuentes oficiales.

En un proceso intrínsecamente histórico, donde es importante el rol del tiempo y la secuencia, hay que demostrar las condiciones y razones de la retroalimentación. Una incorporación correcta de la secuencia se refleja en la simultaneidad de dos enfoques

teóricos, que serían además la justificación teórica a los dos tipos/fases de trayectoria dependiente que hemos dibujado en el epígrafe anterior,:

- a) Un análisis dirigido hacia las diferentes fases: inicio, crítico, retroalimentación, e interrupción eventual del proceso de configuración del modelo valenciano de bienestar.
- b) Un análisis que sitúa el proceso de path dependency de configuración del modelo valenciano de bienestar, en el contexto de otro proceso de cambio histórico (cual es la descentralización política de España).

De estos dos, es quizá especialmente orientativo, por facilitar el aquilatamiento de los acontecimientos objeto de investigación, el proceso de path dependency del primer enfoque cuyas características distintivas son (Pierson, 2000):

1º. Crítica coyuntura inicial, con acontecimientos que desencadenan un movimiento en una dirección (la propia creación de la autonomía y su contexto, en sentido macro, aunque también podemos poner por ejemplo coyunturas micro-acontecimiento como la riada de 1982 que aceleró y orientó cierta evolución institucional hacia el municipalismo)

2º. Periodo de reproducción, en el cual las posibles retroalimentaciones refuerzan esa trayectoria (respecto a la riada y el programa de Barrios de Acción Preferente, no hubo demasiadas, y se diluyeron al compaginarse con otro modelo más individualizador de los riesgos, aunque se intentó cierta reproducción retórica)

3º. El final del camino, en el cual nuevos acontecimientos impiden, provocan que no se mantenga de un equilibrio a largo plazo. Quizá podríamos situarlo en la fase que sobreviene tras el bienio, cuando la retórica de una discurso municipalista, ya no es sostenido con una coordinación administrativa solvente.

Desde la perspectiva económica se ha insistido en la idea de *retroalimentación de dinámicas*. Las puntualizaciones genéricas de Arthur son valiosas para dar cuerpo a la categorización de Lowi (1974) aplicada al proceso valenciano. Brian Arthur (1994) sugiere cuatro características que generan retroalimentaciones positivas, a saber: a) Gran organización, pero con costos fijos, de menor coste unitario; b) Aprendizaje de los efectos: la repetición genera efectividad, c) Coordinación de los efectos: Cuando los

beneficios individuales son atractivos para más gente, y d) Adaptación a las expectativas. Quizá el momento en el cual se pueda apreciar con mayor claridad, es la etapa subsiguiente al bienio, a partir del cual el policy learning multiplica sus efectos.

Al identificar estos mecanismos económicos, Mahoney (2000) argumenta que la retroalimentación positiva puede implicar legitimación o standards de apropiación, porque el mecanismo trabaja igual que la idea económica de *adaptación de expectativas* (cuando un número mayor de actores aceptan como propias unas prácticas, incrementan la posibilidad de que otros lo hagan también).

Identificar estos mecanismos es muy importante para clarificar cómo se amplifican inicialmente los efectos de procesos sociales en marcha. En este sentido, este proceso que puede ser comparable a la clasificación de Hall, que hacemos servir para el análisis del mecanismo político. Douglas North (1992) sostiene que esta dinámica es además, central en situaciones de emergencia institucional y cambio. Momento que quizá puede homologarse tanto en el tránsito del modelo instrumental al paramétrico, como del paramétrico al paradigmático.

Otro elemento de interés que podemos trasladar desde la teoría del path dependency a la investigación es: la identificación del no refuerzo de las secuencias de acontecimientos. Una variante de la secuencia de acontecimientos se refiere a aquellos que provocan reacciones o sacudidas, en lugar de reforzar procesos. El valor de esas disrupciones del *statu quo* no consiste necesariamente en volver al punto de equilibrio inicial, sino a tomar una nueva dirección, aunque no refuerce los movimientos iniciales³³. Continuidad o innovación pueden ser expresiones de la misma trayectoria.

Así, siguiendo el ejemplo del municipalismo, la no retroalimentación de la coyuntura crítica que supone la irrupción de unas entidades locales democráticas políticamente

³³ Un ejemplo de reacción inducida es el libro de Skokpol *Protecting soldiers and mothers*, sobre el impacto del sistema de pensiones de veteranos de la 1 GM en la formación del EB, pero no por la vía del refuerzo, sino porque generó una reacción en una élites opuestas a los peligros del sistema público de pensiones que provocó la organización en todo el estado de una coalición interclasista de apoyo.

muy comprometidas con la innovación del modelo social, no permitió su legitimación por la vía de la adaptación de expectativas. Sin embargo, tampoco puede decirse que el no refuerzo de este acontecimiento nos lleva al punto inicial, son a una nueva orientación de la municipalidad.

En definitiva, los procesos de reestructuración dinámica en sistemas de niveles múltiples han sido observados por la literatura en organizaciones y en negociaciones interorganizativas (Benz, 1998). En cuanto al análisis de la interacción territorial endógena de las instituciones procedentes del pasado con el nuevo policy making social democrático, en tanto que presume la existencia de organizaciones que reaccionan y se adaptan a los cambios en un sistema multinivel emergente, dependiendo de los dos factores que rigen nuestra investigación: el contexto institucional nacional de la organización territorial (eje territorial); y la naturaleza específica del problema de la política regional a considerar (eje competencial), de modo que se pueda salvar la incongruencia que tantas veces se da entre los límites político administrativos y socioeconómicos en la conducción de procesos de ajuste regional (Pintaris, 1995).

1.2. Dimensión Presión exógena³⁴: la inserción en el marco de la Unión europea.

Entre los motivos convencionales de readjustment, se confirma la presión de la europeización de las políticas españolas como un proceso de mayor impacto inicial que la globalización. Tanto en el nivel institucional que abre estructuras de oportunidad nueva, como en el discursivo que plantea una reformulación de los problemas sociales interactivo. La europeización se manifiesta como un marco cognitivo y normativo nuevo, una lógica superadora; y un marco para el cambio.

Entendemos por presión exógena o europeización, a los efectos de este trabajo, a aquellas inercias que trasladan al modelo de bienestar autonómico en formación, determinadas tomas de decisión institucionales, y que afectan al diseño de las políticas

³⁴ Trade liberalization and Harmonization of social policies: lessons from European Integration. ANDRÉ SAPIR

públicas sociales tanto del estado y como consecuencia, pero también de forma independiente, de la Generalitat.

El valor de esta dimensión reside en su intensidad, y obviamente en su permanencia a lo largo del tiempo. Moreno ha constatado, la intensificación de la europeización de las políticas sociales inducida por la Comisión. Este proceso, en virtud del principio de subsidiariedad que informa nuestra estructura institucional europea quiere decir que son las regiones las protagonistas de la europeización.

En el plano macropolítico, la europeización es bien definida por Del Pino por contraste a la globalización. La globalización ha supuesto la apertura de nuevos mercados de trabajo con costes laborales muy bajos en los países en vías de desarrollo. El impacto de la UE y, especialmente, los criterios de entrada a la EMU han funcionado como una presión para la reforma del Estado de Bienestar (Holzinger, Knill, 2002), y las políticas públicas que nacen en respuesta.

La literatura va confluyendo en la identificación de cuatro causas del *retrenchment*: presión demográfica, actitudes diferentes frente a la fiscalidad, neoliberalismo, y globalización. La mayoría de los autores se han centrado en los efectos de la globalización, sin embargo, esta investigación pone de relieve como en los subestados de bienestar tardíos y de carácter regional, como el valenciano, la europeización es anterior a la globalización. Y ello matizando la postura de Scharpf (1997) que reconoce que la mayoría de los estudios ponen de manifiesto que los efectos de la globalización tiene más recorrido que los de la europeización (mercado interior y moneda única) en la administración de avances y retrocesos del EB.

Sin embargo, en el caso de la Comunidad Valenciana es mayor la presión de la UE medido en términos de impacto normativo sobre selección de identidades, objetivos e instrumentos puestos en marcha. Es decir, en términos de balance de la formación del eje competencial del modelo autonómico valenciano, aunque también del estatal.

Para Radaelli (2004), la europeización puede ser considerada como un gobierno (Scharpf, 1999³⁵) (que ha cambiado las nociones compartidas sobre cómo se relacionan actores públicos y privados en un sistema complejo), como institucionalización (Cowles and others, 2001) que empieza con un proceso de presión adaptacional que actúa como nueva estructura de oportunidades en el que participan los vetos players y las instituciones formales favorables para hacer un cambio en las políticas nacionales, y donde la socialización y el aprendizaje contribuyen a la institucionalización de normas y al desarrollo de nuevas identidades (Börzel y Risse.2009), finalmente la europeización como discurso³⁶ (en la medida que tiene un poder transformativo de la política, puede cambiar las preferencias de los actores, reformular los problemas de la política, hacer un estilo confrontacional o cooperativo y puede aumentar o disminuir el valor de los recursos, además como proceso interactivo cubre las relaciones entre los actores en la fase de formulación de la política)

Estos tres planteamientos nos hacen considerar la triple naturaleza de la europeización. Puede entenderse como una *lógica* (cuando los elementos del *policy making* UE aparecen como un marco normativo y cognitivo de referencia, y la lógica de acción y del significado está dirigida por Europa, en este caso emerge la lógica europea es la referencia respecto a una lógica de los actores nacionales cambia, o donde no hay cambio, ni redefinición de la política nacional), como un *marco para el cambio* (donde la europeización es una respuesta a la presión, o no de la UE), y como *un análisis sensible al tiempo* (entendido a una secuencia donde las iniciativas de consenso han sido facilitadas por un Libro Blanco de la Comisión y procesos de socialización orquestados por la Comisión).

Esta categorización ramificada pero minuciosa aportada por Radaelli permitirá justificar la metodología de abordaje de la presión europeizadora que vamos a establecer, y que aspiramos a que sea homologable al diseñado para la identificación y análisis de la presión endógena.

Fases

³⁵ Bache, 200; Buller and Play, 2002; Gualini, 2003; Kohler-Koch and Eising, 19; Scharpf, 1999.

³⁶ Radaelli 1999, Hay and Rosamond, Schimmelfenni 2001, Schmidt and Radaelli, 2004, Schmidt 2002.

Primero. En casi todos los países europeos de nuestro entorno se hicieron sentir las primeras influencias de los años 80. Además desde el punto de vista organizacional, 1988 introdujo los nuevos procedimientos de la puesta en práctica para fondos estructurales que supuso un extraordinario laboratorio para estudiar las estructuras multinivel en el marco UE (Heinelt, H. and Smith, R., 1996, Hooghe 1996 y 1997).

El desafío europeo es adaptarse a la convergencia europea y la pérdida de protagonismo de los Estado nación. Los países europeos han adoptado estrategias similares, quien no lo hizo fracasó. Primero, en los ochenta Mitterrand fracasó con las políticas de planificación indicativa de 1981, cuando otros países había abandonado la práctica del estímulo de la demanda keynesiano propia del post 2 GM, y practicaban ya el paradigma neoclásico de la oferta (*supplyside*). Y más tarde, durante los 90 todos aceptaron la limitación de la deuda pública, saneamiento de las finanzas públicas, baja tasa de inflación, estabilización de cotizaciones sociales (*payroll taxes*)

La iniciativa autonómica se centró en los programas de intervención comunitaria predicada en los planes de pobreza y la carta social europea de 1991.

Estos programas se ofrecían desde la UE como políticas de integración positiva, que ofrecían modelos alternativos propios, los cuales ejercía cierta presión adaptativa a los estados miembros. No estaba previsto a través del Comité de las Regiones u otros órganos europeos, que también fuera a servir de presión a los gobiernos regionales.

Segunda. De manera sistemática, a partir del tratado de Amsterdam y con la centralidad del empleo en la construcción de la cohesión social, las políticas de adaptación positiva propuestas serían seguidas sistemáticamente por el Estado, al tener carácter imperativo. Con anterioridad los programas que iban individualizado riesgos como igualdad, mujer o drogas, también ejercerían presión adaptativa sobre el gobierno nacional y, como consecuencia sobre los gobiernos autonómicos.

Estos programas suponían claramente nuevos marcos normativos y cognitivos de referencia para un estado que no había redefinido su paradigma social más allá de la

voluntad de equipar a los municipios con equipos base de servicios sociales. Este será un proceso a cooptación de programas hasta llegar a la idea transversal de cohesión social, que unen el ámbito del empleo con la protección social a partir de 1996, influyendo en la selección de identidades y objetivos.

Existe un gran salto entre ambas fases, no sólo por el comportamiento de los actores nacionales (y autonómicos), sino por los grandes cambios que afectan a la Europa, que hacen que el policy making en EU sea revisado, como Moreno y Palier identifican. Nueva política centradas en la coordinación del empleo y la política social a través del nivel MAC intentan ofrecer perspectivas que reconcilien las dicotomías entre lo económico y lo social, lo nacional y lo europeo. Mientras el paradigma macroeconómico ha permitido la centralización monetaria y el crecimiento interno de los mercados abiertos, la descentralización de los programas de bienestar se han dirigido a encontrar las demandas de subsidiariedad territorial. Las reformas relativas a la emergencia del nuevo riesgo social pueden provenir de las instituciones de la UE combinando política social y orientaciones económicas, además de respetar la diversidad nacional (Moreno y Palier, 2004).

Se abre paso el paradigma económico del estado activador del *workfare shumpeteriano*, que considera la libertad de mercado como requisito del éxito económico (Jessop, 1994)

¿Cómo se canalizó el cambio? Todos lo justificaron en la obligación de cumplir con Maastrich, y así las dinámicas económicas y sociales se convirtieron en parte sustancial del discurso económico nacional. Se pretendió que las reformas fueran percibidas como parte de un proceso “europeizado” (Sharpf, 1996, y Radelli, 2000)

Metodología. Tratamos de respetar el doble nivel analítico propuesto para el seguimiento de la presión endógena. El nivel de las ideas queda perfectamente justificado desde el momento que se entiende la existencia de un marco cognitivo propio europeo que justifica una lógica de acción, es un efectivo poder transformativo de la política, que reformular los problemas de la política. Y en el nivel institucional, se evidencia como un entorno más que apropiado, un marco para el cambio.

Aún así, y además de establecer las fases de su evolución, procede apuntar que la presión de la integración de la Unión Europea tiene, a nivel de diseño institucional de políticas públicas, dos etapas. Antes y después del Método de Coordinación Abierta (MAC), que en realidad supone la sistematización de una voluntad política preexistente. A los efectos del *policy making* social, el mecanismo europeo de facilitación de la coordinación (institucionalizado en el MAC, o antes informalmente) es muy importante, pero existen otros como la negociación y la sobre todo la jerarquía (que favorece la imposición de políticas de integración positivas, empleada en el ámbito social) que también debemos considerar.

Para analizar y medir el poder de la europeización hay que pensar los mecanismos y su vínculo con el gobierno:

- La negociación, puede referirse a diversos aspectos no necesariamente políticos, pero siempre se considera como una reacción anticipada. Los términos de interpretación de una sanción, la formulación de expectativas por el actor nacional. La nueva estructura de oportunidad puede favorecer el cambio de posición a lo largo del proceso de negociación.
- La jerarquía. La UE gobierna de modo jerárquico mediante políticas de integración positiva, cuando produce su propio modelo (Planes de Empleo y de Inclusión Social, Tratado de Lisboa). O mediante políticas de integración negativa, cuando no hay un modelo a seguir y mediante mecanismos horizontales depende, de la capacidad de cada Estado y su buena voluntad, cambiar la política de competencia reguladora
- La coordinación facilitada: Cuando la UE actúa como foro para la discusión y plataforma de transferencia de políticas. En este punto del Método de Coordinación Abierta (MAC) ha codificado e institucionalizado el aprendizaje, la socialización y la transferencia de políticas. La literatura nos dice que no sólo hacen falta un método como el de coordinación abierta, sino redes robustas de actores que faciliten la adopción de nuevas políticas nacionales, una sociedad civil fuerte y una capacidad político administrativa para incorporar el *policy learning*.

La presión exógena se ha estructurado en dos fases clave: 1) Desde 1986 hasta la Carta Social europea de 1991; 2) desde el Tratado de Amsterdam hasta la actualidad. Hemos tratado de identificar la fórmula de entrada de los contenidos europeizadoras de las políticas sociales autonómicas (negociación, jerarquía o coordinación facilitada), pero sobre todo el valor de esos contenidos para la construcción interactiva del modelo entre el estado español y la autonomía valenciana.

2. La construcción inicial del problema: El estado de bienestar multinivel

Los antecedentes inmediatos al Estado Social y de Derecho estrenado con la CE, nos indican en que estadio de desarrollo se encontraban los criterios base de la reforma social que después impulsó el Estado de Bienestar: la democratización y la descentralización. El institucionalismo discursivo nos facilita la interpretación de la intensidad de las continuidades o rupturas de la acción social estatal, respecto al Estado anterior, ofreciéndonos un relato en los niveles institucional y de ideas.

Secuencia de acontecimientos:

- 1.1 Política social inmediatamente anterior a la Democracia
- 1.2 Tras el fallecimiento de Franco
- 1.3 Antes incluso de celebrarse los primeros comicios democráticos.

2.1 Antecedentes del Estado de bienestar español: de la reforma social franquista a la reforma social democrática

Desde el punto de vista institucional histórico, el estado franquista estuvo ausente de la prestación de la función social que delegó en un entramado institucional corporativo. Desde el punto de vista de las ideas: No hay un modelo de provisión social sino uno de promoción social compensado con medidas difusas de protección.

Este análisis institucionalista histórico asume la falta de interés reformador del estado franquista, y la estrecha localización de las medidas en el mero nivel

programático (unificación competencias entre Ministerios de Gobernación; y Trabajo y Seguridad Social), que sin restarle valor simbólico carecía de una filosofía política de base, aún en formación, con múltiples y potenciales derivaciones, y un marco retórico silenciado.

La reforma social franquista

La política régimen político inmediatamente anterior a la Democracia, el régimen franquista nos devuelve una imagen que más allá de la maraña institucional, evidencia un marco de derecho público fuertemente definido, en el que contrasta una voluntad centralizada en el Gobierno de dirección, con un plano cognoscitivo difuso respecto a los propósitos gubernamentales de su reforma social, y que delega en otros actores la intervención.

Desde la perspectiva del análisis institucional histórico, fue un Estado ausente que delegó a lo largo del tiempo en diversas instituciones con intereses propios diferenciados de los del Estado que daban cobertura a la función esencial de protección social. Función que durante el siglo XIX habían residido en el corazón del Estado liberal laico, en virtud de la intensa relación Iglesia católica-Estado (Fernandez Herrero, 2007). Relación que puso las bases a la integración institucional de la Beneficencia eclesiástica en la estructura del Estado provincial, desde donde se prestaban los servicios asistenciales junto a la Beneficencia laica y la monástica (clero regular) vinculada a las Diputaciones Provinciales, que a su vez también estaban en estrecho contacto los Arzobispados (clero secular).

Sin embargo, la función social del Estado social cuando llega el corporativismo, salta al exterior del aparato burocrático, siendo acogido por organismos no representativos³⁷ de la sociedad civil, pero que permitieron que durante bastantes años la inherente función protectora del Estado tuviera un diseño de política pública propio, al margen de las directrices políticas directas del Estado. Y lo que es más importante, la conformación de una idea de bienestar social diferenciada de

³⁷ Aunque sí representativos de sectores sociológicos del partido, según Gunther.

las funciones de orden público³⁸, aunque mantuvo siempre la relación con el ámbito de la Justicia.

Desde la perspectiva de las ideas, se observa una sustitución de la dimensión normativa explícita, por lo que Castles (2004) ha denominado “medidas de protección por otros medios, o formas de bienestar en la sombra, habituales en los regímenes corporatistas y fascistas y en consonancia con el catolicismo social y el fascismo”, éstas “podían ser presentadas a la población junto al sistema de previsión como parte de un “acuerdo”, a cambio de la aceptación política (Guillen, A.M, 1996: 321-325)³⁹.

Esta alternativa normativa se observa más claramente en la segunda etapa franquista cuando aprovecha, sólo en parte, y para cambiar este sistema de “nivelación de estatus”⁴⁰ social que aunque siguió siendo profesionalista y con claras desigualdades entre las categorías laborales, empezó a compensarse con la política de seguridad, subsidios familiares, políticas de vivienda social y política fiscal regresiva.

La reforma social democrática, anterior a 1979

Tras el fallecimiento de Franco, el marco retórico se oculta, pero subsiste implícito en el marco de acción que continúa la inercia del tecnocratismo de los 60 (Schon and Rein, 1994). Así se perpetuó el régimen dual⁴¹ de bienestar mezcla de

³⁸ Quizá, con la única excepción de la Obra de protección de Menores-

³⁹ GUILLEM, A.M *Dilemas del estado de Bienestar*,1996 (321-325): Por ejemplo la política de seguridad laboral que dificultaba los despidos constituyó durante la etapa franquista, o tenemos otra prueba de la instrumentalización de medidas de supuesta finalidad social, en el papel que se asignaba a la mujer a bastante distancia del habitual en los estados de Bienestar. Constituía un problema a la introducción de determinados programas de Bienestar Social, porque mientras era proveedora de servicios sociales dentro y fuera de la familia, satisfacía sus necesidades y además no creaba otras nuevas. Y para contribuir aún más al inmovilismo, el sistema impositivo siguió siendo regresivo, basado en los impuestos indirectos al consumo y la producción

⁴⁰ Según el esquema que aplica Esping Andersen a los estados corporativos.

⁴¹ Para profundizar en el sistema de Seguridad Social del periodo democrático: Cruz, I, Desdentado, Rodríguez Cabrero (1985), Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española. Madrid. Siglo XXI, y Rodríguez Cabrero G. (1989: 183-204) Política social en España: realidades y tendencias, en R. Muñoz (ED) Crisis y futuro del estado de Bienestar en España. Madrid. Alianza.

protección social directa e indirecta, segmentada por grupos profesionales⁴² y complementada los “por otros medios”, que provocaron una dinámica perversa de retroalimentación que cuando llegó la crisis económica y las rigideces del mercado laboral ya no pudieron asegurar el empleo (Guillem, A.M, 1996: 327), (Lopez Novo, 1990).

La prioridad en el diagnóstico eran los grupos profesionales y el mantenimiento del orden en el mundo del trabajo, por tanto, y partiendo de la trayectoria de políticas públicas tecnocráticas, el pronóstico que iba a derivarse se centraba lógicamente en la reordenación administrativa que garantizara el control del aparato del Estado.

En este sentido las medidas adoptadas se centraron en la recomposición del sistema de seguridad Social, aprobada al mes siguiente por Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, y que al legalizar el impuesto sobre el juego engrosó los Planes de inversión anual de las ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), que se vieron incrementadas extraordinariamente, beneficiando las arcas de las Comunidades Autónomas con su transferencia.

Antes incluso de celebrarse los comicios de 1977 quiere consolidarse el esquema institucional de protección social y de hecho, incluso antes de los de la Moncloa, se formularon numerosas consultas de reforma global del sistema de previsión social que nunca llegaron a ponerse en práctica.

Para los decisores políticos y su coalición de apoyo (sector pseudocontinuista y sector reformista⁴³), de momento parecía prioritario la unificación de la actuación administrativa, bajo el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) adscrito a la Dirección General de Asistencia Social del Ministerio de Gobernación. Por ello en

⁴² Muestra de esta duplicidad crónica, es la ley de 3 de octubre de 1976 que formaliza tras la desaparición de la Organización Sindical, el cambio de naturaleza de sus obras asistenciales e integración en la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS). Más tarde se distribuirían entre los Ministerios afines de Trabajo, Educación y Seguridad Social fundamentalmente.

⁴³ SOTO, A (2002). Según la clasificación de modelos de reforma democrática propuesta por este autor.

abril, el Real Decreto 15/04/1977, unifica bajo el Ministerio de Trabajo las actuaciones de Gobernación y la Seguridad Social⁴⁴.

Se atisba en esta decisión (marco de acción), una motivación incipiente de tipo normativo que camina hacia una concepción universalizada, y la Seguridad Social amplía su actuación a partir del sistema contributivo, bajo la Dirección General Asistencia Social y Servicios Sociales. Aunque por lo limitado de sus efectos, el valor de la universalidad quizá deba ubicarse todavía en el marco retórico. De hecho, esta línea de acciones niega en su nacimiento, a las puertas de la Democracia, una posibilidad de desarrollo sincronizado entre los diversos ordenes institucionales referidos a la política social.

Continuidad o ruptura, una visión desde la socialdemocracia.

Los *policy makers* socialdemócratas que retomaron la construcción del estado social y de derecho inicialmente pilotado por UCD, defienden la existencia de un hilo institucional de continuidad (*path dependency*) entre el Estado providencial del XIX y el que emerge con la Constitución.

Maravall (1995) es uno de los autores que considera que, en el caso español, la legislación social comenzada en el primer tercio del siglo XX no llevaba un retraso considerable respecto a los países europeos. De hecho, si en 1903 se creó en Instituto de Reformas Sociales, en 1919 se aprobó el primer seguro social obligatorio, y en 1931 ya estaba regulado el seguro de enfermedad. Según su análisis, fue el régimen franquista quién rompió esta considerable sincronía en 1939, reduciendo la aportación que el Estado hacía al Retiro Obrero. Otorgando mayor relieve al atraso democrático en el reconocimiento de derecho sociales.

En general predominan las visiones rupturistas que veían en el atraso estructural y ancestral de España la verdadera causa⁴⁵ de la desconexión entre el débil estado

⁴⁴ Según el análisis de FOESSA "Es cierto que la reforma fiscal de 1977 facilitó el rápido crecimiento del sector público, pero aún lo es más la necesidad de hacer confluir cuanto antes la parte de responsabilidades del Ministerio de Gobernación que correspondían al futuro sistema unificado de Seguridad Social".

providencial del XIX, y el estado social emergente con la democracia y el capitalismo maduro, pero este aserto debe ser contrastado (Lis y Soly, 1982)

Así, Solchaga enfatiza que la causa de disfunción en la continuidad del modelo es el atraso en la modernización económica, que hace que España además, entre con retardo junto con otras democracias de Europa del Sur, en un proceso económico social de madurez del capitalismo. Un proceso que el resto de países occidentales había iniciado después de la 2ª Guerra Mundial (Maravall, 1995).

Sin embargo, cabe extrapolar de estas opiniones dos aspectos:

- 1) Ponen en el centro un modelo de estado de bienestar, centralista y distributivo, que es el que los organismos internacionales mantenían, cuando suministraban al gobierno español de la Transición recetas, para democratizar los nuevos estados de bienestar emergentes a finales de los 70⁴⁶. Y sin embargo, estos mismos autores constatan la evolución del Estado de Bienestar, que en la década posterior gira hacia tendencias descentralizadoras y aparición de la globalización⁴⁷.
- 2) Las posiciones de ambos ministros socialdemócratas atienden a las condiciones objetivas (modelo estructuralista) que España favorecen o no el tránsito hacia la democracia y el nuevo modelo de desarrollo social⁴⁸. No consideran el enfoque de actores que la literatura actual considera complementaria del anterior.

Necesariamente, este enfoque estructuralista (macro) precisa completar la visión estática de las condiciones objetivas con el análisis, con el más vivencial de los actores. Esto nos lleva a reflexionar que para calibrar la intensidad de las continuidades o rupturas del modelo social en la España democrática, tan

⁴⁵ SOTO, A (2002). Las posiciones de ambos ministros socialdemócratas atienden a las condiciones objetivas (modelo estructuralista) que España favorecen o no el tránsito hacia la democracia y el nuevo modelo de desarrollo social. No consideran el enfoque de actores que la literatura actual considera complementaria del anterior.

⁴⁶ En cada país fue estudiado por CRUZ, I, DESDENTADO, RODRIGUEZ CABRERO (1985), Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española. Madrid. Siglo XXI,; Taylor-Gooby (1985), Public Opinion, ideology and welfare state, londo. Routledge, y Revel, J.F (1983) La rejet de l'Etat, Paris, B. Grasset

⁴⁷ El paso de los 70 a 80 reveló cambios importantes en la actitud en la opinión pública en los principales países de la OCDE que llevaron a plantear críticamente el papel de los votantes, legisladores y burócratas en el ámbito social público, es paso de la *Golden Age* a la *Silver Age* del estado de Bienestar.

⁴⁸ SOTO, A (2002).

necesario es poner el acento en, a) el análisis del proceso de democratización formal, y en, b) la efectividad del proceso subordinado de descentralización política de sus funciones. Este trabajo, pone su foco principal en el proceso de descentralización, para de este modo poder aproximarnos a cómo se ha dado el proceso de democratización, entendida la estrecha interrelación existente entre ambos.

El continuismo o la ruptura institucional, desde la socialdemocracia es abordada por los policy maker socialdemócratas del Estado, desde el cual se proponen y valoran razones políticas (democratización), y económicas (ingreso en capitalismo maduro). Precisamente el hecho de que el Estado de Bienestar español ingrese en el proceso en una fase del capitalismo maduro (Silver Age), habiendo superado las formas del Estado centralista distributivo, plantea la necesidad de una aproximación redimensionada que complete el enfoque de condiciones objetivas, con el enfoque de actores.

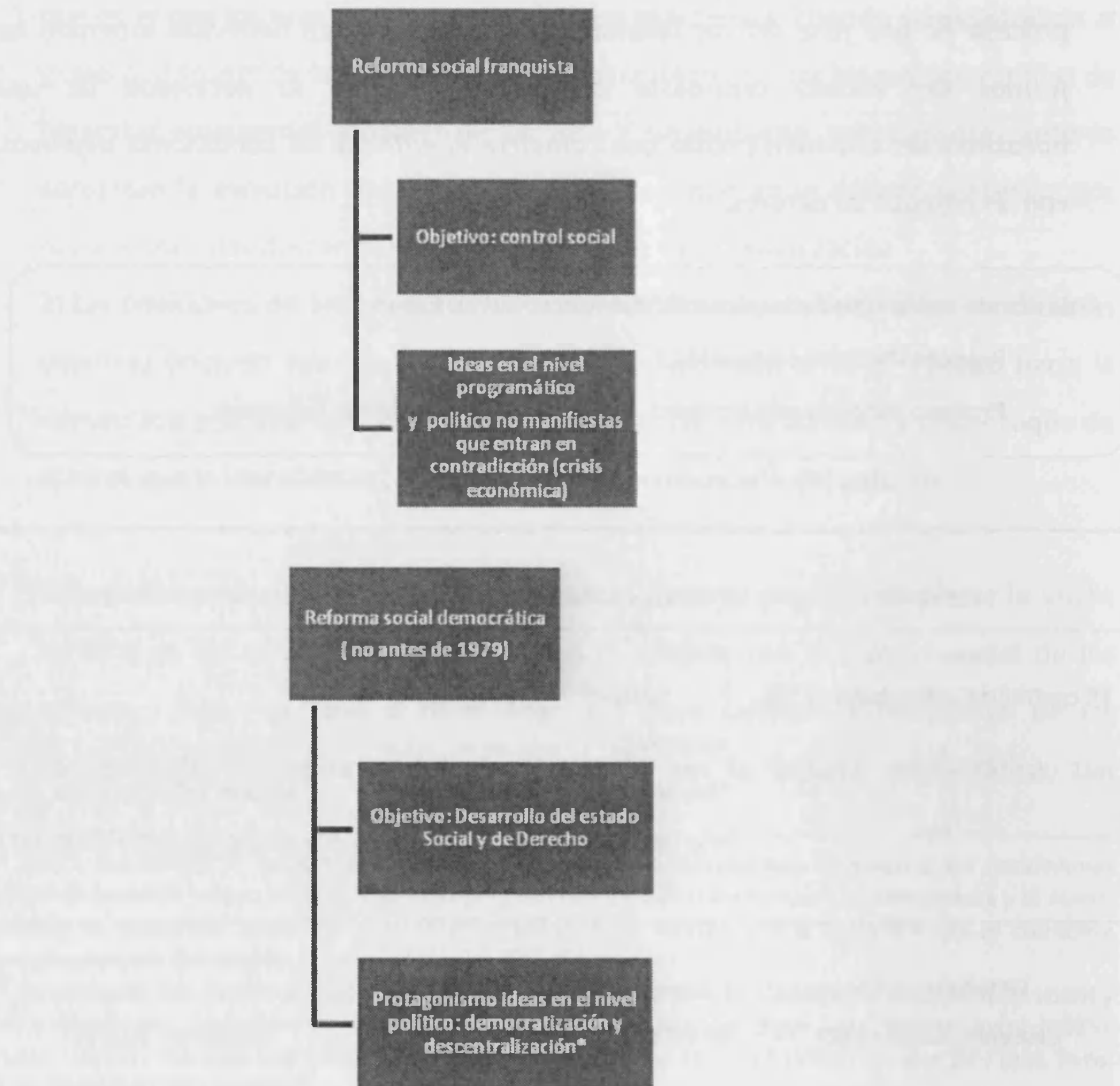
Criterios de continuidad o ruptura del modelo social en España:

- Proceso de democratización formal
- Proceso subordinado de descentralización política de sus funciones

Modelo EB	Causas continuidad/ruptura	Modelo análisis
EB centralista y distributivo ('70)	* Retraso económica modernización *Resistencias institucionales internas del Régimen franquista	Modelo estructuralista (construcción centro-estatista)
EB tendencia a la descentralización ('80)	* Reacciones y participación de los actores	Modelo de actores (construcción multinivel)

Antecedentes del Estado de Bienestar:

CONTINUISMO O RUPTURA DE LAS REFORMAS SOCIALES



2.2. Contexto Internacional: la construcción del problema en los estados plurinacionales.

En la medida en que España comparte los rasgos de su trayectoria dependiente entrelazados con los condicionantes ideológicos de otros estados plurinacionales como Bélgica (centroderecha) o Canadá (socialdemócrata), procede un análisis de la construcción del problema en perspectiva comparada. En toda Europa, entre 1980-90 (Silver Age) el Estado de Bienestar centralista y distributivo evolucionó primero hacia formas descentralizadas administrativamente, profundizando después en las políticas, que primaron la autonomía local en todo el contexto internacional..

En los estados plurinacionales la construcción de sus estructuras de bienestar (y nos remitimos a Bélgica y Canadá, por sus paralelismos con España), Lecours y Beland (2007) han demostrado que los factores determinantes proceden de su trayectoria histórica institucional, esencialmente: naturaleza competitiva en las relaciones federales/provinciales, y naturaleza estatal de los programas sociales. Mientras que la dimensión ideológica juega en el terreno de los valores, los interlocutores, la estructura de los acuerdos y el régimen político, funcionando tanto e le ejemplo socialdemócrata (Canadá), como en el de centro derecha (Bélgica).

Factores determinantes en la construcción de estructuras de bienestar:

Procedentes de la trayectoria histórica institucional:

- naturaleza competitiva en las relaciones federales /provinciales
- naturaleza estatal de los programas sociales.

Procedentes de la dimensión ideológica:

- el régimen político
- la estructura de los acuerdos
- los interlocutores

Desde esta perspectiva podría decirse que el caso español está más próximo al belga, donde la toma de decisión consensual y las formas bismarckianas del seguro social han creado obstáculos a la descentralización completa de la política social. Por el contrario en el estado plurinacional canadiense la naturaleza competitiva de las relaciones federales/provinciales y la naturaleza estatal de los programas ha permitido la descentralización de la política social hacia Quebec, ya que desde la II GM existió resistencia a una implantación centralizada de los programas sociales por considerar que penalizaban sus peculiaridades culturales y su autonomía institucional.

El caso de España se ha estudiado generalmente por comparación con los países europeos de su entorno, que entre los años 80 y 90 (*Silver Age*) concentran las modificaciones del Estado de Bienestar consistentes en diversas formas de descentralización, generalmente desarrolladas en dos fases de intensidad progresiva.

La primera fase fue a) una descentralización administrativa por la eficiencia en la redistribución, pero b) a partir de los 80-90 se trata de una descentralización política que permite discrecionalidad a los gobiernos locales y regionales.

Se entendía que la descentralización de sus funciones en el nivel subnacional multiplicaba su diversidad (socioeconómica, demográfica, política) y por tanto el tipo de soluciones. Y se les autoriza para que participaran más eficientemente en la competición de los recursos y desarrollen sus propios activos.

En cada país, según su estructura constitucional de partida y el régimen de bienestar, se dio una específica interacción particular entre descentralización política y administrativa, según el nivel territorial y la materia. Según Loughlin (2007:385-403) estos procesos descentralizadores de los 80-90 tenían en común, además de estar embebidos de neoliberalismo: a) la aplicación del principio de las subsidiariedad; y b) la búsqueda del logro competitivo.

En España, según su análisis, en los 80 se redujeron los servicios sociales centrales y acabaron algunos programas. En respuesta las autoridades locales y regionales

hicieron de la necesidad virtud, movilizaron recursos e hicieron alianzas con otras entidades locales en el interior y exterior. Fue la derecha la que quiso experimentar con la descentralización local. Quizá el valor relativo de este análisis reside en su carácter de comparativa internacional, antes que en la exhaustividad de los datos.

Notas de los procesos descentralizadores en Europa, entre los 80 y 90:

- la preeminencia de la autonomía local en uso de la subsidiariedad
- la preeminencia del logro competitivo,

Balance de las construcciones de política social multinivel/centro-estatista en estados plurinacionales.

En cualquiera de los dos casos, la solvencia del proceso dependía de los valores que sustentara el Estado árbitro, la estructura de los acuerdos y la naturaleza del sistema política (asociado al *cleavage linguistic*).

Si ha de servirnos de referencia la experiencia internacional, en Bélgica los interlocutores sociales que acompañaban al Estado (sindicatos e intereses comerciales) habían desempeñado a partir de la recentralización del seguro después del nazismo 1940, un papel importante en su gestión, ofreciendo resistencia al proceso federalizante que se inicia en 1970. Desde de los años 80 y hasta la actualidad, las tres comunidades lingüísticas (flamenco, francés y alemán) con poder en las áreas de política que implican contacto personal (educación, servicios médicos, trabajo social) han creado una dinámica centrífuga. Otro ejemplo de falta de modelo director.

La estrategia de nacionalismo flamenco ha sido representar desde el centro a una mayoría, mientras que Québec se aleja del centro y se asocia a una comunidad minoritaria. Utilizan pues instrumentos diferentes aunque persiguen el mismo objetivo, la descentralización.

Mientras que la identidad quebequesa se define directamente por los valores asociados a las opciones adoptadas en la política social, incluso a programas específicos, la identidad flamenca no lo está. Los elementos que explican esta diferencia son que Valonia y Flandes no han tenido grandes divergencias en política social, mientras que en Canadá sí.

En el plano operativo, los factores de la descentralización asimétrica de la política social en Canadá y *statu quo* en la gestión territorial de la Seguridad Social en Bélgica fueron:

1. La estructura de los acuerdos en política social: en la medida que el sistema bismarckiano belga implica interlocutores sociales que no justifican las divisorias lingüísticas, no están muy legitimados y se oponen a la federalización. En Canadá, el modelo estatista sí implica a burócratas, decisores políticos, y gestores de programas sociales que deciden en qué nivel actúan los programas sociales.
2. Naturaleza del sistema político (asociado al *cleavage* lingüístico): En Bélgica, la naturaleza coasociacional de la política hace que los francófonos necesiten apoyar la federalización de la Seguridad Social. En Canadá la política federal no admite acuerdos entre francófonos y anglófonos que impliquen vetos mutuos. Las decisiones las toma el Ejecutivo (primer ministro con mucho poder). La descentralización puede ejecutarse por acuerdo federal-provinciales, y en Bélgica el hermetismo obligaría a una enmienda constitucional, y por tanto, un consenso amplio en la comunidad

Las experiencias belga y canadiense pueden aportar luz a la comprensión del peso de la trayectoria dependiente, y los valores sustentados por el estado árbitro. España es más próxima a la estrategia belga que identifica el centro con una mayoría, y cuya base bismarckiana comporta una estructura de acuerdos en la que los interlocutores sociales y burócratas se oponen a la federalización. En Canadá, por el contrario se refuerza la posición de una comunidad minoritaria en la periferia, el clivaje lingüístico cultural sí ha repercutido en diferencias en los programas sociales, a diferencia de Flandes y valonia, y es por ello que en su estructura de acuerdos burócratas, decisores

políticos, gestores de programas deciden en qué nivel actúan los programas sociales. La naturaleza del sistema político es más hermética y rígida en Bélgica que en Canadá.

2.3. La construcción del problema en España.

Los decisores políticos en España se plantean proceder a construir/reformar el modelo de provisión social asistencial en los 80, a partir de dos vectores estratégicos: uno centro-estatista, y otro multinivel. Desde el análisis del institucionalismo discursivo veremos si marcos retóricos de cada una de estas construcciones tuvieron su correlativo marco de acción o no.

La construcción estado-centrica: la solución institucional-formal

La construcción estado-céntrica llevada a delante por la Administración española entre 1983-84, reedita el intento explorado en los 60. Esta solución institucional formal se centra en utilizar la arena legislativa del Estado, para asegurar que el éste coordinará el proceso de descentralización. Para unos, una inercia de la policy legacies, para otros, la puerta que permitió la descentralización administrativa del sistema asistencial, y para todos la opción por alternativas viables frente a las incertidumbres mostradas por el Tribunal Constitucional. En el tránsito a la Democracia, las pautas modernizadoras procedentes de las Naciones Unidas tiene un peso relevante en la toma de decisiones, y éstas apuntan a la idea de una agente principal que garantice la redistribución. Tuvo diversas aplicaciones en Escandinavia, Reino Unido o Alemania.

Quizá anclado en los antecedentes reformistas que buscaban ante todo el control del aparato del Estado. La "solución formal-institucional consiste en concentrar las competencias en un órgano nacional con competencias para obrar una legislación básica (150. 3º C. E). Abriendo una ventana de oportunidad a la coordinación de un sistema recién descentralizado. Si bien la fórmula de la armonización no prosperó por la vía del legislativo, sí puede decirse que prestó encuadre retórico a una fórmula de coordinación que evolucionaría en la arena gubernativa (con el Plan Concertado).

La construcción centro-estatista: No considera la naturaleza competitiva de las relaciones locales/autonómicas, y genera una estructura de acuerdos *ad hoc*. Tiene en el centro de su marco de acción una estrategia, la negociación en la arena legislativa de una ley general de alcance nacional de servicios sociales. Una posibilidad que se convertía en condición favorable al cambio, y que se mostraba viable y resolutive de las incertidumbres que algunos actores manifestaban con el cruce de recursos ante el Tribunal Constitucional.

Por contrapartida, esta ventana de oportunidad se presenta ante los partidarios de profundizar en la descentralización, como una inercia de las *policy legacies*.

Esta construcción llevada adelante por la Administración Central entorno a los años 1983 y 1984, aunque ya existían antecedentes en los años 60. Si en los años 60, Garcia Padilla relata el fracaso de este expediente, veinte años después el proceso autonómico daría alas al nuevo intento. En ese bienio (83-84) había un alto consenso en hacer una reforma desde el nivel central, antes de proceder a la descentralización de tareas.

Además, iban a seguirse las pautas de las recomendaciones modernizadoras sugeridas en 1978 desde la ONU, cuando la UCD gobernaba, así como los antecedentes del debate interno del PSOE. La propuesta de las Naciones Unidas, en su momento útil intervencionismo, especificaba que el marco legal general nacional que regulase todos los servicios sociales era necesario, y lo encuadraba en la tarea más amplia de formulación de la política desde el nivel central, pues los objetivos, y políticas de significado relativo y social se formularía en un contexto determinado de prioridades y posibilidades materiales.

Las experiencias nacionales que estaban sirviendo de referencia los dictámenes de las Naciones Unidas de 1978, procedía de un modelo de bienestar a efectos territoriales, bastante estandarizado. Tal como ha descrito Loughin (2005): El modelo de estado de bienestar configuró unas relaciones central-locales de política territorial peculiares, de

modo que la centralización perseguía una mayor redistribución de los recursos a los individuos, grupos y territorios (justificación del modelo redistribuidor).

Las Naciones Unidas no hicieron otra cosa que interpretar para España lo que estaba sucediendo en otros países: El modelo de agente principal se impuso incluso en los países escandinavos donde los gobiernos locales eran importantes en la entrega de servicios sociales, fueron los parlamentos y gobiernos los que fijaban los parámetros de suministro. En Reino Unido los gobiernos locales mantuvieron alguna autonomía, en Alemania los Lander se pronunciaban en el Bundesrat. En un contexto internacional en el cual los procesos de descentralización de estados plurinacionales, puede decirse que no tenían más referencia que los de los estados federales reconstituidos a partir de la II GM.

De alguna manera estas recomendaciones buscaban anticiparse al riesgo de disfunción entre diagnóstico y pronóstico, si bien se proponían mecanismos institucionales que rápidamente habrían de quedar superados. Según Naciones Unidas la garantía de igualdad de trato y de oportunidades a los ciudadanos de todo el territorio, se concretaba en “instrumentos de inspección y supervisión para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades a los ciudadanos de todo el territorio, así como de los servicios de investigación, formación de personal, información pública”.

Concluimos, sobre el resultado el discurso en el ámbito del Estado, que aunque la agenda política del ejecutivo central retuvo la estrategia de la centralización en el marco meramente retórico, contó con interlocutores sociales y otras coaliciones de apoyo formadas por expertos nacionales (FOESSA) e internacionales (ONU) que madurarían una fórmula de acción que sorteara los veto player, en una arena previa a la parlamentaria, y no política.

La estructura del acuerdo no se basó en el cleavage lingüístico/nacionalista, sino que se localizaba en un foco anterior, la democratización del Estado. Efectivamente en un Estado cuya naturaleza política estaba en formación, sí se hacía apetecible a las CCAA una federalización de las políticas sociales, lo que conllevaba que pese a ser aprobada

la Constitución, iban a requerirse permanentes acuerdos de tipo partidista, donde sí iba a estar presente e cleavage centro periferia.

La construcción multinivel: armonización de velocidades de los sistemas de protección.

El modelo que empieza a ensayarse casi al mismo tiempo que el estado céntrico es la gobernanza multinivel. Un modelo pactado entre los niveles con distintas competencias que "regulara las velocidades que iban a seguir cada una de las políticas sociales sectoriales de progreso. Esta construcción considera la naturaleza competitiva de las relaciones multinivel entre los actores que integran el Estado, y promueve una estructura de acuerdos ad hoc. Su discurso es fuertemente legitimador del Estado, en un marco metacultural propio de la Transición favorable la cultura del consenso. Es por ello relevante el impulso recibido por un discurso coordinativo entre actores políticos (Ministro/sindicatos/otras alianzas). Su debilidad reside en la carencia de antecedentes ni referencias previas. Sin embargo, la creación de un sistema sanitario descentralizado homologado con Europa, sería pieza simbólica importante por estar condicionada por los mismo factores y carencias endógenas.

Un asentamiento igualitario y equitativo de todas las políticas públicas sociales que iban a proceder a descentralizarse a partir de títulos competenciales y vías diversas, desde la periferia hacia el centro, parecía cobrar realidad con la creación del Sistema Nacional de Salud Pública (SNS). La gobernanza multinivel superaba la construcción estado-centrista en tanto que la materialización de derechos sociales amplios para la ciudadanía exigía un modelo pactado entre los niveles con distintas competencias que "regulara las velocidades que iban a seguir cada una de las políticas sociales sectoriales", de progreso.

La construcción multinivel: Considera la naturaleza competitiva de las relaciones multinivel entre los actores que integran el Estado, y promueve una estructura de acuerdos *ad hoc*.

El reparto de competencias descentralizado se acompaña del establecimiento de relaciones intersectoriales que bajo principios de coordinación y cooperación

interadministrativa Estado- CCAA, cohesionaría un modelo pactado de política social que diera un ritmo a las diferentes velocidades de maduración de los respectivos sistemas públicos de sanidad, educación, y protección social, integrándolos competencial y territorialmente.

Basado principalmente en un marco retórico difundido mediante un discurso esencialmente coordinativo entre los cuadros y estructuras del partido socialista. Esta segunda senda, se centra en la armonización más ambiciosa y, consecuentemente la convergencia de los diferentes sistemas de protección social desde la periferia hacia el centro. Veremos si el marco de acción acompañó.

Este discurso altamente legitimador para el Estado, y para el cual existía el marco metacultural de una Transición y cultura del consenso reciente, no se plantea a escala nacional aunque sí existía un discurso coordinativo entre actores políticos (Ministro Solchaga/sindicatos) que lo tomaba en consideración, especialmente en cuanto a la relación sanidad/asistencia social, que era la que entonces planteaba mayores puntos de similitud, debido a que para sanidad la constitución sí reconocía competencias exclusivas y había voluntad política originaria de "federalización".

Por contrapartida a la construcción estado-céntrica, no existían antecedentes, ni referencias. No había modelo. Cada subsistema unía a) a las dificultades genéricas de la estructura de la interlocución política de los actores, una escasa capacidad organizativa de los actores no institucionales; y b) al reparto del poder (vertical) territorial y horizontal del poder político, las tensiones inherentes a trayectorias históricas con estructuras institucionales propias (Beland y Lecours, 2007: 405-419). Ambos factores habrían de dificultar, aunque no imposibilitar, esta estrategia de compensación.

Hemos apuntado que entre todos ellos, marcó tendencia la evolución del sistema sanitario estudiado por Gallego (2003). Entre el sistema sanitario y la protección sociolaboral no hubo relación presupuestaria, pero sí existía una tradición legislativa e institucional conjunta. Según Gallego la política sanitaria es uno de los pilares centrales

del EB por el componente simbólico que tiene este compromiso de la salud pública con la ciudadanía. Aquí reside la importancia de la política sanitaria como barómetro u guía de este proceso de igualación de velocidades entre políticas sociales.

Durante los años 80, la creación del SNS se convirtió en una pieza clave del Estado porque quería equipararse a sus homólogos europeos en los niveles de gasto y cobertura. Esto impulsó un proceso de reforma que afectaba especialmente a la dimensión sustantiva, que a partir de los 90, con el discurso de la racionalización de los recursos y la experimentación con fórmulas de provisión alternativas a la prestación directa, también influyó en la operativa. Los condicionantes, que hubieran sido homologables –hipotéticamente– a la política asistencial, eran de tipo exógeno (procesos de origen estatal como la descentralización en materia sanitaria), y condicionantes de tipo endógeno (como las condiciones de partida de los recursos existentes en cada territorio).

Concluimos, sobre el discurso articulado desde el ámbito autonómico, que sí existe un marco institucional con unos interlocutores sociales propicios, un marco institucional favorable propiciado por el PSPV e IU, burócratas y ejecutivos, que permitiría a los policy makers un marco de acción que enmarcaba la cuestión de la armonización de las velocidades de los distintas políticas sociales (Schon y Rein, 1994), dentro de la construcción multinivel. Esta estrategia reafirmaba a unos y otros como nuevos actores frente a las estrategias centro-estadistas llevadas a cabo por los actores históricos, que tendían a reforzar la estructura provincial frente a la autonómica.

2.4. La construcción del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional actúa en este proceso en tanto que foro de la política⁴⁹ que vehiculiza y pone reglas al discurso, y sirve de árbitro/modulador de los marcos cognitivos sobre futuro y perspectivas del nuevo modelo de bienestar español y autonómico.

⁴⁹ SCHON.A and REIN.M (1994) Toward the resolution of intractable policy controversies. New York: Basic Books. Ver glosario de conceptos en el anexo.

En la primera etapa y hasta que remite la beligerancia en torno a los conflictos positivos de competencia, el rol de *policy maker* del Tribunal Constitucional es más significativo, en cuanto *foro* (arena) donde preceptivamente debe interpretarse el alcance del precario discurso legal.

Puede observarse en los pronunciamientos fallados en esta época un entendimiento dinámico del problema (Bacchi, 1996), favoreciendo una construcción activa del problema, no se presupone que su definición sea fija (Schon y Rein, 1994).

La configuración constitucional iba a abrir la puerta a las construcciones autonómicas. Pero también se abría una ventana de oportunidad al Estado, que acogándose precisamente a la cortedad del alcance de protección del rígido sistema anterior, tomaría posiciones para seguir desempeñando esta función protectora, pero ¿bajo qué discurso legitimador?: ¿El discurso de la armonización, el de la complementariedad bastarían?. ¿La acción de los subgobiernos impediría construir un objetivo político y filosófico que diera respuesta a la construcción del estado de bienestar descentralizado (federalizante), y fuera asumible por todo el territorio?.

El Tribunal Constitucional actuando como foro preceptivo tiene una interpretación dinámica del problema. El foro de político del Constitucional, como vehiculizador y reglamentador del discurso: Un balance de sus pronunciamientos muestra cómo prepara el terreno a un nuevo discurso innovador, del contenido de la competencia "asistencia social" (conceptos de contingencia/necesidad social; riesgo) pero dentro de los límites de una descentralización del poder político territorial controlada (intervención unilateral del Estado mediante medidas de fomento). Ver evolución cronológica a lo largo de las legislaturas.

Nos planteamos la funcionalidad de las alternativas planteadas por algunos actores en el proceso de definición del modelo de bienestar estatal y autonómico.

En definitiva, y respecto los tres niveles de construcción del problema resumimos. Existen dos modelos de construcción del modelo de estado y de política

social que conviven y son armonizados por una tercera construcción, la del Tribunal Constitucional.

1º. Construcción centro-estatista: No considera la naturaleza competitiva de las relaciones locales/autonómicas, y genera una estructura de acuerdos ad hoc.

- *El Estado retiene la toma de decisión en aliados no interesados en la federalización y retiene la naturaleza del acuerdo en el cleavage democratización, no en el lingüístico/nacionalista.*

2º. Construcción multinivel: Sí considera la naturaleza competitiva de las relaciones multinivel y promueve una estructura de acuerdos ad hoc.

- *El modelo de construcción multinivel aglutina a una élite política de izquierda*

3º. El TC opta por una interpretación intermedia que actualiza el objetivo (cubrir contingencias o necesidades sociales?), e instrumentos (intervención unilateral del Estado mediante medidas de fomento)

3. Los marcos interpretativos de la política social del subestado de bienestar autonómico:

3.1. Funcionalidad de la política social en estados descentralizados.

La política social es un instrumento en procesos de construcción y consolidación de identidades nacionales y procesos federalizantes.

La política social es propensa a ser utilizada como centro de batalla política y jurisdiccional en contexto de procesos federalizantes, especialmente porque son una herramienta potente en procesos de construcción y consolidación de identidades nacionales (Beland y Lecours: 405 y 406). Tales como los acontecidos en las comunidades autónomas del Estado español.

Generalmente, los movimientos estudiados como nacionalistas por estos autores⁵⁰, buscan la descentralización de los programas sociales presionando sobre las

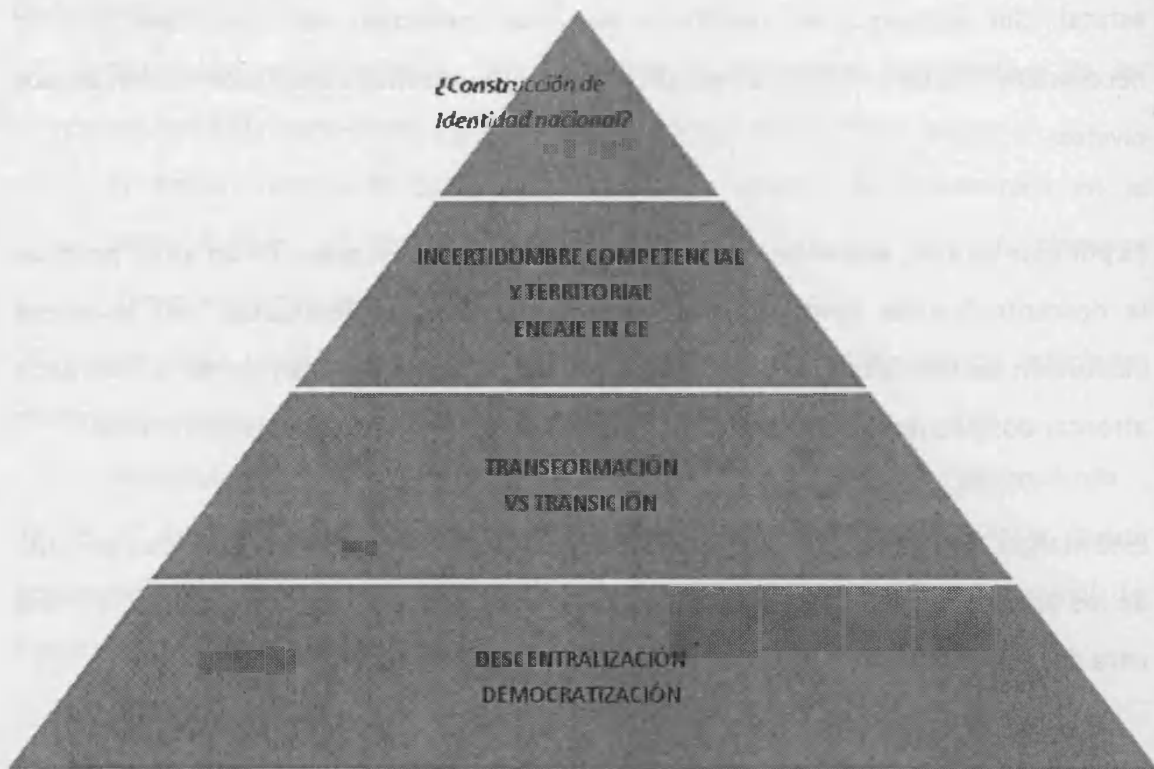
⁵⁰ Esta es una de las conclusiones a las que Beland y Lecours llegan tras analizar los procesos en Canadá y Bélgica. En Canadá fue más viable por la naturaleza competitiva de las relaciones federales/provinciales y la naturaleza estatista de los programas sociales. Mientras que en Bélgica han

estructuras que aplican territorialmente estas política, además de sobre el sistema estatal. Sin embargo, el resultado de estas presiones no tiene por que ir necesariamente en la misma dirección pues existen muchos condicionantes en ambos niveles.

Es por este motivo, que el protagonismo que adquiere en el plano de las ideas políticas la descentralización vinculada a la democratización, contextualiza en la nueva institución autonómica que desarrolla el estado de bienestar valenciano, la cual debe afrontar dos peculiaridades que comparte con el resto de entidades autonómicas.

Este margen de flexibilidad informará desde ahora los marcos interpretativos y el estilo de los actores en sus intereses y capacidades para orientar la reforma social, o quizá para dar continuidad o estabilidad al sistema de política social.

existido grandes obstáculos institucionales a la descentralización por la naturaleza consensual de la toma de cisión en relación al sistema de seguro social bismarckiano. Estos factores dificultan la sincronización y resultados en la estructura territorial de cada modelo de presión descentralizadora.



Tipo de proceso: doble (descentralización, inserto en democratización)

Limitaciones: incertidumbres competencial y territorial, y encaje último en el marco constitucional.

Características del proceso: transformación (recombinación de nuevas lógicas sociales), pero no transición (paso de una a otra)

Ritmo del proceso: no temporalizado, desincronizado.

Potencial de la política social: construcción de identidades nacionales

Primera peculiaridad:

Sus límites deben encajarse en el estado constitucional, de donde procede

Segunda peculiaridad:

Se trata de una institución que emerge en plena incertidumbre (competencial y territorial).

1ª Peculiaridad: Doble proceso, de nacimiento y reforma.

En la formación de los subespacios de bienestar confluye el proceso de descentralización con el de democratización, que define el espacio en el que se definirá el régimen de bienestar. La primera peculiaridad se observa en perspectiva macro: los procesos de transformación (o ruptura) socioeconómica vividos por los estados contemporáneos (industrialización, democratización, u otros), ofrecen una panorámica abierta que explican cómo se superponen o interactúan. Esto le sucede al proceso de construcción del estado de bienestar autonómico, que está inserto en otro proceso previo y simultáneo, el de democratización del estado español que determina el marco regulador constitucional del estado de bienestar.

De hecho, la complejidad de estos procesos necesitan ser contextualizados en procesos de transformación (económica, política y administrativa) más amplios que son la base de la nueva complejidad del gobierno territorial (Jessop, 1993 y Loughin, 2000)

La institución autonómica concilia dos diversas narrativas que destacan perspectivas de diversas fases dentro de una historia común, y son complementarias: la opción racional que entiende que emerge "desnuda", y que actúa como un coordinador de funciones (que genera o mantiene equilibrios); frente a la institucionalista histórica que entiende que "emerge de" y se "encaja en" procesos temporales concretos, por ser herencias de procesos concretos.

Zysman (1998) por ejemplo distingue cuando el analista debe centrarse en el problema microeconómico, y cuando en el marco más amplio (régimen) donde se resuelven los diversos problemas micro (básicamente el conflicto entre equidad y crecimiento en los estados de bienestar).

La institución autonómica concilia dos narrativas complementarias:

- Opción racional: emerge desnuda
- Institucionalismo histórico: debe encajarse en un marco social.

Esto tiene implicaciones importantes, pues nos lleva a ver el cambio social (que comporta la construcción de nuestro estado de bienestar), no como transición a partir de una orden a otro, sino como transformación, reconfiguración, y recombinación que entretejen nuevas lógicas sociales múltiples...". En este sentido Streeck (1997) y Bruszt 1998⁵¹ contraponen el enfoque sistémico (basado en la continuidad) y funcionalista (basado en la ruptura) sobre cómo se producen estas transiciones.

La transición entre los dominios político, económico, y social- y la temporalidad de estos procesos es a menudo asincrónica y su articulación raramente armoniosa". En este sentido Thelen⁵² contrapone la visión del institucionalismo sociológico de Dobbin (1994) quien cree que cultura del isomorfismo hacen converger los dominios, mientras que Orren y Kowronek (1994) entienden que donde las instituciones fueron creadas en diferentes coyunturas históricas encarnan planteamientos históricos que coexisten y mutuamente colisionan y se erosionan

Esta contraposición teórica pone de relieve el enorme interés que reviste la ordenación de la causalidad, que refuerce y dé claves a la comprensibilidad del proceso, al justificar dando las claves del paso de una fase, a la siguiente. El cambio en

⁵¹ Streeck (1997) ha prestado atención a las maneras en que las instituciones de las relaciones industriales generan activamente problemas y presiones en otras partes de las instituciones del sistema, especialmente en educación y asistencia social. En opinión del funcionalismo, las interdependencias entre las varias partes del sistema son centrales al análisis; sin embargo, en el trabajo de Streeck las fricciones así como las interdependencias funcionales son previas.

Bruszt 1998: 7-81: para quien la discontinuidad con el pasado es un prerrequisito para el éxito de una transición. Sin embargo el análisis de este autor se vincula a procesos institucionales hacia la democracia muy concretos y quizá poco extrapolables, por múltiples factores coyunturales, actorales y otros, a democracias asentadas que desean reformar sus estructuras de provisión.

⁵² Thelen, K (2003: 208-210) "How institutions evolve" en J. Mahoney and D. Rueschemeyer, eds, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press

un orden institucional, sectorial o territorial afecta otros procesos en curso, condicionando la transformación institucional autonómica.

El hecho de que en España se den estos dos procesos de forma simultánea es algo peculiar debido esencialmente a dos desajustes temporales: la vivencia de una Dictadura durante el periodo de expansión del Estado de Bienestar en el resto de Europa, y la vertebración del Estado plurinacional en el momento de reajustes de los Estados de Bienestar maduros.

Con el institucionalismo histórico (Scokpol 1992, Pierson 1994) entendemos que el sistema construido históricamente tiene apremios y regeneraciones institucionales que estructura el comportamiento de agentes y grupos de interés político durante el *policy making*. Sin embargo, aún siguiendo este esquema institucionalista queremos, con Beland (2005), devolver un primer plano en la construcción teórica, a las ideas, ya que si el institucionalismo marca el *policy making*, las ideas influyen más allá la formación de la agenda (Kingdon, 1995), según la combinación hecha de ambos planteamientos utilizada por Amenta (2001) y Lieberman (2002).

Por tanto, la nueva institución nace a la democracia y el Estado Social y, al mismo tiempo se transforma hacia la descentralización del poder territorial, con los apremios y regeneraciones institucionales de diversos órdenes institucionales referidos a la política social, con los que coexiste en idénticas condiciones de incertidumbre (subsistema de provisión social de sanidad, educación y trabajo), que juxtaponen sus lógicas y fundamentos temporales (Dobin, 1994⁵³ y Keith 2001, Orren y Skowronek 1994:320-21), que tan importantes serán para coordinar la construcción multinivel.

2ª Peculiaridad: la incertidumbre respecto al eje territorio y competencia

La incertidumbre competencial de la Generalitat Valenciana se contiene en el propio título constitucional 148.1.2º, y a la no concreción de su materia sustantiva por la vía jurisprudencial, y por la incapacidad del Estado (fiscal e institucional) para cerrar

⁵³ Desde la perspectiva del institucionalismo sociológico Dobbin sostiene que el isomorfismo cultural hacen converger organizativamente a instituciones creadas en diferentes coyunturas históricas y que encarnan planteamientos políticos muy distintos, que coexisten y chocan mutuamente.

cuestiones anexas importantes⁵⁴. Así se propicia una interpretación de estos temas abierta, que favorece los diseños de políticas públicas del bienestar proteicos.

Los factores determinantes de incertidumbre territorial que condicionan el modelo de bienestar social que pretende constituirse, al menos en su proyecto autonómico inicial, altamente municipalizado, son de raíz histórico institucional. Básicamente:1) Falta de marco normativo que delimite las competencias y el carácter político o administrativo de éstas,2) Tradición histórica de mediatización desde el nivel estatal, y 3) Neo-estatismo.

Intentamos reconocer las resistencias o ventajas, institucionales e ideológicas que ofrecen estas peculiaridades para la formación del sistema autonómico inicial.

La utilización del enmarcado de la cuestión territorial tiene dos planos:a) la descentralización del poder territorial en las sede autonómicas, b) la construcción de un nivel local que ha de definir su papel y simultanearlo, frente al tradicional escalón territorial nacional, y ahora el autonómico.

El Estado tiene un interés centrado en mantener la dirección del diseño del Estado de Bienestar, para lo cual crea un enmarcado de la cuestión descentralizadora, que actualiza la tradicional relación con las entidades locales. Simultáneamente, la Comunidad autónoma valenciana, concedora de su debilidad institucional y con un interés prioritario en lograr el reforzamiento institucional, enmarca la cuestión descentralizadora, amparándose en una red municipal claramente vinculada a su programa político.

3.2. Los marcos interpretativos articulados desde el Estado.

En la construcción de los marcos interpretativos confluyen varios elementos, de modo que los valores que se identifican deben responder, a) porqué los actores deciden elegir estos valores, y b) en torno a qué políticas o programas se articulab. Como se

⁵⁴ Separación Seguridad social/asistencia social; concepto de contingencia/necesidad social; tipologías de técnicas de intervención social; sistema de financiación del modelo de asistencia social.

demuestra en este estudio la estrategia transferencial marca poderosamente el diseño, resultados, reacciones en los actores territoriales autonómicos y por descontado, los valores que los enmarcan, y su traducción en políticas y programas. En definitiva, en el proceso de descentralización que estudiamos, los valores van a estar pre-condicionados por la construcción del eje territorial

Desde tempranos pronunciamientos como los discursos de investidura del President de la Generalitat se evidencia que no puede hablarse de un incipiente debate sobre el alcance de la competencia social, su contenido, hasta mitad de los 90. Esta primera fase de construcción del Estado de Bienestar, se plantea de modo que la definición sustantiva ¿qué es la política social? ¿qué se entiende por sistema asistencial ? queda aplazada *sine die*.

En estas circunstancias es complejo responder: ¿Cómo se articulan los valores, la faceta normativa?. En principio esto puede impedir resolver la cuestión de los valores aplicados, pero podemos avanzar respecto a los valores expresados, en la retórica. El periodo constitucional inicia la construcción del modelo social bajo 1) los valores políticos del gobierno ucedista, filtrados por la negociación partidista de los Pactos de la Moncloa. Sin embargo, 2) a partir de 1982 el corpus normativo con el que se identifica el EB español estaría formado, según la literatura (Cox, 2004) por los valores socialdemócratas del universalismo, la solidaridad y el *decommodification*. En la tradición socialdemócrata esta tríada de valores ha inspirado conjuntamente la acción pública de los gobiernos, si bien la interpretación de éstos ha tenido un recorrido distinto.

PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS MARCOS INTERPRETATIVOS



3) La ofensiva neoliberal que impregnó las tomas de decisión de los gobiernos europeos de los años 80-90, y especialmente a partir de Maastrich, arribó a la Generalitat Valenciana a mediados de 90. Este proceso cuestionó la legitimidad de los principios del EB consensuados ideológicamente en los estados de Europa entorno al *Mid-Century Compromise* (Crossland, 1956).

El primer modelo fraguado en el Estado español se forma mediante programas y políticas sociales una *malla* de seguridad (Plan Concertado), normativamente próximas a la lectura anglosajona de la solidaridad, de la compasión (Moreno, 2004). Este marco cognitivo se trasvasó automáticamente a las CCAA, incluyendo esta visión ideológica del tratamiento de la precariedad social. De hecho, y pese a las competencias exclusivas de que disponía la Comunitat Valenciana, este marco cognitivo no se cuestionó, si bien convivió con otras fórmulas que intentaron territorializar una idea normativa más amplia y ecológica de la pobreza, impregnada de los programas sociales europeos de lucha contra la pobreza de los 80, que ya iban por su III y última edición. Fue una convivencia fugaz de valores anglosajones y comunitarios.

El aplazamiento sine die de una definición comprometida sobre qué se entiende política social conlleva, o está propiciada, por un estadio político generalizado en el que los

valores son más retóricos que aplicados. Tres escenarios políticos alojan el desarrollo del EB en el estado español: udedista (Pactos de la Moncloa), PSOE (tradición socialdemócrata), neoliberalismo (en Europa entre 80-90, en España un poco más tardío).

3.3. Los valores en la articulación de las políticas públicas autonómica valenciana.

Este contexto de incertidumbre territorial y competencial reporta las claves de cómo se han articulado los valores por parte de los gobiernos autonómicos. A modo de cajas chinas, el proceso de descentralización se da dentro del proceso de democratización del Estado. Esta situación provoca el desdoblamiento entre los valores retóricos (inherentes a cada estadio ideológico), y los valores finalmente aplicados en la acción política efectiva. Hemos valorado la vinculación de los valores a las políticas, en función de tres niveles de análisis: según las políticas que cada fase histórica haya convertido en central (políticas tradicionales o emergentes), según el nivel territorial donde se articulan (intereses estratégicos estatales, autonómicos, municipales y provinciales), y en consideración a cada política social sectorial. En consecuencia, observamos cómo el proceso descentralizador genera una cadena de toma de decisiones que entendemos relacionada con la estrategia transferencial propuesta en marcha por el Estado (concepto restringido de política social).

Según la fase histórica a la que pertenece cada política pública: emergente o tradicional.

Los valores que se vinculan a cada política social sectorial han dependido del interés que cada tipo de identidad ha suscitado en cada etapa histórica:

- En la fase inicial de las transferencias, se encuentran algunas razones. Los sectores tradicionales (básicamente tercer edad, discapacitados y menor) que el gobierno autonómico hereda del Estado le trasladan especialmente unas infraestructuras territoriales, que aunque escasas, son de mayor envergadura que los sectores emergentes (mujer, etnias minoritarias, drogodependencias), y plantean un prototipo de política pública de mayor complejidad interna en cuanto a densidad de actores participantes, y grado de implicación de éstos. Mientras que las políticas de las áreas

de provisión que emergen tras la Constitución no tienen (al principio) en el centro de su diseño el elemento territorial, pues generalmente nacen y mueren en el nivel autonómico, con poca penetración en la actividad local, y se centran más en la movilización de actores (mujer, minorías étnicas).

- En la fase de construcción de la autonomía: aquellas políticas social que permiten la visibilidad política (presencia institucional territorial) son las que copan la máxima atención de los policy makers (tercera edad, menor), atendidos los pronunciamientos políticos y normativos. Suelen coincidir con las políticas tradicionales.

- En las fases posteriores caracterizadas por la desterritorialización: los policy makers trasladan a todas las políticas la prioridad de la movilización de actores, si bien no se abandona el interés por la implantación de recursos territoriales, especialmente las infraestructuras de tercera edad. Suele coincidir con las políticas sociales emergentes. Reviste interés las peculiaridades del sector discapacidad/salud mental, que pese a pertenecer a bloque de competencias clásicas, por diversos avatares mantiene una muy escasa planta de recursos territoriales y desde temprana fase, se ve abocada a la movilización de actores.

Según el nivel territorial en el que se despliegan: nacional, autonómico o local

Los valores que se articulan en las políticas públicas varían según el nivel territorial en el que se despliegan, ya sea nacional, autonómico o local. Hasta el punto de que la fragmentación territorial sobre cuales sean los intereses estratégicos en cada uno de los ámbitos de gobiernos, se puede llegar a superponer al hecho de que las políticas son tradicionales/emergentes.

En la investigación se constata la conformación de tres dinámicas de descentralización nacional, autonómica y local diferenciadas. Éstas quedan visualizadas cada vez que se aplica un programa transversal que atraviese las tres administraciones territoriales en corte vertical. El eje territorial condiciona la toma de decisiones en cada nivel territorial, y el mayor o menor relieve otorgado a cada uno de estos valores, según la dinámica que permite imprimirles

En la Comunidad Autónoma Valenciana está más presente en la acción política y en la actividad de los actores el eje de construcción territorial, y quizá sea este factor el que refuerce el valor de la universalidad o garantía de cobertura de servicios a todos, en su sentido amplio, que antes veíamos vinculado a las políticas tradicionales. Atender el mantenimiento de infraestructura históricas implica el despliegue universalizado del recurso, con programas que independientemente de si generan o no participación, sí pueden garantizar la cobertura del recurso en cuestión a todos los ciudadanos. Siendo en esta caso privilegiado el valor de la universalidad en la garantía de derechos.

En el Estado, muy pronto con la segunda ola de Planes especiales (ppio '90) empieza a predominar una estrategia de actores que refuerza el valor de la solidaridad, que resalta antes, quién promueve el valor que no quién garantiza la redistribución, que es en definitiva el ejecutor autonómico o local. Su capacidad para articular programas de esta índole, también necesarios en la cosmogonía socialdemócrata del bienestar, tiene más recorrido y utilidad al servicio del interés del Estado consistente en mantener el monopolio del diseño del modelo de bienestar, enmarcado dentro de la cuestión de la descentralización.

Se constata que la configuración originaria de las políticas sectoriales provoca en primer lugar una decantación de la estrategia inspira a los policy maker una estrategia, que genera como consecuencia ordenación táctica de los valores que la soportan. En este sentido las políticas públicas requieren u optan por privilegiar la movilización de actores, activando su participación, tienen su anclaje en el valor de la solidaridad, que apela a la intensificación de programas de efectos redistributivos, que enfatiza la distinción entre los actores que distribuyen y los actores que promueve.

Según la política sectorial a que hacen referencia: mayores, menor, o mujer, minorías étnicas, etc.

Los valores que se articulan en la política social varían según se trate de política sectorial de mayores, menor, o mujer, minorías étnicas, etc..Puedan observarse algunos estándares de valores particularizados para mujer, menor, tercera edad, discapacitados, etnia gitana, salud mental, drogodependencias. Sus elementos

estructurales tales como la coordinación con agentes colaboradores, sistematización y continuidad de programas y formas de financiación, marcos reguladores ponen de manifiesto cómo se articulan esos valores.

Resumimos a partir de tres criterios, cómo cada nivel territorial con competencias (Estado/ gobierno autonómico) según la fase inicial o madura del proceso de descentralización/democratización, interpreta de modo diverso cuales deban ser las identidades prioritarias a las que se deba proveer, mediante qué técnicas de protección (formas de acceso, financiación. Tendencias que acaban moldeando qué incluye el régimen de bienestar y por parte de qué actores se diseña, o administra. Estas decisiones se apoyan en valores determinados. En los primeros '90, el marco interpretativo comenzó a virar con particularidades en el caso valenciano, y el logro que había supuesto institucionalizar valores normativos como la desmercantilización del bienestar de los ciudadanos de Polanyi (decomodification), empiezan a ser segados por marcos cognitivos favorecedores de programas de desregulación, privatización de los servicios sociales. En definitiva un giro, que solapó e hizo convivir dos marcos interpretativos que implicaba una lectura normativa hacia la remercantilización. Pero ¿cómo influye en este proceso la estrategia transferencial?

3.4. El efecto desencadenante de la estrategia transferencial del Estado

Efectivamente la estrategia transferencia del Estado, condicionó los marcos interpretativos aplicados. En la medida que el orden y secuencia de los Decretos de transferencias, planificados o no, determinaba 1) qué recursos se transfieren, 2) a qué entidades protegidas y a qué actores proveedores afecta, ésto condicionó el diseño de las políticas públicas, sus resultados, las reacciones y relaciones entre actores, y la elección de valores.

Esto plantea como cuestión previa a la agencia (personificada en el Estado), pues su discurso enmarca la acción por ella generada (Schmidt, 2008⁵⁵). La inexistencia de un

⁵⁵ Según Schmidt, no tenemos manera de considerar el proceso por el cual las ideas traspasan del pensamiento a la palabra, es decir, cómo se transportan, se adoptan, y se adaptan las ideas; ni a qué actores transportan, cómo, donde, y porqué

marco cognoscitivo en el caso español para dibujar el modelo social en el plano de las ideas, se topa con la existencia de una agencia (institución), que va a determinar la acción. De modo que la trayectoria dependiente recorrida por el entramado asistencial del Estado va a moldear la acción hasta que nuevas, o antiguas ideas no se ordenen y transporten por los nuevos actores iniciando el proceso dialéctico que dibuje los nuevos discursos.

La hipótesis de la falta de marco cognoscitivo y como consecuencia de discurso por parte del Estado, demuestra sus efectos cuando la estrategia transferencial, carente de cualquier tipo de diseño explícito en sus formas y objetivos, comienza a tener sus efectos, especialmente en la forma de competir entre niveles territoriales y orquestar acuerdos.

Es provocado que la sola *agencia*, pone en marcha un marco de acción de actores participantes, procedentes de diversos estratos históricos, culturas y marcos referenciales del Bienestar, imprevisto en las CCAA, con los efectos y dirección que a continuación se resumen.

Así, la peculiaridad de la estrategia transferencial seguida por el Estado (discurso coordinativo, no explicitado), tiene como consecuencia un proceso de tensión modulado *in crescendo*, que intenta satisfacer debilidades y suspicacias en cada nivel:

Operativa y efectos en la política social de la estrategia de transferencia del estado en la Comunidad Valenciana.

El proceso de integración de competencias que forma el primer bloque asistencial del bienestar social formalmente autonómico estuvo carente de un modelo de referencia explícitamente planificado (falta de marco cognoscitivo sobre el rol de cada nivel del poder territorial), aunque sí estuvo tácticamente conducido y condicionado (discurso coordinativo, sin faceta comunicativa).

A diferencia de las transferencias de 1982 sí puede aventurarse, en este periodo 1983-85, cierta estructura en la secuencia de los Reales Decretos, pese a no existir una planificación expresa de la secuencia transferencial, ni de sus consecuencias:

Primera etapa (1982-1984). Un grupo de Reales Decretos de transferencias, que hacen referencia a colectivos subjetivos, y atendidos desde una óptica más próxima a la Beneficencia Social del XIX. El menor, regulado con normas y organismos anteriores a 1950; y mujer, regido por organismos que se remontaban al siglo XIX. Ambos dispersos en diversos ministerios y niveles territoriales.

Segunda etapa (1985-1986) Un segundo grupo de Reales Decretos que hacen referencia objetiva un organismo INSERSO (compacto orgánicamente, con una dependencia orgánica unívoca, y que había intentado la sistematización de servicios a minusválidos y pensionistas más modernamente, en 1978).

En definitiva, el discurso principal del estado proporciona, teóricamente, una visión sobre donde está la clase política, a donde va, y donde debe ir. Las élites políticas entonces mediatizan los debates públicos de seguimiento (Zaller, 1992), para canalizar esta visión. Pero en la Comunidad Valenciana, como en la mayoría de autonomías, la mediatización de las élites sigue estrategias distintas según el nivel territorial.

Secuencia transferencial de identidades y contenidos competenciales:

<i>Primera etapa (1982 a 1984)</i>
➤ Consejo Superior de Protección del Menor
➤ Protección de la mujer
➤ Familias numerosas
➤ INAS (menor y ancianos)
➤ FONAS (ayudas)
➤ Centros Sociales de la Dirección General de Acción Social
<i>Segunda etapa (1985 a 1986)</i>
➤ Amplía recursos en materia de protección de menores (<i>no función tutelar</i>)
➤ Recursos del INSERSO (ancianos, minusválidos y mixtas)
➤ Fundaciones benéfico- asistenciales

Etapas del proceso de transferencias autonómicas (1982-87)

Etapas proceso transferencial (de la agencia)

- Inicio (1982): las transferencias proporcionan recursos tangibles (centros y ayudas, en menor medida), que favorecen el **primer asentamiento de la infraestructura autonómica**.
- Inmediatamente a continuación (1983), **se abre un proceso de negociación** (en la arena parlamentaria, ley 2/1983 aprobado en Corts) **con el nivel provincial**, al que primero se le ofrece una competencia simbólica (mujer). En el curso de la negociación provincial (1984) se prosigue con la transferencia de competencias de complejas (sanidad) y dispersas orgánicamente (menor).
- Sin llegar a cerrar la cuestión provincial, el **Estado transfiere (1985) el bloque más importante**, por presupuesto, alcance universal (INSERSO), y moderno (desarrollismo).

El discurso sirve para articular diversos niveles de ideas (política, programática, y filosófica (Hajer 2003), y diversos tipos de ideas (cognoscitivas – qué hacer, con qué métodos-, y normativas –qué se debe hacer, qué valores legitiman la política-) pero también diversas formas de idea-narrativas, de mitos, de bastidores, de memorias colectivas, de historias, de escrituras, de situaciones, de imágenes, y más (Connolly), de las “estructuras institucionalizadas del significado que canalizan pensamiento y la acción políticos en ciertas direcciones.

En nuestro caso, la falta de claridad en el discurso se deriva del necesario diseño deductiva de las políticas de acción pública. De modo que la circunstancia del proceso transferencial obliga a trabar primero un bastidor a nivel político (una narrativa de los títulos constitucionales), para más adelante avanzar en el discurso a nivel programático cuando se aprueba la primera generación de leyes de servicios sociales a mediados 80, en realidad sin apenas aportación al contenido normativo.

Teóricamente, el discurso aumenta o disminuye las posibilidades de éxito de las ideas, moldeando su contenido sustantivo de modo que les den credibilidad, coherencia, consistencia. El punto de partida es una acción no planificada y un discurso no explicitado o inexistente a nivel del Estado.

Se pone de manifiesto el sentido de la secuencia del proceso transferencial, a partir del análisis del contenido de los decretos de transferencias:

- inicio: primer asentamiento de las infraestructuras autonómicas.
- coyuntura crítica: apertura de proceso de negociación con el nivel provincial
- reproducción: sin cerrar la cuestión provincial, el Estado transfiere el bloque competencial y presupuestariamente más sustancioso.

La narrativa resultante y el posicionamiento de los actores en el Estado.

La narrativa resultante (de contenido sustantivo más cognitivo que normativo) es un discurso puramente coordinativo producto de los grupos implicados en la construcción de política, en la creación, la elaboración, y la justificación de la política y de las ideas

programáticas, correspondientes más al tipo “mediador” definido por Jobert (1989) y Muller (1995) (es decir, aquellos actores que cumplen el servicio de catalizador para el cambio, mientras dibujan y articulan las ideas de comunidades y de coaliciones divagadores, del tipo FOESSA y Cáritas), antes que “empresarios” definidos por (Fligstein y Mara-Drita 1996, Finnemore 1996), cuyo perfil adquiriría mayor potencia a partir de los 90, con el entramado de nuevos actores institucionales autonómicos ya definidos.

Para los portadores del modelo asistencial comunitario que habría de adaptarse al Estado democrático y social de Derecho, la cuestión prioritaria será el reparto del poder político territorial, antes que el contenido mismo de la política social.

Precisamente la falta de certeza en los valores que sustentan la idea (e su nivel político o programático), dificultan la viabilidad de un discurso comunicativo, que vehiculice el mensaje hacia la sociedad y agentes sociales. De hecho, la prensa de la época refleja la ausencia de relieve de grupos implicados en la presentación, la deliberación, y la legitimación de ideas políticas al público en genera.

¿Cómo se posicionan los actores?

1) El primer actor que se suma a la construcción de la política social, para completar reforzar un marco cognitivo que proporcione las primeras pautas para el futuro desarrollo programático es el Tribunal Constitucional con la Jurisprudencia elaborada. Esta participación en el proceso se da a instancias de los actores autonómicos (País Vasco y Cataluña), cuya réplica al discurso coordinativo animó la interacción y perfilado de éste.

Esta circunstancia contribuye a que el discurso exprese mejor el sistema de intereses estratégicos, aunque los valores normativos de los actores continúen indeterminados con ralción al modelo social.

Sin embargo, no se observan pruebas elocuentes de una voluntad política por persuadir a la opinión pública, acerca de los avances en la densificación de éste

discurso cognitivo. Ni líderes políticos, portavoces del gobierno, activistas del partido, “interpretadores políticos,” comunican las ideas y los programas de la política desarrollados en el discurso coordinativo al público para la discusión y la deliberación (Mutz y otros 1996).

2) Otros actores políticos que también se implican en el discurso comunicativo, como miembros de los partidos de oposición, los medios, líderes comunitarios, activistas sociales, intelectuales, expertos, *think tank*, intereses organizados, o movimientos sociales, tampoco aparecen organizados en “foros de la política” (Rein y Schön 1994) (Habermas, 1989), desde donde los partidos de oposición, y comentaristas políticos (Eriksen y Fossum 2002), comunican sus respuestas a las políticas del gobierno, engendrando el discusión, deliberación, e idealmente, modificación de las políticas bajo discusión.

La confluencia del nacimiento de programas con la decadencia de un neocorporativismo intensivamente utilizado por el socialismo español hasta hace poco, determina esta ausencia de voces de refuerzo o discordantes. Únicamente los foros generados por el propio mecanismo congresual del partido, donde se da voz a un hipotéticamente influyente sector profesional (de trabajadores y educadores sociales), recuerda esto, aunque sin capacidad deliberativa abierta a la sociedad, puesto que permanece en un entorno orgánicamente cerrado.

Más adelante, y en el ámbito autonómico si se dará un proceso comunicativo liderado por los sindicatos, aunque nuevamente de alcance limitado.

Las élites políticas entretejen a menudo los discursos coordinativos y comunicativos en un discurso principal que presente por lo menos un programa político aparentemente coherente.

Valoración y características del discurso coordinativo y comunicativo en la Comunidad Valenciana

Pero, ¿cómo se construyen los discursos coordinativo y comunicativo en la Comunidad Valenciana?. El análisis de actores nos permite vislumbrar cómo se pueden producir. Las conexiones pueden ir de abajo hacia arriba también (activistas, de feministas, y de

ecologistas sociales en ámbitos nacional e internacionales (e.g., Keck y Sikkink 1998), o bien, permanecer solamente en el nivel de sociedad civil, en “conversaciones públicas” (Benhabib 1996). La acción comunicativa o ámbito público de Habermas (1989), o “democracia deliberatoria” en la esfera supranacional (Dryzek 1990, 2000) .

Ninguno de estos casos es representativo del modelo social español. El proceso de construcción del modelo social valenciano tiene, al menos un par de características:

1) No existe conexión entre los discursos coordinativos y comunicativos. Las ideas coordinativas de la política permanecen en discusiones cerradas fuera de la visión pública, a) porque puede que no esté aprobado-como en el caso de algunas de las reformas más progresivas de la política en materia de inmigración (Guiraudon 1997), b) porque los problemas son demasiado técnicos capturar el interés continuo del público, reformas de las actividades bancarias (Busch 2004).

La falta de conexión entre las esferas del discurso es un acontecimiento frecuente en la unión europea (Schmidt 2006), como más adelante veremos, y otorga también es peculiar de nuestro proceso, donde las notas de ambigüedad fueron consensuadas entre los actores corporativizados.

2) La coherencia interna del discurso plantea algunas carencias originadas por la ausencia de alguno de los interlocutores.

Así a la pregunta ¿qué base cognitiva y normativa tienen los niveles coordinativo y comunicativo del discurso, y qué efectos tienen en su construcción?, podría contestarse que la valoración sobre la coherencia del modelo de política social emprendido queda en suspenso, puesto que la ausencia de una de estas partes (el Estado) en el discurso comunicativo hace presuponer que los valores que teóricamente fundamentan las políticas diseñadas, sólo están presentes a nivel retórico. Es decir, ni universalidad, ni la solidaridad, y mucho menos la decommodification serán efectivas si sólo las comunidades autónomas se proponen sin un respaldo efectivo del Estado que cohesionese el discurso global. De modo que, mientras el método diseñado por el Estado tenga por prioridad el valor de la igualdad interterritorial a través de una distribución

de presupuesto, el sistema compacto adolecerá de debilidad discursiva pudiendo provocar nuevas contradicciones o lagunas.

Demostramos que la estrategia transferencial en materia de régimen de bienestar no tiene un diseño predeterminado, si bien si pueden inferirse algunas características (un primer bloque asistencial carente de lógica vertebradora de los futuros espacios subestatales, aunque sí estuvo tácticamente conducido y condicionado). Se apunta que estas decisiones no van acompañadas de discurso comunicativo, aunque sí un discurso coordinativo trabado. ¿Cómo se construyen los discursos coordinativo y comunicativo en la Comunidad Valenciana? el análisis de actores participantes en los foros de política nos permite vislumbrar carencias relevantes son: a) falta de conexión entre los discursos coordinativos y comunicativos, b) falta de coherencia interna del discurso global del sistema por ausencia de uno de los interlocutores (Estado).

3.5. La relación entre el asentamiento institucional autonómico y la estrategia transferencial

En el asentamiento de la organización institucional social autonómica ha sido decisiva la estrategia transferencial, por su interés como condicionante de los discursos que justificarán después el modelo y su evolución. La configuración regionalizada o federalizante en un sistema e múltiples veto players influye notablemente en las características del discurso. Identificamos tres niveles de análisis que explican los efectos de la estrategia transferencial en el discurso: a) su impacto en la evolución de la implantación de los recursos y funciones, b) su impacto en la evolución de atribución territorial de la titularidad de los recursos, y c) los intereses subyacentes a las políticas vieja (desde Transición y durante transferencias) y los intereses subyacentes a las políticas sociales posteriores.

La organización institucional tiene una importancia decisiva en cómo y cuando un discurso pueda tener éxito, incluso anteponiéndose a las ideas. Así Schmidt entiende que en los sistemas de representación proporcional, federalizados o regionalizados, con un sistema de toma de decisiones corporativizado como sucede en Alemania o Italia, el discurso coordinativo entre actores de la política, tiende a ser mucho más

elaborado que el discurso comunicativo al público, pues para buscar acuerdos sociales hay que convencer a los agentes sociales para que abracen sus objetivos, antes de lanzar una reforma. A la inversa que en Reino Unido Nueva Zelanda donde domina el discurso coordinativo.

Esto es así porque es difícil comunicar, a no ser que sea en términos vagos, de modo que los resultados de las negociaciones entre los actores de la política implicaron compromisos en privado (Schmidt 2002: 239-50; 2005; 2006: 223-31).

Planteamos la hipótesis de que en un estado recién declarado autonómico, el entorno corporativizado participa en cierto modo en los acuerdos sobre asistencia social, favorecido por la estructura del PSOE hasta 1989, dejando manos libres al actor único Estado que inicia su camino hacia la descentralización y el neocorporativismo. Sin embargo, entendemos que en el asentamiento de la organización institucional social autonómica ha sido decisiva la estrategia transferencial, por su interés como condicionante de los discursos que se desplegarán a continuación

La configuración regionalizada o federalizante en un sistema de múltiples veto players influye notablemente en las características del discurso, pues requiere los locutores dirijan sus observaciones a las audiencias adecuadas (especializadas o al público en general) en los momentos adecuados de las maneras correctas. Sus mensajes deben convencer en los términos cognoscitivos (justificables) y estar incentivados en términos normativos (apropiado y/o legítimo). Un discurso acertado “consigue derecho” en términos de “contexto dado del significado” según una “lógica dada de la comunicación.” Esto sugiere no sólo que las ideas en el discurso deban “tener sentido” dentro de un ajuste ideacional particular pero también que el discurso sí mismo será modelado de ciertas maneras, después de reglas y las ideas de la expresión que se construyen social y se transmiten históricamente.

Entendemos que la estrategia transferencial se concreta en tres niveles. Dos de ellos de interés institucional operativo y otro de valor ideacional:

La evolución de la implantación de los recursos y funciones de provisión

La progresión programática de los recursos y funciones, tal como han ido desarrollándose a lo largo de la etapa de transferencias, parece carecer aparentemente de hilo conductor del diseño del poder territorial (autonómico, municipal y provincial).

Figura Distribución asimétrica de recursos. Proceso de transferencias (1982-1987)⁵⁶

SECTORES	1982	1983	1984	1985	1986/87
CENTROS	Ancianos/ Menores	-	Deficientes mentales	Pensionistas/ Guarderías (plan estado)	Inversión menor, drogas Rég.electoral centros 3ª edad
AYUDAS	Ancianos /menores/discapitados	-	-	-	Fomento empleo, 3ª edad, y disminuidos (ayuda precedente PER)
SERVICIOS	-	-	-	-	Fam. Educadoras Régimen CEE minusválidos
FUNCIONES competencias	Centros y ayudas ancianos/menor Tit. Fam.num.	Mujer	Sanidad/ Menores	ERES/ Fundaciones	
NIVEL TERRITORIAL	AUTONÓMICO	DIPUTAC.	DIPUTACIÓN	AUTONÓM./ MUNICIPAL	COFINANCIAC. (convenio en todos los sectores)

El cuadro destaca durante los años de las transferencias cómo van poniéndose las piezas del ajedrez de la política social, mostrando en cada año que sector de provisión se implanta, y mediante qué tipología de recurso (centros, ayudas o servicios directos o concertados), y cual es la progresión en los ejes territoriales “atendidos”.

Una vez normalizado el desajuste inmediato a las transferencias, otro tipo de convulsiones externas aparecerán. Los marcos cognitivos y normativos europeos empezarán a influir los diseños nacionales y autonómicos, en una manifiesta falta de conexión entre las esferas del discurso (Schmidt, 2006)

⁵⁶ Información elaborada a partir de las normas reguladoras de los recursos.

La evolución de la responsabilidad territorial de la titularidad de los recursos.

La evolución de la titularidad de los programas y servicios parece también ajena a un plan predeterminado de decommodification, y confirma quizá las carencias de los marcos cognitivos y normativos.

Quizá el efecto más llamativo de la estrategia del traspaso de competencias (marco cognitivo), evaluado en términos de evolución de la responsabilidad territorial en la titularidad de centros/servicios (*eje territorial*), es la ósmosis institucional, de manera que identidades precariamente atendidas o no cubiertas por el nivel privado, pasan a tener cobertura por ésta; e identidades marginadas por el sector público, comienzan ahora a desarrollar su entramado propio de recursos y servicios públicos. Se observa una progresión en la cual, por ejemplo tercera edad/discapacitados, antes marginados por el sector público crecen en centros (obligación constitucional), y menor que concentraba su atención en establecimientos públicos expande centros y servicios (intervención Iglesia).

La prioridad que procede atender es el bajísimo nivel de atención que ofrecía el Estado, de modo que una vez cubierto con los recursos disponibles, con independencia de su origen y connotación normativa. La provisión privada en estos momentos se identifica con los valores de lo no lucrativo, los primeros discursos respaldarán esta opción de valores, pero a medida que el sistema se asiente, se observará que esta decisión responde a una respuesta estratégica de política pública (que se focaliza en la gestión indirecta de la emergencia social).

Evolución de la responsabilidad territorial en la TITULARIDAD DE CENTROS/SERVICIOS.

ETAPA	ÁMBITO DE TITULARIDAD	2 CENTROS	3 SERVICIOS
Legacy policies (herencia hca)	Publicos Privados: laicos religiosos Emergentes	Menor 3º. Edad/pobreza 3º. Edad Mujer, minorías étnicas...	Discap/3º.edad 3º.edad/pobreza
Evolución inmediata, tras las transferencias	Publicos Privados: laicos religiosos Emergentes	3º. Edad/discas 3º.edad/discap/menor Mujer, minorías étnicas...	Pobreza, menores

Fuente: Elaboración propia (Registro de acreditación de entidades, 1990)

Los procesos interactivos del discurso pueden ejercer una influencia causal más allá, en la representación de ideas. Lo más posible, es que el discurso sirve para expresar un sistema de intereses estratégicos o valores normativos de los actores, pero también persuadir de la necesidad y/o de la conveniencia de una línea de conducta dada. Algunos, después de Habermas (1989, 1996), ven una necesidad de distinguir la “discusión” que implica la persuasión, de la “negociación,” que es una acción estratégica (Risse, 2001).

La conclusión que cabe extraer de un discurso con tantas carencias sustantivas puede ser que su finalidad no sea exactamente la persuasión. Y efectivamente este es el efecto del lanzamiento de una estrategia transferencial del estado, donde los múltiples impactos en la jerarquía de actores territoriales fuerza una larguísima fase de negociación, y acción estratégica que tratará de convencer y persuadir de la necesidad y/o conveniencia de una línea de conducta dada (la descentralización política).

4 Presentación de actores del caso valenciano

Es importante recordar que los actores son la variable central en el análisis del estilo de elaboración de las políticas públicas. Junto a las reglas institucionales del juego, los actores serán observados a través de las características que presenta cada red de actores, en términos de a) distribución de recursos (simétrica o asimétrica), b) tipo de interacciones predominantes (consensuales o conflictivas) y c) tipo de planteamiento del problema (anticipativo o reactivo) constituyendo los elementos que definen el policy style.

Creemos que se puede enriquecer el análisis de actores en la Comunidad valenciana, midiendo además la proximidad o alejamiento del *policy stile autonómico*, respecto de los estilos practicados en otros niveles territoriales desde una perspectiva diacrónica que, aunque toma como referencia un estudio de caso se centra en la fase fundamental de gestación del modelo a nivel estatal, en la cual fue común a todas las comunidades autónomas los mismos planteamientos de estilo desde el Estado y respecto a las entidades locales.

En definitiva, se trata de reconocer las regularidades en las políticas públicas valencianas, su grado de dispersión u homogeneidad sectorial en el estilo, en el marco de un mismo sistema político (Subirats, 2001).

No estudiamos, directamente aunque sí tangencialmente, cómo se forma la agenda, cuales son los pasos adoptados por los actores, su estrategia, para ser objeto de las políticas públicas sociales. Por este motivo, la faceta más interesante de este estudio es el análisis del resultado mostrado, la articulación definitiva de las políticas y los programas de acción pública en el sentido de valorar cuál es el resultado, la jerarquía, el momento en el cual son incorporados al sistema como proveedores o beneficiarios del sistema, y cual es su peso específico en términos históricos o de innovación.

Para ofrecer un marco analítico y empírico que permita analizar los procesos de interacción entre los actores de la administración autonómica, estatal y local en el nivel meso (el nivel institucional que regula el funcionamiento de cada nivel de la

acción pública) podemos referirnos a dos tipos de conceptos: administrativos o políticos (Hueté y Navarro, 2010).

En términos administrativos, existen categorías que describen el tipo de gestión bajo la cual desempeñan su acción los actores, el tipo de vínculo jurídico que les liga al titular de la competencia. Según nuestro derecho puede ser, prestación directa e indirecta. En concreto la prestación indirecta puede adoptar una la forma jurídica reconocida en nuestra legislación sobre contratos del Estado (contratos, convenio, concesión), u otras fórmulas legales tales como franquicia, partenariado.

Otras categorías, todavía de tipo administrativo, que inciden mejor en la mayor conexión del actor con el proceso y su secuencia causal, son aquellas que se refieren a los actores en función de la responsabilidad que desempeñan en éste.

Algunos autores han discriminado las siguientes funciones: la de *provisión* y la de *producción de servicios*, a las cuales nosotros añadimos la intervención en la *formulación de la política pública* que justifica el servicio público.

La función de provisión resalta; a) qué bienes y servicios prestan (qué parte de la competencia), b) qué entidades públicas o privadas,, y añadimos nosotros, c) a qué tradición de la provisión, u origen histórico, se remota. Otros aspectos que definen la provisión son: la cantidad presupuestaria que se destina a cada uno, o los estándares de calidad y cantidad que revisten, sin embargo no se consideran en este estudio porque son aspectos relacionados con la implementación de la acción social.

La responsabilidad que tengan los actores como productores (económicos) del servicio (Parks y Oakerson, 1989), tampoco la consideramos por formar parte el final del proceso, el resultado. Pero sí, resaltamos su *responsabilidad en la elaboración de la política*.

Sin embargo, estas clasificaciones de tipo operativo cobran una nueva dimensión cuando se combinan con una definición política de la colaboración entre niveles, que

no atiende ni al tipo de acuerdo ni a las funciones o responsabilidades, sino a la naturaleza política de la relación; es decir, con qué tipo de actor se entabla la relación de colaboración: público o privado. En atención a estas consideraciones sobre los actores se ha desarrollado la gobernanza multinivel, que es el análisis de las relaciones entre actores entre diferentes niveles de gobierno (Hooghe, Lisbet, y Marks, 2001).

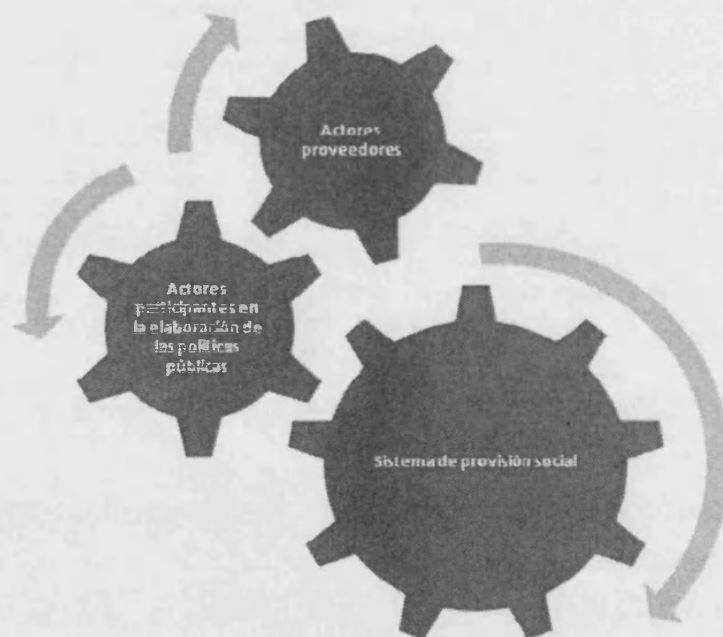
Al efecto de garantizar la comparabilidad optamos por una definición funcional, de abstracción media (Sartori, 1985), de colaboración entre niveles basada en: a) La existencia o no de acuerdo de colaboración, con independencia de su naturaleza jurídico-administrativa, b) La naturaleza política del actor, c) El ámbito territorial donde desarrollan su responsabilidad como proveedores y/o formuladores de la política social, por tratarse de dos roles de difícil deslinde, especialmente en una fase primitiva en la cual la colaboración corporativa no estaba claramente institucionalizada.

Esta definición del acuerdo de interacción multinivel sería un proceso que permitiría hacer el seguimiento de estas posibilidades:

- Prestación directa (por actor público)/ territorial (que diseña e implementa en el mismo nivel territorial)
- Acuerdos de colaboración públicos o internos (implementación por actores gubernamentales distintos del titular de la competencia)/ territorializada (que diseña un nivel territorial, aunque no sea titular, distinto del que implementa)
- Acuerdos de colaboración privados o externos (actores no gubernamentales sean empresas o entidades del tercer sector)/desterritorializada (que implementa un actor que no tiene control ni de la fase de diseño ni de la de implementación)

En términos administrativos, existen categorías que describen el tipo de gestión bajo la cual desempeñan su acción los actores, el tipo de vínculo jurídico que les liga al titular de la competencia. Una definición política de la colaboración entre niveles, no atiende ni al tipo de acuerdo ni a las funciones o responsabilidades, sino a la naturaleza política de la relación, es decir, con qué tipo de actor se entabla la relación de colaboración: público o privado.

Entendemos necesario reconocer los actores (proveedores y participantes en la elaboración de la política pública) que finalmente producen el bienestar, a fin de determinar la intensidad de la gobernanza multinivel, cómo el marco cognoscitivo e ideológico del decisor les toma en consideración en fase de la formulación de las políticas sociales.. En primer lugar, los actores participantes en calidad de proveedores del sistema (perspectiva institucional histórica), y directamente interesados en él. En segundo plano, los actores participantes en la elaboración del discurso actual (perspectiva de las ideas).

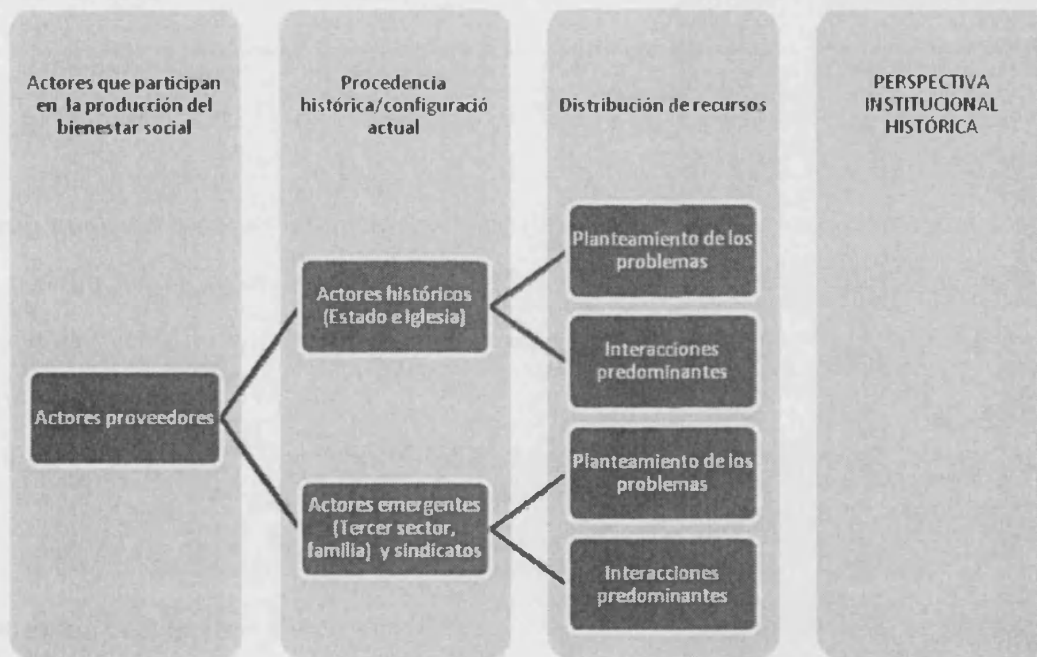


Nos planteamos como Weaver y Rockman (1993) ¿cual es la estructura de oportunidades estándar que fortalece o limita la capacidad decisoria de los actores de la gobernanza multinivel a que nos referimos.

En líneas generales la estructura de relaciones entre administraciones públicas, sector privado y organizaciones voluntarias (benéficas o religiosas) está basada en el particularismo y el patronazgo político (Sarasa, 1995, 2000), donde la coordinación y concertación de políticas entre el sector público y privado nace débil y evoluciona en esta fragilidad.

El modelo institucional no sólo determina la intensidad de la relación entre los diferentes niveles de gobierno, sino también la naturaleza de la misma (cooperativa, dependiente o independiente (Edward y Goldsmith, 1987:64), subyaciendo el papel que se le otorga al nivel de gobierno (local o autonómico) en cada caso, desde la provisión de servicios a la canalización de demandas y el crecimiento económico en cada caso, respectivamente.

3.1 Actores proveedores del sistema: actores históricos (Iglesia/Estado), y actores transversales emergentes (familia/tercer sector)



El legado de los actores territoriales históricos: Iglesia/Estado

La presentación de los actores históricos es importante en todos los casos de descentralización del Estado español porque, al igual que en Bélgica aunque con diferentes matices, la tensión clericalismo/anticlericalismo llevó en el siglo XIX a una cristalización de lo político y la vida social entorno a los pilares liberal y católico. Y al igual que allí, el sistema social era un orden hecho de fragmentos donde patronos,

sindicatos, iglesia, y algunas organizaciones sin ánimo de lucro tienen pactadas ciertas reciprocidades que desempeñaron papeles esenciales (Vanthemsche, 1994⁵⁷)

La presencia de los actores de raíz decimonónica en el sistema asistencial, y la pervivencia del entramado institucional del crecimiento desarrollista en la atención a los trabajadores imponen la necesidad de identificar a éstos, incluso antes de reconocer el patrimonio de recursos sociales heredado de éstos en cada área de provisión, tanto desde el punto de vista público como privado.

Interesa un reconocimiento del heterogéneo agregado de instituciones heredadas de la época predemocrática, e incluso del periodo decimonónico en tanto en cuanto ofrecen obstáculos y condiciones favorables diversas a la reforma o reconstrucción del modelo⁵⁸, que habremos de analizar.

Procedencia histórica: Iglesia/Estado

La Iglesia desde el nacimiento del Estado Nación, en virtud del proceso abitrado desde el poder ejecutivo inicia un proceso de integración en el sistema social público de recursos de instituciones, las religiosas (ordenes religiosas, Beneficencia pública y privada) y privadas laicas (corporativismo) e el XIX, y bajo personalidades jurídicas corporativizadas durante el régimen franquista, por señalar dos grandes hitos de este engrosamiento del Estado.

Estos dos grupos de actores han venido a caracterizar el sistema asistencial del estado español, si bien en esta investigación profundiza en los obstáculos y condiciones

⁵⁷ Vanthemsche, Guy (1994), *La sécurité sociale: les origines du système belge: Le présent face à son passé*. Brussels: DeBoeck Este autor para explicar el caso belga. Para el caso del Estado español a lo largo del siglo XIX, Fernández Herrero, Myriam (2007). *Proceso de convivencia y sustitución de las instituciones eclesíásticas por las civiles en la acción social del Estado Liberal*. *Revista española de Investigaciones Sociológicas*. Núm 118 (27-64). En el caso belga, la liberación de la ocupación nazi supuso la coyuntura crítica o ventana de oportunidad para la unificación del sistema, pero sólo las reformas de reunificación del seguro fallaron y se recompuso la fragmentación de preguerra.

⁵⁸ Mientras el modelo municipal obvia disputas territoriales y prioriza las necesidades socioeconómicas, asumiendo el modelo de red-filtro única, el discurso autonómico tiene más presentes los aspectos de negociación y eficacia.

La CA asume la identificación de identidades inicial de la CE, intentando dar el giro al concepto de pobreza y trabando una red de agentes con objetivos compartidos pero manteniendo intereses distintos.

favorables (dinámica de interacciones y planteamiento de problemas) ofrecidas por el actor Iglesia (Giner y Sarasa, 1992), dada su mayor imbricación en el sistema asistencial en los niveles territoriales local y provincial a través de 1) órdenes religiosas o 2) directamente mediante la estructura administrativa de las Diputaciones.

El Estado, a partir de la Democracia, se estructura en tres niveles territoriales que habrán de coordinar la anterior acción pública social, y además de desempeñar directamente las competencias que el marco constitucional les otorga, deben asimilar y buscar nuevas fórmulas jurídicas para los entes corporativos que bajo el franquismo formaban parte del entramado institucional

Este proceso de integración del sistema continuará durante el desarrollismo, mediante fórmulas jurídicas diversas (patronazgo, entidades tuteladas) incorpora entidades sin ánimo de lucro que pertenecieron al estado corporativista vertical del franquismo (Giner y perez Yruela, 1979) (ONCE, Cáritas), e incluso anteriores como el patronazgo de la Mujer.

Cáritas atendía la pobreza de postguerra en el nivel municipal desde 1942, y las situaciones derivadas de la industrialización, en el desarrollismo como sistema integrado en el estado corporatista. La ONCE atendía programas muy focalizados, mediante conciertos de colaboración del Estado con el nivel provincial (estado corporatista) y luego autonómico (estado social y democrático de derecho).

A partir de la democracia la colaboración con entidades colaboradoras, como la Cruz Roja se arbitrará mediante cauces de concurrencia y publicidad que garanticen una mayor o menor continuidad del servicio público, mediante la concertación estable o subvención episódica de centros y servicios, plural y de calidad, y que girarán en torno a una figura del poder público progresivamente más arbitral que nuclear, así como desterritorializada e inmersa en un contexto de integración europea. Cruz Roja, atendía programas muy focalizados, mediante conciertos de colaboración del Estado con el nivel municipal (estado social y democrático de derecho)

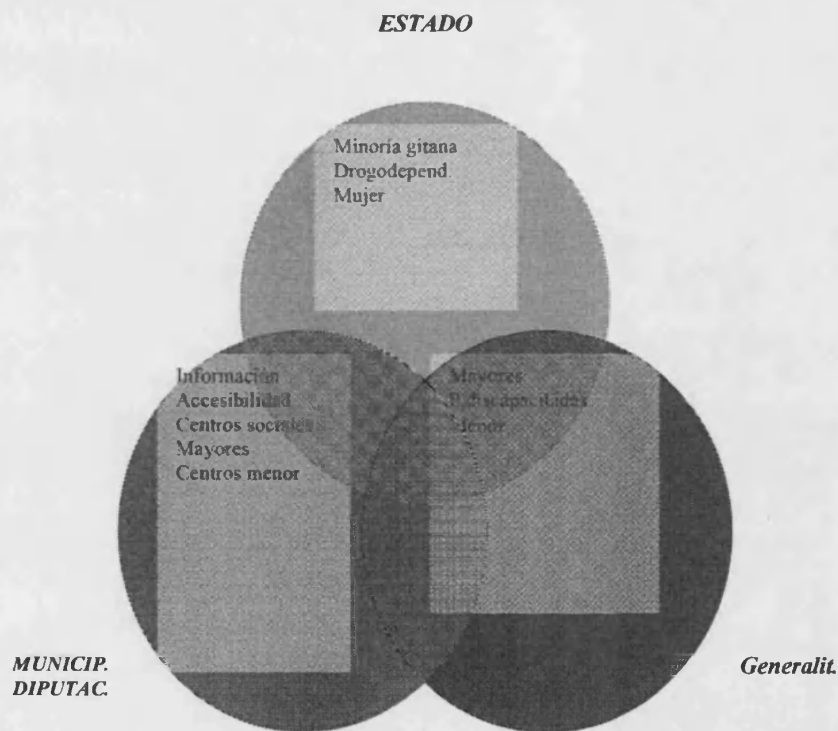
Respecto al Estado, la situación que se origina inmediatamente después de la conclusión del proceso de transferencias ofrece una primera distribución de los recursos, imagen a la que obedece el siguiente mapa de Actores Públicos ya integrados en el sistema como actores proveedores. En el diagrama de Venn aparecen distribuidas las identidades (Orloff) atendidas bajo las denominaciones constitucionales y de los primeros programas de acción social (sectores y nivel territorial administrativo)⁵⁹.

Esta foto fija de la atención recibida por cada colectivo reconocido constitucionalmente en el reparto de poder territorial inmediatamente posterior a la conclusión de la *estrategia transferencial*, permitiría establecer algún tipo de comparación con la provisión suministrada por la Iglesia, en el mismo periodo.

Recordemos la secuencia del proceso transferencial (1982, 1983 y 1985/86), y veremos cómo las materias se asientan en cada nivel territorial a la altura de la fase madura, cuando se asienta la primera regulación del sector, 1989.

⁵⁹ Los diagramas que se ofrecen a continuación resaltan el nivel de ejecución territorial. Se descartan las fases previas de diseño/planificación, o financiación.

*Distribución de recursos: Atención a identidades según niveles territoriales.
Fase autonómica madura*



Primer asentamiento de recursos públicos, tras transferencias

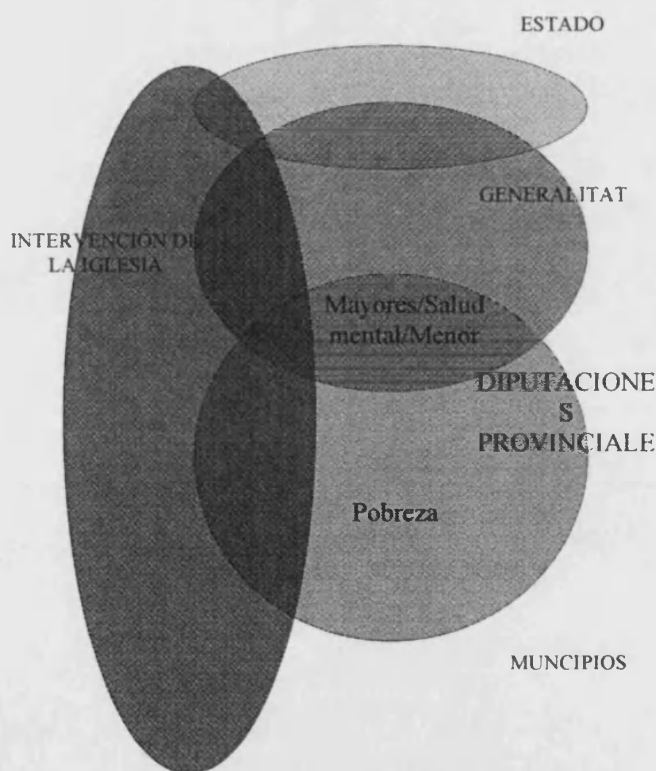
Fuente: Elaboración propia⁶⁰

Medimos la intensidad de la provisión social de la Iglesia (etapa preautonómica). Los diagramas de Venn muestran la atención prestada a cada identidad tal como aparecen denominada en el marco constitucional, en cada nivel territorial siguiendo los datos reportados por el Plan Económico Valenciano (PEV). Resalta el asentamiento institucional del actor Iglesia en el nivel municipal y en el provincial (municipal mediante ordenes religiosas, y provincial mediante antigua Beneficencia sita en la

⁶⁰ Recursos/programas de acción regulados normativamente

Diputación Provincial). Sus características son: a) Filtra las necesidades a través de mecanismos informales personalizados, b) Cubre menos identidades de forma especializada (menor, tercera edad y discapacitados), c) Centrada en la pobreza extrema (encubre la diversidad de colectivos atendidos), d) nivel local.

*Distribución de recursos Iglesia.
Intensidad de la provisión social religiosa, por sectores y niveles territoriales.
Fase inicial de transferencias (hasta 1986)*



Fuente: elaboración propia (PEV-I)

Planteamiento de los problemas y tipo de interacciones predominantes.

Coincidimos con Subirats y Gomà en que el periodo 1977-1982, e incluso hasta que finaliza la primera fase de transferencias, posición generalizada de los actores (en este caso proveedores) ante los problemas era *reactivo*, y el tipo de relación predominante era la *consensual*.

Cómo confluyen y se ajustan los marcos de acción de ambos sistemas (civil y religioso), será una de las grandes cuestiones a lidiar por los primeros gobiernos democráticos, puesto que nos encontramos frente a una *estructura de redes y actores pluralista, semiabierta y fluida*.

El escenario de acción será habitualmente la arena parlamentaria, pero en su calidad de actores históricos base del Estado, el elemento laico y el religioso, en su condición histórica de reciproca complementariedad institucional de igual a igual, aún conocerán numerosas negociaciones extraparlamentarias y arreglos de regulación reglamentaria (Fernandez Herrero, 2007).

Actores trnsversales emergentes: familia y tercer sector.

Procedencia

El Tercer Sector es clasificado actualmente por la teoría según sea su relación con el Estado en el proceso de producción de las políticas sociales, la cual puede estar articulada a través de dos esferas y modelos.



Distintos factores hacen que en España la participación cívica en la prestación de asistencia social sea múltiple y diversa. A saber, a) su encuadramiento en el modelo familista y mediterráneo, b) la debilidad de un Estado liberal teóricamente aconfesional que sigue asistido por la Iglesia, c) la traducción de esta inercia en fórmulas jurídicas corporativizantes durante el desarrollismo, y d) su resurgir democrático en forma de solidaridad, hacen que su presencia se actualice mediante nuevas versiones de vinculación con lo público que aquí quisiéramos dejar patentes como “actores emergentes”.

1) En las fases iniciales de la autonomía, el nivel de mayor efervescencia participativa se iba a dar lógicamente en el nivel municipal. Es por tanto, en este escenario donde se produce la mayor intensidad de actores de este tipo en activo. Por tanto, y para describir la interacción del Tercer sector con los otros niveles territoriales, hemos realizado un estudio de campo que clasifica las entidades sin ánimos de lucro según su presencia numérica, según sus objetivos sociales e identidades atendidas.

2) En el nivel autonómico, el tercer sector llegará a ser reconocido como un agente organizado, a partir de los 90 cuando se despliegue el marco normativo que le de cobertura administrativa. Su participación denominada pasiva por algunos autores (en órganos colegiados consultivos territorializados y /o sectorializados) será motivo de interés de los decisores políticos a partir de éste periodo. Vía Consejos de Bienestar Social, o Consejos sectoriales de Bienestar como el del Mayor, o bien via fórmulas como las Comisiones Interdepartamentales temáticas.

Sin embargo, la articulación sistemática de su participación como prestador de servicios (hasta ahora básicamente localizada en el nivel municipal) se intensificará a partir de la IV legislatura.

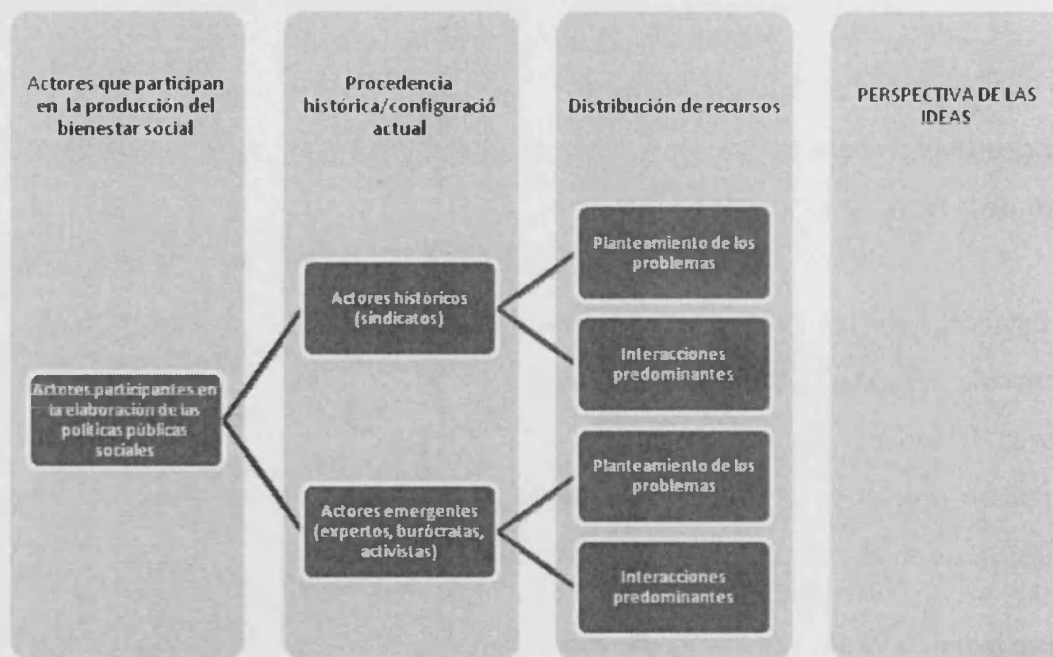
En balance, este retardo de ordenación del tercer sector en el nivel autonómico valenciano tiene dos determinantes organizativos:1) El proceso de negociación con los actores históricos del nivel provincial (1979-1987).2) La demora de un marco normativo (que llega en 1990) que regule a un sector ya pacificado y arbitre los requisitos de su acreditación para prestar servicio público.

La procedencia de la Familia es sin embargo una referencia fundamental pues su evolución es muestra de los cambios en el modelo social mediterráneo, que transita desde actor proveedor informal (individual), hacia formas de provisión de servicios concertados y corporativizados (asociaciones familiares de apoyo a determinadas enfermedades o situaciones de riesgo, como las toxicomanías).

Respecto al actor familia puede decirse que son estas notas de proactividad e implicación corporativizada en la acción pública, las que transforman la tradicional

participación informal de la familia en la provisión de recursos sociales. En este ámbito también se observa como este cambio hacia la apertura y diversificación en la estructura de redes obra por el intenso favorecimiento de la participación democrática por parte de las entidades locales. Los servicios comunitarios van a tener una gran transformación en este periodo, y una extraordinaria permeabilidad institucional.

La participación más significativa, por su novedad en el entramado social comunitario en España *es la familia*, que adaptará la participación asociativa (formando parte del tercer sector) a sus necesidades y actuará a través de los denominados grupos de autoayuda, o asociaciones de personas interesadas directa o indirectamente en una causa social (enfermedades crónicas de miembros de la familia, problemas de drogodependencias, y de salud mental, autoayuda en el seno de grupos marginales, padres separados). Del registro puede deducirse que se da sobretodo, en relación a los problemas de salud.



Distribución de recursos

Para el Tercer sector, la distribución del recurso está relacionada el tipo de relación predominante entre los actores (consensual/conflictiva), su posición frente a los problemas (activa/preactiva). Si bien hemos corroborado que en el tercer sector predominan los rasgos positivo del consenso, y la nota de proactividad ante los

problemas. Estas características deben contrastarse con los rasgos generales de la estructura de actores que está, por razones históricas, marcada por la reactividad.

ETAPAS

1º. Inicio actividad (inercia legado): 1979-88

2º. Reestructuración/ordenación: 1989-1990

3º. Reconducción tercer sector autonómico a la estructura administrativa, y marginación del TS local 1991-99

1º. Inicio de su actividad, con inercia del legado histórico (1979-1989).

El registro de asociaciones de las entidades locales⁶¹ permite, con dificultad, rastrear las características (objetivos e integrantes) de las entidades que formaban el tercer sector de apoyo a la administración asistencial con anterioridad, y que se hacen visibles en el momento de creación del registro de entidades acreditadas de la Generalitat, a principios de los 90.

En éste registro local se podían rastrear hasta cinco modalidades de cooperación, de los cuales los tipos 4 (organización de voluntarios) y 5 (movimientos sociales) ,

⁶¹ Registro comparado de entidades colaboradoras de una muestra de municipios representativos. Fuente estudio muestral inédito de la autora.

	AUTO-AYUDA	USUARIOS	INTERESADOS	VOLUNTARIOS	MOV.SOC.
ALCOI	3	4	5	-	1?
ALMORADÍ	1(+1)←	6+3	2	1	-
BENIDORM	2	1	3	-	-
ELX	4(+3)←	13	3	-	4
ELDA	2(+4)←	13	2	-	1
VILLENA	1	1	3	-	1

Explicación de la leyenda:

1. Auto-ayuda entre miembros de grupos marginados socialmente, desplazados a causa de discapacidades diversas, relacionadas o no con su condición social, y con voluntad de superación.
2. Directo .Indica instrumentalización y personalización del interés individual
3. Indirecto .Comunidades atrasadas o más antiguas donde aún prima la intermediación
4. Incluye movimientos religiosos, sindicales, en general ideologizados.

Hacer constar la diferencia, laxa en estos casos, entre los "nuevos movimientos sociales", que buscan a través de ataques mediáticos intermitentes, cambios en las decisiones administrativas, ocasionando incluso la desestabilización gubernamental, de las "organizaciones neocorporativas", a las cuales el poder público a incluido en su sistema para poder controlar sus demandas al tiempo que éstos se benefician de una satisfacción relativa y moderada de sus reivindicaciones, evitándose así la incertidumbre del conflicto social (DALTON)

tradicionalmente implicados en la transformación de agenda se muestran en clara desventaja, a lo que tampoco ayuda la falta de marco normativo, frente al claro avance proactivo de las asociaciones que buscan una provisión pragmática y directa de sus intereses. El embrionario estado de los instrumentos registrales autonómicos en esta época, nos lleva a apoyarnos en los registros municipales.

1. Grupos de autoayuda
2. Asociación de usuarios
3. Asociaciones de personas interesadas
4. Organización de voluntarios
5. Movimientos sociales

A partir de la norma reguladora de los requisitos para la autorización, registro y acreditación de entidades y servicios de 1990, el registro de entidades anotará progresivamente los centros y servicios, y las entidades públicas y privadas que los prestan, logrando una primera foto fija del entramado preexistente. Básicamente, por ser el requisito de acceso a la financiación pública que los integraba en la red de centros y servicios públicos.

Las organizaciones municipales registradas que cooperan en los programas de política social de servicios sociales autonómica observarán un primer retroceso a partir de la entrada en funcionamiento del registro. Sin embargo, aquellas entidades municipales (muy numerosas) cuyo objetivo estaba en relación con la salud, y coordinados desde esta Conselleria terminan por consolidarse, excepcionalmente, como prestatarios de programas sociosanitarios.

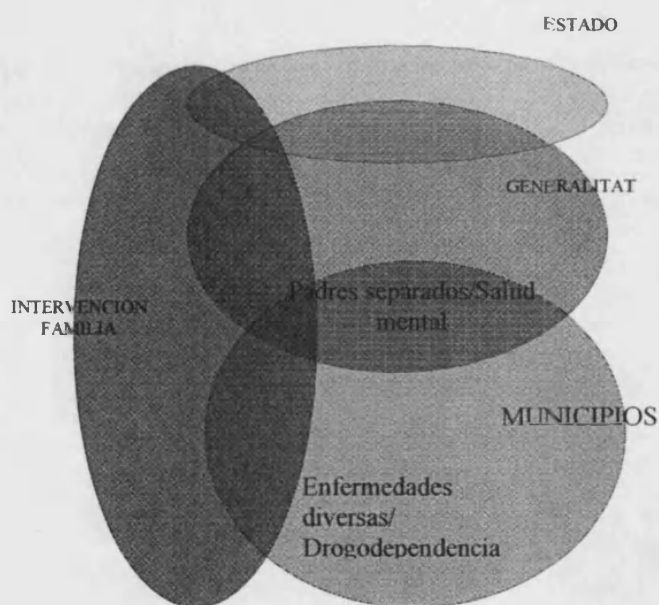
Este paso para racionalizar el mapa de actores, especializa a los actores prestatarios privados del tercer sector que inicialmente colaboran en unos programas municipales muy flexibles, pero que a medida que son estandarizados por las pautas del nivel autonómico (Ordenes de Ayuda establece las prioridades), tienden a desplazar a éstos actores hacia los programas que quedan residualmente en el nivel local, o bien, a dar el salto a la coordinación con el nivel autonómico. Pasando posiblemente, de

formar parte de un entramado de organizaciones sencillas de proximidad, a formas de organización que cuiden más la economía de escala

Para el actor Familia, la distribución del recurso en la primera etapa, que estamos asociando al primer tramo de transferencias, la intensidad de la provisión social por parte de la familia entendida como actor civil, no ya como parte informal del estado de bienestar mediterráneo, estuvo centrada territorialmente en determinadas identidades.

Distribución de recursos. FAMILIA. Fase 1ª fase proceso de transferencial (hasta 1986)

Fuente: Elaboración propia



En una 2ª fase de reestructuración /ordenación (1990-1999) del sector:

El cuadro revela cómo en la primera legislatura el tercer sector municipal cubre todo tipo de problemática social e identidad (preferentemente vinculadas a la familia y la salud). Casi con la misma exhaustividad lo hacen los programas públicos (condicionados por los programas financiados por el Estado, como son etnia gitana,

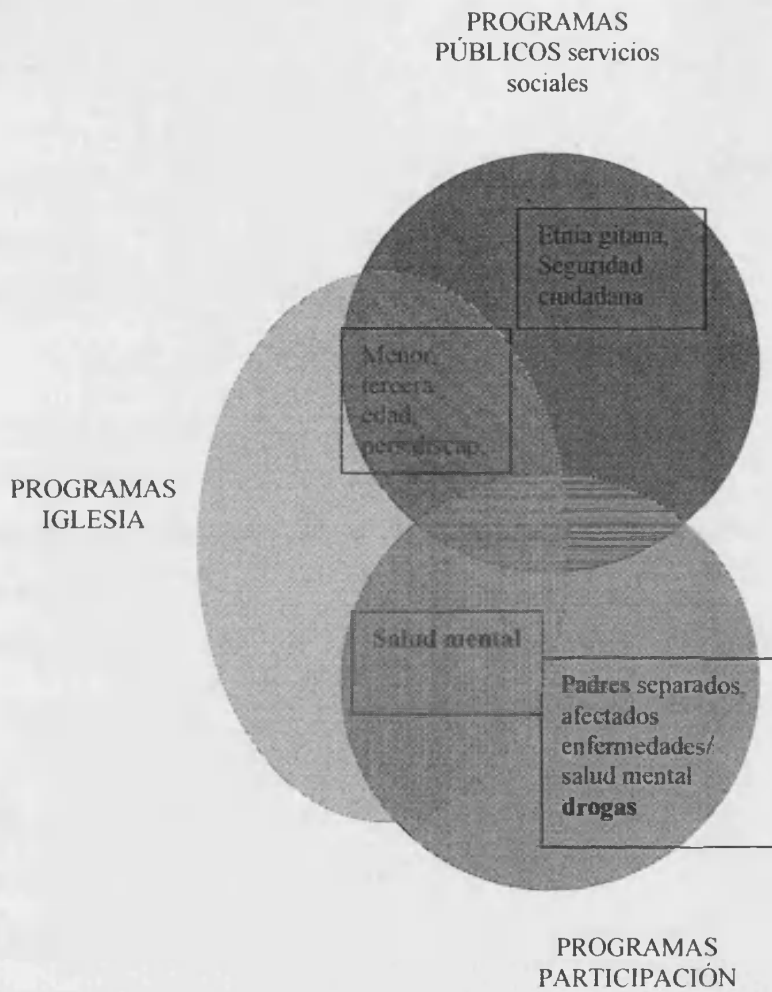
drogas) y las entidades religiosas (tradicionalmente volcadas en la pobreza, menor, tercera edad y tácticamente en salud mental).

Evolución de entidades privadas prestatarias de servicios (identidad en nivel municipal)

Legislatura	I	II	III	IV
PROGRAMAS Públicos	Drogas Discapacitados Pobreza Seguridad ciudadana Tercera edad Etnia gitana	3ª. Edad Discapacitados Pobreza	Mujer Jóvenes Menor	Extranjeros
Iglesia	Pobreza Menor Salud Mental 3ª edad discapacitados	Pobreza SIDA Menor	Pobreza Menor	Pobreza Menor
Participación	Padres separados Afectados Enfermedades Salud mental Drogas	+ Familia + Discapacit.	+ Familia + Discapacit	+ Familia + Discapacit

Fuente: Elaboración propia⁶²

⁶² Datos extraídos del registro de entidades acreditadas (examen muestral de municipios representativos de la provincia de Alicante. Estudio inédito de la autora).



La tendencia al incremento de las entidades corporativistas (burocratizadas) crece, mientras que las entidades de voluntariado (con capacidad para cambiar la agenda) quizá no disminuyan pero no participan de las estructuras orgánicas consultivas o carecen de peso político.

La presión endógena y el modelo social valenciano en formación.

El proceso de retroalimentación positiva del path dependency nos ayuda a valorar las interacciones entre actores históricos y emergentes, localizando los signos de la continuidad o innovación, y su causalidad.

El análisis de actores históricos y emergentes, nos ayuda el patrón de los procesos de retroalimentación positiva del path dependence (Arthur⁶³), el cual manifiesta en cada nivel territorial, las siguientes características:

* En el nivel municipal:

Las instituciones realizan un *buen aprendizaje* de su experiencia durante el régimen franquista y siglo XIX, y demuestran capacidad y voluntad de *adaptación a la democracia*.

* En el nivel provincial:

Las Diputaciones, en su faceta de poder civil y en su faceta de sede institucional de intereses de la Iglesia, ofrecen resistencia activa, negando una ordenación de competencias homogénea en las tres provincias. Oponiéndose a servir de puente en la negociación de convenios con entidades religiosas de carácter monástico. *No hay adaptación inicial a las nuevas expectativas*.

* En el nivel del Estado:

Ambivalente *coordinación de efectos*. Resistencia pasiva al cambio legal de atribuciones, canalizada por la auto-apertura de ventanas de oportunidad (planes y programas sectoriales) coordinada con el nivel municipal. Colectivo este que se verá financieramente favorecido.

* En el nivel autonómico:

La fase de retroalimentación autonómica se produce tardíamente. Cuando está en disposición de tomar la iniciativa del eje competencial (a partir de 1989), mientras la Generalitat se encuentra en fase de construcción nacional, con más obstáculos que oportunidades a la creación del subestado de bienestar.

* En el ámbito de las instituciones vinculadas a la Iglesia:

Gran adaptación en las instituciones civiles (eclesiásticas) (apoyadas financieramente, extendieron sus experiencias a cada vez mayor número de usuarios y ámbitos),

⁶³Arthur, Brian sugiere cuatro características del contexto social que generan retroalimentaciones positivas en Pierson, P (2000) Not just whay, but when: timing and séquense in political processes. Studies in American political development, 14, Spring, 2-92:

- Gran organización, o costos fijos: las grandes organizaciones, como es el caso de la administración pública, generan mayores resultados con inversiones de menor coste unitario
- El aprendizaje de los efectos: la repetición genera efectividad.
- La coordinación de los efectos: cuando los beneficios individuales son atractivos a su vez, para un colectivo mayor de gente.
- Adaptación a las expectativas.

mientras que las instituciones monásticas tras un periodo de resistencia pasiva a su integración en la red pública, estancan su participación en el sistema.

* En el ámbito de las instituciones laicas:

Efectos variables, así no parecen darse un aprendizaje intenso y de efectos notable en la continuidad de programas de ONCE y Cruz Roja, y sí es manifiesta la coordinación de efectos de los programas de Caritas, en los diversas CCAA.

* En el ámbito de la sociedad civil:

No hay una repetición de efectos inmediata en la mayoría de las plataformas que la sostienen, pues su capital social fue el aprendizaje sobre la experiencia de gestión, que a partir de 1990 conoce un proceso de canalización, racionalización y reestructuración institucional, mediante diversos mecanismos (acreditación, órganos representativos, consultivos).no obstante no debe descartarse legados latentes acumulados durante este periodo (menor), que traslade innovación futura al proceso que conocen (ley de infancia, u otras presiones institucionales).

Los actores presentados son proveedores, de origen histórico o emergentes, influyen en la formulación indirectamente al condicionar las representaciones estratégicas del modelo: sus pautas de estilo (reactivo, conflictivo o consensual), las identidades cubiertas y los ámbitos territoriales que cubren, a fin de ver las complementariedades, o lagunas. Todo ello retrata bien la presión endógena institucional, el path dependency del modelo.

3.2 Actores colectivos. Coaliciones de apoyo al gobierno

Movimiento sindical Las organizaciones sindicales salen de la dictadura con estructuras organizativas y bases débiles. El rol sindical en el policymaking español, relativo al ámbito de las políticas sociales asistenciales atraviesa tres etapas, que no coinciden necesariamente con el rol en el policymaking valenciano. Esta misma debilidad hace que sólo tras consolidar su papel de policymaker se vuelque en la provisión, a partir de los 90.

A nivel estatal el diálogo social conoce en la etapa UCD hasta mediados de los ochenta⁶⁴, periodo de fructíferos acuerdos que finalizarán en 1985 (Jordana, 1993). La dinámica de concertación se transforma en una dinámica de conflicto. Mientras durante el periodo de austeridad (1982-1986) de política macroeconómica ortodoxa y el elevado desempleo, no se manifestó conflictividad sindical, los ministros de economía de la época constatan que cuando empieza el crecimiento se produce un giro reivindicativo, de mayor redistribución de los resultados.

La primera etapa había servido para legitimarse como interlocutor social en una serie de Acuerdos Sociales con las organizaciones empresariales y eventualmente con el ejecutivo.

Sin embargo, tras la segunda huelga general (1985, 1988,1992,1994) del primer periodo de conflicto, las políticas sociales reciben el espaldarazo que las vertebró territorialmente hasta día de hoy. Después (a partir de 1996 y a lo largo de la década de 2000) le seguirá una dinámica de acuerdos y desencuentros puntuales.

En efecto, es bajo el conflicto en época de abundancia cuando se marca la pauta redistributiva en las políticas asistenciales del Estado, y que empuja a iniciar las grandes inversiones en asistencia social hacia 1989.

En la Comunidad autónoma la presión sindical del Estado se transformó en una sólida coalición de apoyo que impulsó una serie de tres planes económicos y una batería normativa que daba forma a la malla de solidaridad comunitaria diseñada en el Ministerio de Asuntos Sociales, apostando por un modelo comunitario no explorado a nivel estatal.

⁶⁴ Las movilizaciones de 1976-77, los Pactos de la Moncloa en otoño de 1977, el Acuerdo Interconfederal entre la UGT y la Patronal 1979, el Acuerdo Nacional sobre el Empleo de 1981 (con UGT y CCOO), el de 1985 y la ausencia de éstos desde 1987.

Lo que demuestra que fueron más fáciles los pactos neocorporativistas bajo la UCD, en crisis económica, que con el PSOE en periodo de crecimiento económico, el Acuerdo Económico Social de 1985-86 (Sólo con UGT).

En definitiva, rol proactivo como el Tercer sector al impulsar un nuevo marco de provisión social descentralizada administrativamente que abre oportunidades a nuevos actores (especialmente en el ámbito local), y movido por una dinámica inicialmente consensual, que se vuelve más productiva cuando gira hacia la conflictualidad.

Expertos y activistas Al inicio del proceso, y ante un escaso posicionamiento por parte de los decisores políticos, el enmarcado del problema se realiza por los expertos, encuadrados en una coalición de apoyo a la política gubernamental que atendería punto por punto las recomendaciones de los organismos internacionales, interesados en reforzar los estados nación centralizados:

La descripción que hacen los especialistas de la asistencia social que se heredaba, tales como la fundación heredera del Plan BCC, FOESSA, capta la esencia de las carencias a través de dinámica de la prestación social. Estos grandes problemas organizativos y de concepción son:

Predominio de la orientación benéfica: filosofía paternalista, la idea de ayuda individual, falta de orientación preventiva y apoyo a la autonomía individual, desvinculados de la vida comunitaria del territorio donde se implantan, responden a la idea global de establecimiento no de necesidad social, no hay consideración a una técnica de los problemas sociales, centro especializados, falta de instancias de información, orientación y canalización, poca presencia del sector público frente al predominio del privado, pluralidad y aislamiento entre los organismos públicos, carácter marginal de la financiación, generalmente de carácter graciable, descoordinación y falta de planificación.

La recomposición de un sistema estatal coherente de Seguridad Social y Asistencia social aún pasaría por varias fases, siendo la primera de reconsideración de la prestación por materias, y después de redistribución de los sujetos gestores. Esta secuencia en jerarquización de objetivos, recuerda mucho a la recomendada por los expertos de las Naciones Unidas en enero de 1978: primero, a) clarificación de las

relaciones intersectoriales, en el nivel central, entre las prestaciones sociales y de sanidad, y en segundo lugar, b) devolución a los niveles regional y local de las competencias organizativas y ejecutivas.

Presión exógena y el modelo social valenciano en formación Las circunstancias institucionales externas que habrían de determinar las primeras etapas del nuevo modelo las hemos ubicado en las siguientes coordenadas:

1. La influencia del reformismo internacional.

Las Consultas practicadas en 1978 y después en 1984, a las Naciones Unidas repercutieron en distinta medida sobre la legislación social española. La primera propuso reformas legislativas orgánicas y funcionales de repercusiones uniformizadoras y coordinadoras en un Estado aún aparentemente unitario. La segunda, seis años más tarde, dos gobiernos con signos diferentes experimentados y los procesos autonómicos encauzados sugiere algunos conceptos emergentes en el plano internacional de Servicios de Bienestar social para el desarrollo

2. La influencia de la política social europea

El refuerzo de la presión exógena procedente de la Unión europea, vendría dado por las coaliciones de apoyo a los gobiernos autonómicos. Un elemento que no ha sido valorado hasta fechas recientes, en el análisis del reajuste del Estado de Bienestar español es la influencia de la política social de la CEE en los años de su fundación y después hasta los setenta había consistido (Tratado de la CECA, consolidado en el de la CEE) en la mejora de las condiciones de vida y trabajo entre los objetivos de integración mediante el Fondo Social Europeo y coordinación y cooperación europea. A consecuencia de la libertad de circulación de trabajadores, se había creado un sistema para garantizar las prestaciones de seguridad social a los trabajadores que ejercieran su actividad laboral en otro estado. A consecuencia de estos cambios, cuando España empieza generar su modelo de bienestar, ve la luz el I Programa europeo contra la Pobreza que desde 1975 a 1980 incluía dos estudios transnacionales sobre el estado de la pobreza en la población general y proyectos piloto de investigación -acción. Este esfuerzo iría enlazado con el impulso que desde 1967-74 ejercido por Cáritas con su Plan CCB.

A partir de los setenta, la política social comunitaria se centra en programas de acción específicos dedicados *a seguridad y salud en el trabajo*; al fomento de la *igualdad de oportunidades para las mujeres* (en 1994 se concreta en tercer Plan); y a *la inserción en la vida laboral de grupos desfavorecidos*. Pero no tenían fundamento jurídico específico, y se basaban en normas generales como los artículos 100 y 235, y requerían siempre decisiones unánimes en el Consejo para su adopción.

Los actores colectivos presentados son influyentes en el proceso previo, o durante la propia formulación material de la política social. Sindicatos, activistas, expertos, grupos de presión retratan la presión exógena al sistema concentrada en la idea de reformismo institucional, primero, y políticas social Europea después.

Confluencia marcos cognitivos de los actores de la antigua y nueva política social

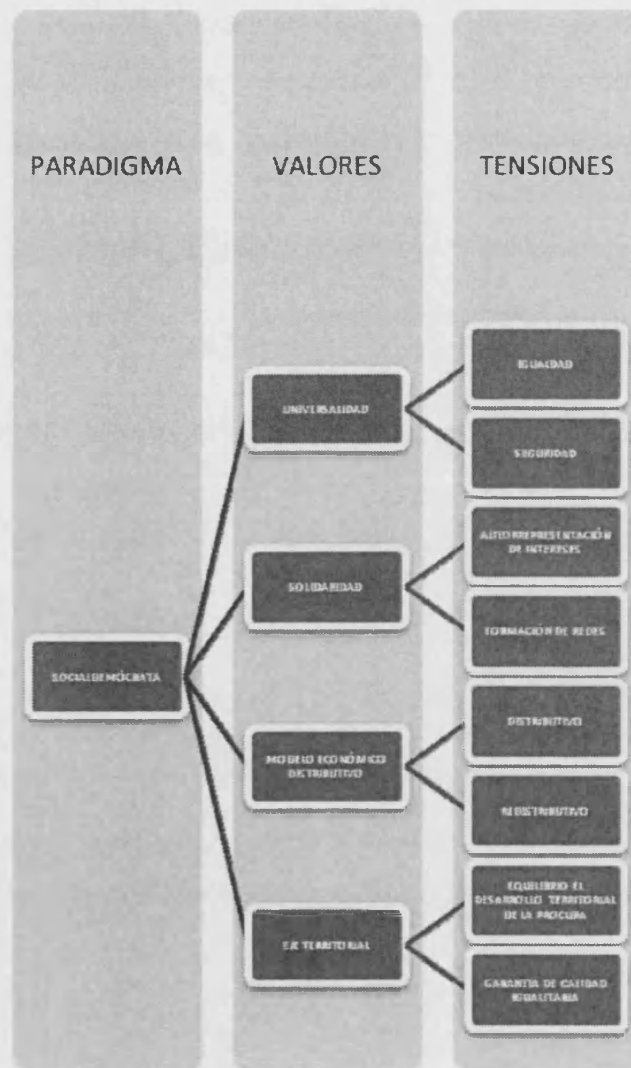
La deriva de los valores socialdemócratas y la reinterpretación de los objetivos del Estado de bienestar en el contexto de la globalización es un punto muy interesante, para cuya verificación hemos recurrido a interpretar los datos aportados en las entrevistas realizadas a los decisores clave que rigieron la primera fase de la política autonómica. Nos acogemos para realizar este análisis, a las categorías de valores y observaciones sobre su evolución propuestas por Cox (2004 y 2009) individualmente, y en colaboración con Hall.

En el análisis que estos actores políticos hacen hemos podido identificar que los valores que subyacían a la acción social desarrollada por los actores en la fase anterior a las autonomías, *y los valores que predominarían después, ya existía y estaba inscritas en el modelo social heredado del Estado*, tal y como pone de manifiesto en análisis desglosado por áreas de provisión:

- * **Universalidad:** La manifestación de los valores genéricos, o sentimientos públicos de los actores preexistentes procedentes del Estado, y los valores que (a juicio del *policy maker*) demandaba la ciudadanía valenciana, se manifestaban simultáneamente en la primera fase de formación del modelo social autonómico en unas preferencias que oscilan en forma de tensión igualdad/seguridad.

- * Solidaridad: La valoración sobre la capacidad de integración de los individuos se manifestaba en la tensión autorrepresentación que garantice intereses/formación de redes.
- * Modelo económico de distribución: Modelo distributivo o redistributivo.
- * Eje territorial: Los valores que informaban las líneas de calidad en la acción que estaban desarrollándose y las que iban a ponerse en marcha (en términos de cobertura, intensidad y estabilidad) ofrecen en las diversas áreas de protección la tensión entre la procura del desarrollo territorial equilibrado o la garantía de calidad igualitaria.

Tensiones en la expresión de los valores



Este es el marco interpretativo que los decisores socialdemócratas trasladarán a los primeros marcos normativos de las políticas públicas asistenciales.

CAPÍTULO III
Temporización del proceso.
Fases de inicio

1 Temporización del proceso. Etapas y variables descriptoras.

El gobierno autonómico no es un sistema de provisión maduro, es por ello que no contamos con una retrospectiva suficiente. De ahí la necesidad de que el relato del proceso causal se estructure de modo que nos permite determinar en cada fase, cuál de estos aspectos ha tenido mayor valor conformador en el modelo de subestado de bienestar autonómico. Las fases definidas se ajustan y se explican por el tipo de reforma estructural que está aconteciendo, o está predominando en cada periodo.

1ª fase: Etapa preautonómica y génesis de la nueva institución autonómica (1978-1989). El modelo inicial se plantea de forma inductiva por parte de una entidad autonómica recién creada que no cuenta con marcos normativos adecuados, redes de agentes sociales identificadas y organizadas, y carente de diseños propios en política social. Estas debilidades informan una estrategia institucional alternativa basada en el municipalismo y la interdepartamental, que además mantienen la coherencia discursiva y de valores

1ª. Fase: 1979-1988:

- Organización: Reforma del poder territorial local
- Aspecto estructural previo a la ordenación del acceso: Reforzamiento del valor simbólico político del recurso *establecimientos*⁶⁵ (legitimación de las instituciones tradicionales en el nuevo escenario).

2ª Fase. Bienio de transición (1989-1990): cambios en los medios (técnicas de cobertura social y financiación), pero no de objetivos (beneficiarios) El hecho de interrumpir el proceso entorno a un bienio, expresa la importancia que una estrategia de tipo territorial y competencial, liderada entonces por el Estado, mediatizaría los modelos autonómicos durante bastantes años sin proponer una alternativa de modelo global (para todas las áreas de provisión), ni favorecer el desarrollo independiente aunque coordinado de los modelos autonómicos.

2ª. Fase: 1989-1990:

- Organización: Transferencia responsabilidad pública al sector privado, en principio sin ánimo de lucro.

⁶⁵ En el sentido en el *Etablissement* es entendido en el Derecho administrativo del estado francés. Su significado tiene un valor simbólico en la construcción de la Administración francesa.

- **Financiación:** Sistematización en la planificación financiera, a partir de 1989 con una planificación por objetivos presupuestaria (PBO) con lectura territorial.
- **Gestión:** principio de sistematización de la planificación autonómica de la organización de programas.
- **Acceso:** valor estratégico para el acceso a los recursos de la ordenación territorial, mediante el diseño de programas territoriales de intervención social, y de las transferencias directas de renta a través de los municipios.

3ª. Fase .Etapa autonómica madura (1990-1999): cambio de objetivos (tipo y número de beneficiarios), y se profundiza en la transformación de técnicas de provisión. El modelo final (de este periodo) tras absorber por mimesis la experiencia en diseño de políticas públicas procedente del Estado, tras consolidar la institución autonómica, pacificar a los actores, y ensayar normas propias, propende a un modelo centralista en torno a la institución autonómica.

3ª. Fase: 1991- 1995:

- **Acceso:** Sistematización reglamentada de los criterios de acceso y comprobación de recursos. Descentralización de los filtros de control del acceso a la atención social en los programas de intervención, pero recentralización del control de los programas de transferencias de rentas.
- **Financiación:** desencuentro entre la programación de la actuación y la presupuestaria.
- **Organización:** Desterritorialización. Transferencia responsabilidad pública al sector privado, ahora con ánimo de lucro y economía de escala.
- **Gestión:** Fragmentación y delegación, tendencia hacia las redes de autoevaluación. Control único sobre la ejecución presupuestaria de los programas.

El cuadro establece la tipología de elementos estructurales de reforma propuestos por la literatura mayoritaria (Ferrera, Briggs 2000)⁶⁶, a partir de ahí hemos elaborado un esquema con la traducción a nuestro modelo en cada una de las etapas establecidas en la temporización del proceso. Briggs insiste en la idea de que el EB se caracteriza por ser un poder organizado que se utiliza deliberadamente, y apunta directamente con el dedo tanto a la administración, como a la política, en un esfuerzo por modificar

⁶⁶ Briggs (2000:18 clasifica el desarrollo de esta actuación en tres modos característicos: (I) garantizando una renta mínima al margen del valor del mercado de su trabajo o propiedades; (II) minimizando la inseguridad apoyando a los ciudadanos y sus familias frente a ciertas contingencias sociales tales como la enfermedad el desempleo o la vejez; (III) hace provisión de un conjunto de servicios pactados a los cuales tienen igual derecho todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase.

el juego de las reglas del mercado⁶⁷. De lo cual podríamos deducir que éste es el motor último de cualquier reforma estructural. El empleo simultáneo de las categorías de Hall y Lowi nos ayuda a reconocer en el proceso este doble juego político y económico.

Figura: Reformas estructurales básicas en cada fase

ELEMENTO ESTRUCTURAL DE REFORMA	Características y mecanismos legales y negociales	Modelo inicial (municipalista e interdepartament)	Modelo centralista autonómico
REGLAS DE ACCESO	Marco normativo (garantía)	Programáticos generalistas	Programas tasados
	Requisitos de selección	Objetivos (ambientales)	Subjetivos (personales)
	Identificación necesidades	Detección por entidades (sistemática)Fichero familias pobres	Accesibilidad voluntaria (aleatorio, según información)
	Tipo consumo (relac. individuo)	Servicios en especies (consumo directo)	Ayudas económicas (consumo diferido)
	Intervención (relac. con colectivo)	Medio abierto(BAP)	Centros cerrados
	Estrategias favorecimiento acceso a los colectivos	Electoralista (discontinua)	Cotidiana (continua)
FORMAS DE FINANCIACIÓN	Distribución de la riqueza pública	Capitalización (reparto)	Bajar la base de reparto
	Instrumentos presupuestarios de distribución equitativa	Via Orden (exhaustivo)	Convenio (voluntario)
	Vías de Ejecución de ayudas	A través de Aytos. grandes o pequeños/ONG (eficacia)	Transferencia directa de renta (intervencionismo)
	Medición eficacia de la financiación	Capacidad de ejecución de las ayudas (por tipo entidad)	Satisfacción de la demanda (num plazas, no de ayudas)
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	Peso de los centros históricos	Públicos	Religiosos/privados
	Relaciones directivas (Planificación/ Solución de conflictos)	INFORMAL (profesionales estratégicos, sustituyen directrices políticos).	FORMAL (intra partido, grup. Parlament.,Ejecutivo, profesionales)
	Participación organizada (planificación, y toma de decisiones)	Voluntarias de profesionales o interesados	Participación orgánica inducida institucionalmente
	Participación organizada (gestión del acceso)	Participa comunidad afectada	Privada {mercado}
	Relaciones interadministrativas	Desarrollo autónomo	Cooperación intersectorial (Mº)

Se expone el proceso causal de formación del subestado de bienestar autonómico acontecido a lo largo de la preautonomía, y las legislaturas I y II: 1983-1987 y 1988-1991, tanto de la operativa como de las “creencias programáticas” generadas, a partir

⁶⁷En el caso español esta transformación está condicionada por la vertebración entre estado y sociedad, en tres dimensiones: (I) relaciones estado, capital, trabajo, (II) descentralización y distribución territorial del poder, (III)relaciones entre mercado, administraciones públicas, altruismo organizado.

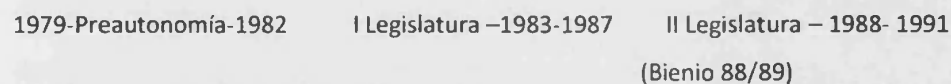
de los marcos interpretativos de sus actores principales. Sus marcos cognitivos y marcos de acción son sometidos a estudio para entender cómo interactúan los objetivos e instrumentos en cada uno de los dos marcos interpretativos definidos, en la priorización de la construcción del eje territorial (el estado descentralizado políticamente), o el eje competencial (los valores y acciones que desarrollan el Estado de Bienestar constitucional), así como en la ordenación del mercado.

La cronología elegida separa dos tiempos en el discurso político, dos marcos interpretativos diferenciados separados por un hito (bienio). Cada uno de estos periodos subsume la periodificación por legislaturas, de modo que en la primera fase se abarca el periodo preautonómico y dos legislaturas autonómicas, y después del hito el resto de legislaturas.

TRANSFERENCIAS



LEGISLATURAS



El periodo de las transferencias abarca de 1983 a 86 y se superpone a la división por legislaturas pero, a fin de dar coherencia a los acontecimientos narrados prolongamos el relato hasta 1988. Este corte se justifica metodológicamente en la trascendencia del acontecimiento que, a nuestro juicio, marca tendencia y establece la separación sustantiva entre las etapas primera y segunda (publicación del plan Concertado), a tenor de los ejes explicativos que nos hemos marcado.

Las variables descriptoras de cada etapa Las políticas incluyen una representación de un diagnóstico (algún hecho o aspecto de la vida social que se considera problemático y necesita cambios), y de un pronóstico (una propuesta de solución al problema que especifica qué es lo que se debe hacer), que son dos de las tareas principales del proceso de creación de marcos (Snow y Benford, 1998:199). La clasificación de fuentes válida para Bustelo y Lombardo (2006: 121) en su análisis del enmarcado del los problemas de género, puede ser adaptada a nuestra investigación sobre el problema

de la definición del modelo de bienestar en el Estado de las autonomías, su etapa de formación.

1. Los textos, elaborados por instituciones políticas y administraciones públicas son el corpus principal del análisis, que pueden ser textos legales, planes programas (en nuestra prospección de fuentes hemos identificado, Planes, programas).
2. Una segunda categoría de textos son las actas de los debates parlamentarios y programas políticos (en esta investigación se ha identificado como documentos clave los discursos de investidura; programas electorales)
3. Añadimos una categoría más, dada la importancia que el discurso coordinativo tiene en nuestro trabajo y pese a no ser habitual en los sistemas descentralizados políticamente: las entrevistas a los policy makers clave.
4. Por orden de importancia, le sigue la opinión de expertos (a veces en forma de publicaciones de ex altos cargos), y la opinión extraída en entrevistas de los participantes organizados de la sociedad civil.
5. En último lugar, los textos que originan los medios de comunicación y reflejan debates públicos sobre el problema, se reduce a la prensa, y ello por la debilidad del discurso comunicativo

Estos textos los hemos sometido a una serie de “preguntas guía”, que ayudan a establecer las diferentes dimensiones de diagnóstico y pronóstico, y por tanto, son la base para describir y analizar los marcos, y permitir el análisis comparativo de los marcos. Como Bustelo y Lombardo hemos recurrido a la metodología de la Grounded Theory (Strauss y Corbin, 1997); análisis de las palabras y frases utilizadas repetida y regularmente a lo largo de los textos; pero sobre todo, el análisis de las palabras en su contexto; dimensiones de ideas específicas implícitas en los textos; y la organización de ideas en diferentes posiciones dentro de esas dimensiones.

Los temas candentes seleccionados son: la descentralización el sistema de bienestar; la reorganización de recursos, los valores de las nuevas políticas autonómicas, la armonización de un sistema social que integre áreas próximas a la asistencia social, la ordenación de las distintas áreas de provisión social en el nuevo modelo autonómico.

El tratamiento dado por los actores a estos temas nos permite reconocer cómo los han enmarcado (que solución han hallado, y cual han entendido que era el problema). Los documentos políticos oficiales y de partido, entrevistas a expertos y decisores evidencian los paradigmas compartidos por estos actores, y su influencia en los procesos legislativos y políticos. Los textos utilizados se analizan según las preguntas guía, y los resultados del análisis se resumen en un “supertexto”, que funciona como un resumen sistemático y estructurado, y que puede ser entendido por alguien que no haya leído el texto original. En una segunda fase esta base de datos de supertextos es la que sirve para la comparación.

La selección de fuentes se justifica por el hecho de que el análisis institucional destaca el interés constitucional y desarrollo del ordenamiento legislativo expositivo de los objetivos políticos, y de sus instrumentos programáticos e infraestructurales, si bien no se reduce a éste pues aparece complementado por el análisis de las ideas. Posteriormente, para seleccionar los documentos de mayor interés se reconstruyó una *línea del tiempo* en la que se identificaron los hitos, eventos importantes referidos a cada tema, a lo largo del periodo de estudio. A su vez, cada elemento estructural analizado comporta *indicadores descriptivos específicos*⁶⁸, dado que cada etapa otorga la importancia de uno u otro elemento estructural, conducirá al empleo de un tipo de indicador.

La literatura sobre descriptores de los ajustes del Estado de Bienestar apunta bien en la dirección de los indicadores cuantitativos (Clayton y Pontusson ,1998 y Esping Andersen, 2000) relacionados con organización del sector, formas de prestación, desarrollo del empleo público; o bien, los de índole cualitativa (Cox, 2001, Beland 2005, Berman 1998 y 2006, Schmidt 2002) interesados en resaltar cuestiones como el recorte o no de derechos de ciudadanía (endurecimiento de requisitos de acceso).

Indicadores. Fases:

1ª. Fase 1979-1988 reforma del poder territorial:

⁶⁸ Una clasificación sintética de formas de medir el cambio. 1) Cualitativamente –p. ej., gasto público-, 2) Cuantitativamente –p. ej., organización del sector público y quién presta los servicios, 3) A largo plazo.

- ✓ Organización:
 - ✓ Técnicas normativas para la gestión de la ordenación del nuevo conflicto:
 - Decretos de transferencias: informan de la secuencia (y peso estratégico) de cada materia en la conformación sustantiva y negociación entre actores del futuro modelo. Aporta información objetiva, y temporal que puede ponerse en contraste con otros acontecimientos normativos y políticos que están produciéndose en el nivel estatal.
 - Análisis de normas cuya finalidad es gestionar el conflicto entre poderes territoriales.
 - ✓ Registro de entidades (antes de proceso de acreditación): mide la intensidad protectora en cada nivel territorial de los actores en presencia según coadyuven la actuación del Estado, Iglesia, familia.
 - ✓ Técnicas financieras para la gestión del conflicto:
 - Instrumentos reglamentarios para la transferencia de renta (responsabilidad) a terceros: (convocatoria de ordenes de ayuda), u otras (convenios transferencias directas, otros)

2ª. Fase 1989-1990 .Bienio de transición

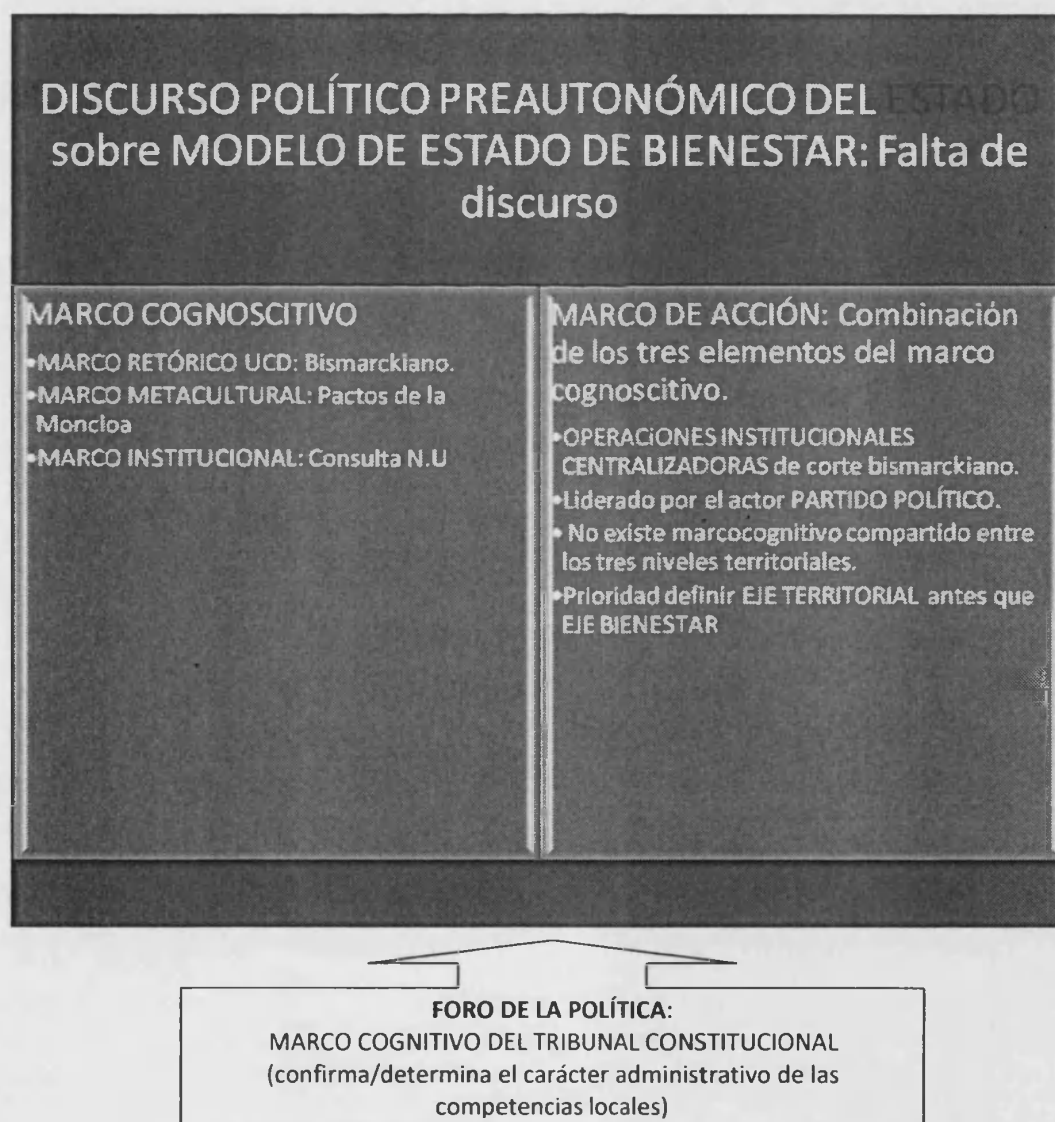
- ✓ Organización:
 - Fuentes normativas:
 - Análisis de recursos públicos por sectores y nivel territorial.
 - Evolución de responsabilidad territorial (por legislaturas)
 - Evolución de las técnicas de acceso y financiación
 - Fuentes administrativas de organización
 - Análisis de agentes distribuidores de servicios según niveles territoriales y programas (registros)
 - Análisis de planes de acción y sus grado de ejecución (planificación): Partiendo de los outcomes en infraestructuras y programas, se identifican las identidades que los distribuyen, a que identidades se dirigen, que objetivos cubren en cada caso, e intereses.
- ✓ Discurso: Análisis de ideas
 - Fuentes políticas
 - Relación de promesas electorales con los programas regulados en cada nivel territorial, los sectores de población beneficiarios y las fórmulas de intervención pública.
 - Relación de los discursos de investidura con las cuestiones incluidas efectivamente en agenda

3º. Fase 1991-1995/96: Fase autonómica madura

- incidencia sistemática en los criterios de acceso y en los de comprobación de recursos.
- Relación de programas por sectores territoriales

2 Etapa preautonómica (1979-1982): Desajuste marco retórico y marco de acción

2.1 Discurso preautonómico sobre modelo de bienestar, desde el Estado.



2.1.1 Marco cognitivo: Gobierno, Oposición y marco institucional condicionante.

En la fase de pre-autonomía, entre 1979 a 1982, el aspecto más significativo es quizá la carencia de un discurso estatal sobre asistencia social unificado (básicamente, marco cognoscitivo), que sea efectivamente influyente (orientativo-armonizador) en las comunidades autónomas en formación, que informe sobre cuales son las aspiraciones, la filosofía pública del Estado, en el sentido de la "base profunda" (Sabatier y Jenkins-Smith 1993) los worldviews o el Weltanschauung que proporcionarán el sistemas de diagnósticos y de prescripciones para la acción (principios de organización de conocimiento y de sociedad). Dibujamos cómo perciben los actores la evolución del régimen de bienestar español entre 1979 a 1982), distinguiendo los diversos marcos que creemos que van a aglutinar el marco cognoscitivo común aceptado por los grupos de interés del Gobierno central:

- *El marco retórico utilizado por el partido político en el Gobierno del Estado (tras las primeras elecciones democráticas)*
- *El marco metacultural compartido por los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales.*
- *El marco institucional que condiciona la toma de decisiones de los actores gubernativos, e incluso de las coaliciones de apoyo al gobierno central.*

El marco retórico del partido político en el Gobierno tras las primeras elecciones democráticas

El marco retórico del gobierno ucedista⁶⁹ al margen de las orientaciones reportadas por organismos internacionales, no fue explícito en su programa electoral respecto a la postura a promocionar para dar forma al Estado de Bienestar.

⁶⁹ Las elecciones convocadas para el 15 de junio de 1977, dieron la victoria a la UCD y obtuvo el 34,85% de los votos emitidos y 166 escaños. Los resultados desvelan un ligero escoramiento hacia la izquierda del espectro político, y un bipartidismo pobre que no alcanza a sumar el 65% entre UCD y PSOE. El PSOE alcanzó el 29,38 % de los votos válidamente emitidos y 118 escaños. Por su cuenta, el PSP/Unidad Socialista obtuvo 6 diputados adicionales con un 4,49% de los votos. El partido comunista junto con el PSUC, el 9,28% y 20 diputados.

Las fuerzas nacionalistas catalanas y vascas agrupadas en diversas coaliciones, sobre todo para alcanzar representación en el Senado. Señalar que los democristianos catalanes, Unión de Centro y Democristiana de Cataluña, sí se presentaron en solitario alcanzando el 0,93 % de votos y dos actas de diputado. El resto de fuerzas nacionalistas que obtuvieron representación fueron el PNV 1,70% y 8 diputados, Democracia y Cataluña, 3,73 % y 11 diputados. La derecha encarnada en la Alianza Popular alcanzó el 8,42% y 16 representantes parlamentarios.

El programa electoral con que UCD concurreó y ganó las elecciones de 1979, se componía de dos partes. La primera versaba "sobre las opciones políticas de UCD", y enumeraba las áreas del Estado bajo un esquema bastante clásico del liberalismo. Interrelacionaba la construcción del Estado democrático al orden público, y en esta tarea incluía la Justicia, el orden público, defensa nacional y autonomías, y las separaba claramente de otras áreas de gobierno, que diferenciaba sin mencionar criterio: la política exterior, familia, juventud, cultura, investigación científica y técnica, educación y emigración.

La segunda es denominada "por una sociedad próspera y estable" , y planteaba el programa económico que a medio plazo incidía en la reducción de la inflación, la reforma y modernización del sistema económico, y el objetivo global del pleno empleo, Seguridad Social y Sanidad

El ideario centrista firmemente enraizado en una idea referencial del falangismo, el Estado fuerte, no da respecto al Estado Social una respuesta concreta a los *problemas* (Kingdon) previos (redefinición del sistema de Seguridad Social, ámbito de cobertura, tipo de necesidades a cubrir, liderazgo del proceso, distribución de tareas). En una clara falta de confluencia entre la idea, los problemas y los programas.

El *Gobierno del Estado de signo centrista, UCD*⁷⁰ que había sido elegido el 15 de junio de 1977 con facultades constituyentes⁷¹ despliega la política social, que iba a estar aún

Esta estructura de partidos con representación , y la derivada de las elecciones municipales de 1979, debe ser contrastada con la que las estructuras partidistas que las sucesivas elecciones municipales y autonómicas arrojaron en la Comunidad Valenciana. Especialmente atendiendo a la evolución del esquema de divisiones políticas de Lipset y Rokkan en función de los ejes territorial (élites centralistas y periféricas), funcional (propuestas de izquierdas o derechas sobre políticas exterior e interior, y sobretodo en el terreno económico social)

⁷⁰ No pueden dejarse de lado las vicisitudes a las que estuvo sometida esta formación política y que repercutieron en la atención y continuidad que recibían estas cuestiones colaterales al fundamental problema de la estabilidad económica. La celebración bianual de congresos desde 1979, dió como resultado tres de ellos. En el celebrado en Palma en 1981 su Presidente, Adolfo Suárez, dimitió y aún después llegaron a prepararse las ponencias del Congreso Regional de 1982, que ya no llegó a celebrarse.

⁷¹ Los resultados electorales de 1977 le dieron a UCD 118 diputados en todo el territorio nacional. Pero más interesante es la lectura de los resultados de esta formación política en las circunscripciones provinciales de la futura autonomía, los cuales mejorarían en las elecciones de 1979, pasando de 11 a 13

estrechamente vinculada a la política laboral de prestaciones, lastrado por su una cortedad de los marcos cognitivos relativos a la idea más amplia de welfare. Los Pactos de la Moncloa de 1977 demostrarían su voluntad de embarcarse en una suave *desbismarckización* de la Seguridad Social.

En el programa de acción política de la UCD, la noción udecista de Estado Social se condensa en su definición de Seguridad Social. Para esta formación política su complejidad deriva de que “debe reducir el riesgo inherente al ser humano en las sociedades industriales avanzadas, atañendo básicamente a la seguridad y protección ante la vejez y la enfermedad”. Consideran que en la medida que el nivel de vida aumenta, la colectividad tiende a hacerse cargo de unas funciones de protección que en sociedades menos desarrolladas han sido asumidas, sólo parcialmente por las familias⁷².

En consecuencia, la sociedad española puede asegurar una atención sanitaria de calidad, el derecho de los jubilados a una cobertura económica suficiente, y para ello y en cumplimiento con lo marcado en los Pactos de la Moncloa, deberá ampliar su participación en la Seguridad Social financiando un 20% para el ejercicio 1983, y el gasto total de pensiones de Seguridad Social se situará entorno a los 750.000 millones. En lo referente a las demás prestaciones económicas se propone reordenar la ayuda familiar.

En otro apartados del programa reconoce un gasto excesivo en la Seguridad Social que es ineficiente y que exige trasladar el gasto a los Presupuestos para que ni empresarios ni trabajadores tengan que subvencionarlo, y se convierta en una tarea de todos (parece indicar que hace depender su éxito de la repetidamente frustrada reforma fiscal)

españoles. Sobretudo en la provincia de Valencia y Castellón que ascendieron a un representante más en cada una. Los resultados del otro partido mayoritario, el PSOE no vieron alteraciones de ningún signo, manteniendo los 13 escaños de 1977.

⁷² Entrevista a Gil Orozco, Diputado de UCD en la Cortes Generales, por Valencia en la I legislatura.

En el apartado dedicado a política de empleo apunta a una línea de apoyo a la creación y sostenimiento de la empresa, que desea completar con una reforma del seguro de desempleo que establezca proporcionalidad entre el tiempo trabajado y de percepción del subsidio, resalta la voluntad de extensión de éste a sectores aún no protegidos por él, además de otros compromisos como el perfeccionamiento de relaciones laborales, las condiciones de trabajo, y la promoción de alternativas económicas como el cooperativismo.

No anuncia inversiones en servicios y bienes públicos fundamentales, sino que confía en la mejor asignación de éstos. Y no hace ninguna mención a un sistema de servicios sociales, al contrario se refiere a las funciones de protección futuras al albedrío de la colectividad, en la medida que las circunstancias económicas vayan mejorando.

El marco metacultural compartido por los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales.

Inmediatamente a continuación de las elecciones, a instancia del partido ganador y junto con los representantes de las fuerzas de la oposición, Carrillo (PC), Tierno Galbán (PSP), Felipe González (PSOE), Fraga (AP), Roca (DiC), Arzalluz (PNV), inician un pacto previo sobre coyuntura socio económicas (Pactos de la Moncloa) que pesarán en la redacción constitucional de las garantías efectivas de los derechos sociales por parte de los poderes públicos, y en la conformación de la nueva estructura administrativa que el ejecutivo tendría a su disposición para alcanzar materializar los postulados constitucionales al respecto, y sus específicas consignas electorales.

Bajo UCD, los Pactos de la Moncloa dan soporte a un pluralismo político y crean un marco cognoscitivo o ideológico compartido de socialdemocratización, en el que la izquierda asumió el control de las subidas salariales y despolitización del conflicto en la empresa, el gobierno puso en marcha la reforma fiscal progresiva, el crecimiento del gasto social y cobertura de parados, pero la profundidad de la crisis y la corporativización de la vida política agotaron los contenidos derivados de algunas reformas, como sucedió con la fiscal (Muñoz Bustillo, 2000). Incluso en materia sanitaria ya apuntó una reforma del sistema Una descripción reflexionada de la

reforma sanitaria, que incluye descentralización de las actividades, coordinación de los entes públicos y privados que las presten, potenciación medicina preventiva, incremento oferta en ámbito rural, integrar docencia e investigación, rentabilizar los servicios hospitalarios.

En un nivel funcional, los *Pactos de la Moncloa* establecen un marco (potencial) de acción que propugnan limitación de los gastos consuntivos de la seguridad social y del Estado, prevé ésta transferencia, "reintegrando" al Estado de las funciones referidas al empleo, educación y servicios sociales, propias de un servicio público, que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social (R.D 37/78 de 16 de noviembre).

Finalmente, los resultados de los acuerdos adoptado en la Moncloa cobraron forma en noviembre de 1978, mediante el Real Decreto 37/78, determinando la acción de gobierno y su marco cognitivo del Estado Social, pero antes se producirían otras consultas y debates que iban a tratar temas como la figura del defensor del pueblo, el derecho al voto para mayores de 18 años, las atribuciones del jefe del estado, las autonomías y la Enseñanza.

El marco institucional condicionante de la toma de decisiones de los actores gubernativos, e incluso de las coaliciones de apoyo al gobierno central.

Pese a no participar de la Comunidad Europea hasta 1985, España había ratificado la Carta Social europea del 1961, en 1977, en un gesto de voluntad aperturista al exterior nada más estrenar la Democracia. El Consejo de Europa era el organismo internacional que además de estar especializado en materia social, estaba ubicado en una parte de la comunidad internacional relativamente homogénea, al haber participado desde 1945 en los mismos acontecimientos económicos y sociales.

Poco después, en los días inmediatamente posteriores a la publicación en las Cortes del Anteproyecto de Constitución, el 5 de enero de 1978, con los votos particulares de los distintos grupos parlamentarios representados en la Ponencia, es cuando se

producen las conclusiones de la Consulta planteada a las Naciones Unidas desde los cargos del Ministerio de Trabajo. Exactamente los días 16 a 20 de enero de 1978.

En estos primeros momentos de aperturismo las Naciones Unidas es la organización que con mayor peso y especialización ha marcado pautas de actuación, documentándose previamente para ello: En 1978 el Programa Europeo de Desarrollo Social de la Oficina de Naciones Unidas de Ginebra favoreció una primera aproximación de las autoridades españolas a las coordenadas que debían imbuir a los nuevos responsables, si había intención de conectarse con los sistemas sociales que estaban en marcha en Europa desde la II G.M.

El objetivo de esta consulta trascendía la mera orientación administrativo- organizativa del sistema de protección social, y buscaba abiertamente fórmulas para avanzar en la democratización de las estructuras del estado.

Desde el Gobierno, la Dirección general de Servicios Sociales proponía la creación de un nuevo sistema de servicios sociales que planteaba la participación de la ciudadanía como una modalidad más de prestación de los servicios, pero esta pretensión fue contraargumentada firmemente en la consulta. Para las Naciones Unidas, la participación debía ser un objetivo de los programas sociales públicos pero no debía confundirse con los demás instrumentos de provisión de recursos.

Esta reunión observó los antecedentes históricos que existían en España en este sentido, y como organizaciones no gubernamentales han participado en la provisión, pero ello no sólo era una cuestión en periodo de revisión en Europa, por los problemas de duplicidad, deseconomía de recursos y desigual provisión a los diferentes grupos de población, sino porque, además, la participación social en estos momento en España exigiría con carácter previo un nivel de organización suficiente en los grupos interesados.

Es decir, había una tarea previa de formación y promoción de sistemas experimentales que generalizaran posibles de formas de participación de consumidores de esas

necesidades de servicios sociales, dirigidos a facilitar el control, de autoservicio y autodirección de servicios.

De lo que se infería que las tradicionales organizaciones que habían complementado la acción del estado en los tres niveles administrativos (Cáritas básicamente), pese a ser beneficiosa para el nivel local y más próxima a la realidad social que las estructuras de gestión directa del Estado, no habían sido suficientes para la universalización de las prestaciones.

Así en el año 1977, la acción de Cáritas es sometida a una Asamblea Plenaria monográfica de la Conferencia Episcopal, y se pone en marcha una Campaña de Acción preventiva y Rehabilitadora en el campo de la marginación social. Participa como fundadora en el Consejo de la Juventud, y ya en 1978 los temas que centran el interés de Cáritas, pasan a ser el paro y la delincuencia juvenil. Cuestiones sobre las que volvería en 1980 con una infraestructura consistente en Comisiones de Lucha contra el paro y un programa específico sobre Paro, de carácter preferente. En este año se publica un informe promovido por la CEE, que confirma la existencia de ocho millones de pobres en España.

El encuentro vio el riesgo de considerar la participación popular como otra fórmula mágica de mejorar los servicios, y advierte contra la tentación de crear instrumentos de intervención pública que sustituya a los cuerpos locales electos o ser canales paralelos a las habituales formas de participación en democracia: los partidos políticos, sindicatos, intereses de grupos, organizaciones de voluntarios, consumidores y organizaciones u otros.

Hemos analizado cualitativamente la conexión entre el marco cognitivo y el marco de acción, a fin de establecer una relación entre objetivos e instrumentos. Respecto al marco cognitivo, se aprecia en los elementos que lo conforman: que el marco retórico de la UCD era bismarckiano pero abierto a institucionalizar como proveedor asistencial a la familia, y también receptivo a flexibilizar posturas en el marco metacultural de los pactos de la Moncloa, hacia la socialdemocracia a fin de fortalecer el Estado: descorporativizando la asistencia social y descentralizando la sanidad. Respecto al

marco institucional, la UCD apoya la idea de participación social como objetivo social no como instrumento de provisión.

2.1.2 El marco de acción del Gobierno: las Diputaciones provinciales en la agenda.

La acción de gobierno de UCD iba a estar mediatizada por la combinación de los diversos marcos cognitivos explicitados, pautando unos intereses estratégicos compartidos por todo el orbe partidista, marcado por:

- a) La perspectiva estatista heredera del franquismo tecnócrata, donde resulta productivo el análisis institucional;*
- b) Por las orientaciones consensuadas en los Pactos de la Moncloa que respaldan la visión laboralista de la protección social del ideario UCD, aunque matizada.*
- c) Por la modulación que impone las Naciones Unidas a la aspiración reorganizativa del Gobierno en torno a las organizaciones de intereses como proveedores.*

En líneas generales las políticas públicas promocionadas por el nuevo régimen buscaron legitimarse satisfaciendo las demandas sociales, mediante el incremento del gasto público, la extensión de la protección por desempleo, el incremento de pensiones de invalidez y el sistema de garantía de ingresos creado en 1972. Todas ellas medidas propias del esquema bismarckiano, con incipientes concesiones a la socialdemocracia.

El marco de acción en perspectiva estatista tecnocrática. Desde la perspectiva estatista tecnocrática, los cambios fundamentales que habían de fortalecer el Estado residían en a) la creación de los institutos de Seguridad Social, que con la tendencia hacia el sistema uniforme suprimían además las Mutualidades laborales, b) la creación del Ministerio de Sanidad y Consumo (que no se hizo en esos términos), y c) las medidas de mejora de gestión de la Seguridad Social.

La reorganización de los Departamentos ministeriales se inicia rápidamente. El 29 de julio de 1977 se crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, con la desaprobación

de quienes veían en esta fusión competencial un retroceso, al medicalizar la asistencia y vincularla a cotizaciones.

Cuando en noviembre de 1978 se aprueba la estructura definitiva, se determina que la gestión de la Seguridad Social se realizará mediante tres Institutos, que serán entidades gestoras de la Seguridad Social, la salud y los servicios sociales: INSS, INSALUD e INSERSO, donde se integraban los servicios de tercera edad (Servicio de Asistencia a Pensionistas -SAP-, creando y manteniendo residencias, clubs, ayudas a domicilio, económicas, etc.) y minusválidos (Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos -SEREM-, atendiendo las prestaciones individuales a trabajadores o pensionistas con hijos discapacitados, rehabilitación, etc.).

Subyacía la intención de crear un nuevo sistema de servicios sociales, en relación con la Seguridad Social que los había creado en el texto refundido de 30 de mayo de 1974. Un conglomerado ambicioso que reunía los servicios sociales de Seguridad e Higiene, medicina preventiva, reeducación y rehabilitación de inválidos, acción formativa. Pero los estudios quedaron reflejados en el Libro Blanco de la Seguridad Social de 1977 que propugnan la transferencia al Estado de servicios sociales, como así se hizo, a manos del Ministerio de Trabajo, sin traducirse en un organismo compacto de servicios sociales. Sin embargo, el R.D Ley 36/1978, promulgado en el momento en que ya se había fijado el concepto constitucional, confundió al pasar estos servicios sociales a Organismo Autónomo -gestor de la Seguridad Social-, integrándolos en el INSERSO. Finalmente, los principios que informan este Real Decreto son la universalización, financiación pública, acceso a la información, participación social y descentralización. La transferencia pactada en La Moncloa pasó rozando los servicios sociales, que aún inspirando la reforma en la ideología universalista, pretendió aligerar las cargas de la Seguridad Social (IV Informe FOESSA).

La funcionalidad de las Diputaciones Provinciales R.D.16/11/1978 reformó la gestión de la Seguridad Social, encomendándole los servicios de "Asistencia Social del Estado" y los servicios sociales complementarios de las prestaciones básicas de la Seguridad Social, integrando los distintos establecimientos dependientes de la D.G. de SS.SS, con ciertas

excepciones. Algunos se transfirieron al INSERSO, otros a Diputaciones Provinciales. Con posterioridad, las competencias pasarían al INSERSO, siendo transferidas a las preautonomías y, tras la Constitución, a las Autonomías. La posición privilegiada de las Diputaciones, habituadas al control desde el Ministerio de Gobernación iba a jugar un papel muy importante en el inmediato proceso de transferencias.

En cualquier caso la recomendación de las Naciones Unidas de clarificar las estructuras de distribución y provisión de recursos sanitarios y sociales seguía siendo una asignatura pendiente, y lo seguiría siendo a juzgar por la ausencia total de su mención en el programa electoral del partido político ganador en las elecciones de 1979.

La pugna de intereses corporativos Mientras, en la estructura estatal se estaban librando todas las batallas pre y post electorales, antes de dar el paso hacia el nuevo escenario y para el que todas las redes y familias se estaban preparando. Unos días antes de la reunificación de las competencias de Seguridad Social y el ministerio de Gobernación, se habían aprobado por Real decreto de 1 de abril de 1977 las transferencias de las funciones a la Administración Pública de los organismos suprimidos, el Movimiento Nacional y la Organización Sindical Franquista. Pero no se integrarían hasta julio de 1977, con la creación del Ministerio de Cultura y Bienestar Social, al que pronto se le suprimiría el segundo apelativo (separadas de las actuaciones del Ministerio de Sanidad y seguridad Social) Es de suponer que la resistencia se libró hasta el último momento. La Sección Femenina adscribió su personal, patrimonio y actividades a una Subdirección General de Condición Femenina e igualmente las procedentes de Juventud.”

El marco de acción estaba muy condicionado porque las reformas concretaron una estructura institucional que otorgaba una autonomía muy relativa a la asistencia social, subsumida en el esquema bismarckiano de la Seguridad Social. Pero iba a ser la base de la descentralización, donde las Diputaciones provinciales seguían teniendo atribuciones en materia asistencial. Mientras, se libraban otros intereses corporativos.

¿Marco de acción alternativo?

Pueden apuntarse dos comunes denominadores del modelo de bienestar que se afronta de forma pluripartidista: 1) presupone una aceptación de la concentración de las competencias relacionadas con servicios sociales (matices respecto a cuáles, qué relación con sanidad y con seguridad social u otros organismos); y 2) una revisión de los actores que participen como proveedores en aras a su mayor democratización y eficiencia, sin entrar en valoraciones económicas.

Es difícil saber hasta que punto los votos particulares formulados por los grupos parlamentarios sobre la consulta realizada a las Naciones Unidas refrendaba una posición diferente a la sostenida en la Ponencia. En un escenario de falta de marco retórico por parte del estado, cualquier intento en la acción gubernamental hacia la descentralización de funciones y responsabilidades, dependería de la clara definición de responsabilidades intersectoriales de los decisores de funcionales en el nivel central, y ese instrumento podría ser un Instituto Nacional de Servicios Sociales, que sentara las bases para la devolución de responsabilidades a las autoridades locales y regionales.

Pero, esa falta de claridad en las estructuras de distribución y provisión social y sanitaria subsistía. Por razones de path dependency: el propio sistema de salud tenía grandes carencias en su base municipal y seguía siendo básicamente benifencialista, ni si quiera el texto refundido de 1955 reparó en considerar la asistencia médico farmacéutica para las familias desfavorecidas como un servicio público sanitario. Y por otros tipos de inercia, esta integración seguiría siendo compleja durante décadas por múltiples factores.

Pese al aparente intento de comunicación entre las estructuras sanitaria y social, la política de centros de sanidad y de seguridad Social continuaba siendo independiente, al igual que la gestión de los recursos se hacía desde centros operativos no coincidentes, con una estructura territorial escasamente planificada en ambos casos (Rodríguez y De Miguel, 1990)

Pero además coincidió con la puesta en marcha del proceso de transferencias. Proceso que se inicia bajo la tensión derivada de la decisión pactada por los partidos políticos respecto a la vía de acceso a la autonomía, privilegiada o no, que sí tiene en su base una visión subjetiva que condicionará el discurso en materia de política social. Subirats afirma que el traspaso de las competencias de educación y sanidad a las Comunidades autónomas de vía lenta es el momento decisivo que deja en manos de las CCAA esta responsabilidad, al formar la mayor parte de la gestión de las políticas relevantes para la calidad de vida de los ciudadanos españoles (Subirats, 2008). Esto pone de manifiesto, cómo el eje nacional de construcción de las políticas públicas es previo, y excluyente, del eje estado de bienestar social.

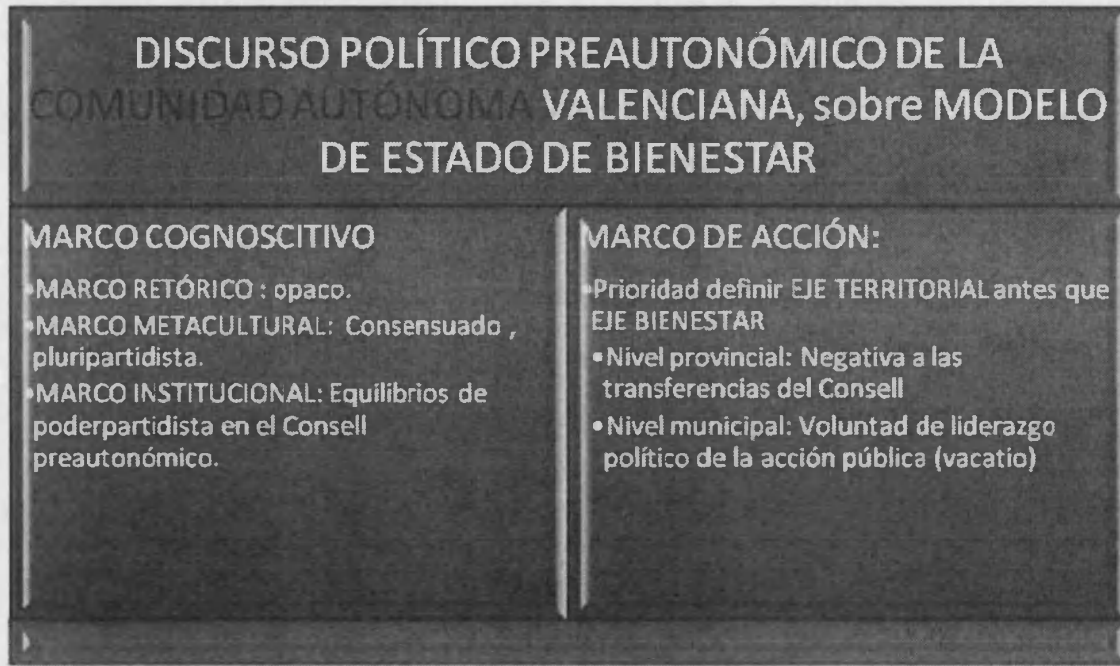
A esto cabe añadir que, la concepción de la asistencia social que prevalecía en las entidades que ostentaban la gestión pública (la municipalidad) es silenciada por las reformas estructurales, y también en la Constitución. Insensible hacia los resortes sociales de carácter local, porque al no gozar de entidad constitutiva como las nuevas entidades políticas autonómicas, quedan relegadas a la condición de competencia administrativa (interés de la comunidad).

Sin embargo, los actores que van a actuar el readjustment, algunos autores la mesocracia funcional (Aja, 1999). En el campo de la acción social supuso un choque de varias culturas laborales y sociológicas fundamentalmente pivotantes en torno al funcionariado de la Diputación Provincial (donde convivían las extensiones del núcleo duro del Ministerio de Gobernación) y la rama PSPV (clases medias ilustradas y nacionalistas que adquirirían relevancia con el triunfo de esta formación política en las elecciones de 1979).

La voluntad del Estado de descentralizar antes de iniciar el proceso autonómico, opuesta a la decisión de las Naciones Unidas, marcó la futura dependencia de asistencialismo que tuvo que iniciar el proceso de transferencias integrado en la Seguridad Social, con una estructura territorial confusa y con un marcado papel secundario frente a la sanidad. El proceso en esta fase pone en el centro al actor "partido político", y sus objetivos: la construcción del eje nación, que antecede a la construcción del eje estado de bienestar, para ello pone a su servicio el elemento

competencial (la cartera institucional del ramo, como base de intercambio en la correlación de fuerzas entre partidos políticos).

2.2 Discurso político preautonómico de la Generalitat Valenciana sobre el modelo de bienestar



2.2.1. Marco cognoscitivo autonómico: predominio del eje territorial y el *path dependency*.

El marco cognitivo autonómico de partida resulta muy opaco. Descifrarlo a través de los textos resulta complejo porque tropieza con el previo marco de la política, centrada en los conflictos entre actores suscitados por la descentralización, y en el cual el issue política social es estratégico, y servicial del anterior (canje de carteras departamentales entre partidos). Es un marco de acción potencial, sobre el que los actores institucionales tratarán de construir el problema (social).

Compartimos con Schmith, que el éxito de un programa apenas no depende de la presencia de ideas cognoscitivas capaces de satisfacer a los responsables políticos, sobre si un programa dado proporcionará soluciones robustas. También depende de la presencia de ideas normativas complementarias capaces de satisfacer los responsables políticos y a los ciudadanos.

Quizá hemos estado construyendo un modelo de estado de bienestar sin un marco cognoscitivo asertivo, que no ha impedido que las políticas derivadas de éste hayan gozado de legitimidad (o quizá lo han sido por la ausencia manifiesta de la opinión pública en esta etapa: ver prensa).

La ordenación del territorio autonómico valenciano fue consecuencia de la presión democrática de los partidos políticos por concretar una fórmula de acceso a la autonomía equiparada a la de las comunidades autónomas históricas.

La tensión se evidenció en el reparto del poder del ejecutivo de un Consell aún no configurado, repercutiendo en el reparto de carteras de los temas relacionados con los asuntos sociales. El eje nacional iba a ser previo al eje del estado de Bienestar. Desde la aprobación del Decreto Ley de preautonomía para el País Valenciano (11.03.1978), las fuerzas políticas del momento buscan su representación en las comisiones de transferencias que se organizan dentro del Consell, que serán la base en la organización de las competencias que el Estatuto recibiría, cuando en 1979 se cree el Consell¹preautonómico.

Los equilibrios del sistema de partidos de este momento descubren al PSOE y PSPV, recién fundidos en el XXIX Congreso de abril de 1978, mientras que la derecha nacional, derecha regionalista y centro mantienen partidos diferenciados, y libran disputas entre liberales y democristianos regionalistas y derecha conservadora nacional

Marco metacultural/ marco institucional

Tras las elecciones municipales de abril de 1979, la mayoría del ejecutivo preautonómico va a descansar en la UCD. Sin embargo, en la negociación de septiembre, el PSOE-PSPV obtiene cinco carteras de las nueve en liza, entre ellas la de Sanidad y Trabajo, las cuales esperaban engrosarse con un generoso espacio de responsabilidades.

Más tarde, en diciembre de 1979, el PSPV-PSOE abandonará el Consell con el desacuerdo interno del sector nacionalista del socialismo -que no acepta el cambio de la opción por la vía 151 (rápida, para los territorios con tradición autonomista), por la del 143 (lenta, para el resto de territorios), exigida por la UCD central.

El proceso de cesión de competencias estaba siendo pilotado por el gobierno central dirigido por la UCD y la mayoría de autonomías, donde gobernaba el PSOE, sin embargo entre ambos partidos afloró la confrontación no sólo ideológica, sino también la territorial. Estas diferencias justificaron la LOAPA, y su posterior impugnación.

Así, el 4 de noviembre de 1980, el acuerdo autonómico entre PSPV-PSOE y UCD se cerrará sobre la aceptación de ambos de la vía del 143, repartiéndose las carteras del futuro Consell.

Los reajustes políticos que iban a producirse a lo largo de 1979 y 1980, originados por las graves diferencias entorno a la política lingüística -combinada con instrumentalización interesada de otras políticas públicas como el comercio, que enfrentó a patronal y liberales (Sanz;1982:315), o el transporte-, no repercutirían de momento en el área de la Sanidad y el Trabajo. Ámbito en el cual no existían ni posturas definidas, ni por tanto, polarización de las posiciones.

Finalmente, el 12 de junio de 1981, se alcanza la aprobación del Estatuto de Autonomía de Benicàssim, tras la dimisión de Suárez como presidente del Gobierno de la Nación el 29 de enero de 1981, y resueltas las tensiones provocadas por el enfoque del proyecto de Estado que se iba a liderar. Y, siguiendo el acuerdo previo PSPV-PSOE y UCD, el

primer ejecutivo autonómico, en octubre de 1981, constituye la primera Conselleria de Sanidad y Seguridad Social que, en manos del PSPV-PSOE eleva a rango de Dirección General a la primitiva Sección de Servicios Sociales y Seguridad Social. Una vez aprobado el Estatut se nombra provisionalmente Conseller al Excmo. Sr. D. Cipriano Ciscar Casaban, quien sería relevado el 29 de noviembre de 1982, por el nombramiento de Conseller de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social al Excmo. Sr. D. Ángel Luna González.

2.2.2. El marco de acción de la política autonómica valenciana

El RD 16711/1978 había encomendado la gestión de los servicios sociales al INSERSO, y algunos a las Diputaciones, dándoles así un papel privilegiados en las transferencias. Por contrapartida, el marco de acción sobre el que los actores institucionales locales (provincial y municipales) construyen el problema es muy diverso. Dando origen a dos construcciones del problema distintas, basadas en intereses estratégicos distintos y que requerirá medidas (pronósticos) específicos, en todo caso coordinados desde el nivel de gobierno autonómico y con el cemento del Tribunal Constitucional

La prueba más evidente se da en el nivel provincial donde el peso del path dependency es la clara expresión del conflicto. *En el* periodo de la preautonomía las Diputaciones Provinciales -instituciones veteranas en la gestión de la acción social- se muestran reticentes hacia la nueva entidad jurídico política, y se niega a transferir competencias al Consell el 17 de octubre de 1978, iniciándose un proceso lento de negociaciones por sectores (menor, discapacitados), en la arena indeterminada de la ejecución y la financiación conveniada, con interlocutores imprecisos que se mueven entre el Arzobispado y la propia Diputación, y con resultados territorialmente muy diversos.

Los actores políticos del nivel municipal manifiestan voluntad de liderar intereses estratégicos propios hasta que el Constitucional confirma las limitaciones a la utonomía municipal establecidas en la Constitución. A partir de este momento, la dialéctica entre el nivel estatal y autonómico se verá triangulada por unos intereses propios que precisan de un intermediador. Esta disposición del nivel municipal será

empleada para validar discursos, políticas y programas en los dos niveles de la descentralización.

El foro de la política autonómica

Los procesos interactivos del discurso pueden ejercer una influencia causal más allá de la representación de ideas. Lo más posible, es que el discurso sirva para expresar un sistema de intereses estratégicos o valores normativos de los actores, pero también persuadir de la necesidad y/o de la conveniencia de una línea de conducta dada.

Después de Habermas (1989, 1996), algunos autores ven una necesidad de distinguir la “discusión” que implica la persuasión, de la “negociación,” que es una acción estratégica (Risse 2001).

En el nivel autonómico, hasta el inicio de los 90, parece no darse más que la pura negociación en la arena parlamentaria y gubernativa (ley autonómica 2/1983 de declaración de interés general de determinadas competencias, Plan de Coordinación...). El marco cognoscitivo preautonómico sobre modelo social es opaco o inexistentes como demuestra la asignación nada polémica de la cartera de sanidad y trabajo al PSOE_PSPV. El marco de acción anterior estuvo marcado por la decisión del Estado de encomendar parte de los servicios sociales a las Diputaciones Provinciales. El foro consistirá en la negociación en arenas parlamentarias o gubernamentales para lograr ventajas competitivas entre los niveles autonómico y provincial, pero carente de toda discusión, ni persuasión en torno a valores.

2.3 Marco cognitivo constitucional: el foro del discurso territorial

El Tribunal Constitucional actúa en estos momentos iniciales como un foro de la política⁷³, sobretodo del Estado, vehículo del discurso que cohesiona aunque le aplique sus reglas propias, legitimando los diversos marcos cognoscitivos (UCD, ONU, Pactos Moncloa, partidos nacionalistas).

⁷³ Schon, D.A y Rein M. (1994) Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies, Donald A. Schon and Martin Rein, (New York: Basic Books)

Los aspectos a definir constitucionalmente en este periodo corresponden, lógicamente, al estricto eje nacional. Los *issue* que trata la primera jurisprudencia versan sobre la descentralización, aunque también toca la cuestión de la canalización de la participación como técnica de provisión/elemento democratizador. En 1981, la doctrina constitucional clarifica la atribución de competencias propias y exclusivas necesarias para satisfacer los intereses respectivos de los entes territoriales autonómico y local (municipal y autonómico). La STC 4/1981 definió las tareas municipales de efectiva competencia administrativa frente a la competencia estatutaria de las autonomías que fundamentaba los traspasos.

Etapa preautonómica. Matriz 1. Nivel analítico ideas.

ESTADO

Nivel analítico IDEAS	Eje territorial	Eje competencial
Marco Cognitivo	Marco metacultural: PACTOS DE LA MONCLOA (pluripartidista)	Marco retórico BISMARCKIANO
Marco de Acción	Marco institucional: OPERACIONES CENTRALIZADORAS DEL MODELO Marco institucional: CONSULTAS ONU (exógeno)	
CONCLUSIÓN	Falta de discurso. Prioridad Eje territorial, anterior a definición Eje bienestar	

COMUNIDAD VALENCIANA

Nivel analítico IDEAS	Eje territorial	Eje competencial
Marco Cognitivo	Marco metacultural: PLURIPARTIDISTA, CONSENSUADO	Marco retórico OPACO
Marco de Acción	Marco institucional: Equilibrios de poder partidista en el Consell aún preautonómico	
CONCLUSIÓN	Prioridad Eje territorial, e inicio discurso coordinativo. Incertidumbre nivel provincial	

Matriz 2. Nivel analítico políticas.

Nivel analítico POLITICAS	Eje territorial/Categorías LOWI	Eje competencial/categorías HALL
Outcomes normativos (Instrumentos)	Polit.Territorializada /E. distribuidor	Ref Instrumental /E. asistencial
Discurso explicitado (Objetivos/intereses):	-	-
CONCLUSIÓN: Identidades priorizadas	Políticas Antiguas: menor y mayores/distribución recursos residenciales	Mantenimiento objetivos e identidades/E. asistencial (1er.bloque competencias, residual)

NOTA: La matriz oportunidades se convierte en la bisagra que conduce desde el escenario de las ideas al de las políticas.

Matriz 3. Nivel analítico oportunidades

Nivel analítico OPORTUNIDADES	Favorables	Obstáculos
Nivel competencial	Colchón institucional (<i>path dependence</i>)	Presión exógena internacional
Nivel territorial		

3 | Legislatura (1983-1987).El marco interpretativo común.

3.1 Discurso político 1983-1987: Relación entre marco cognoscitivo (retórico) y de acción en política social asistencial autonómica

Durante la preautonomía convivió el desajuste entre el marco retórico autonómico que busca un modelo social, y el operativo que necesita concretar el modelo territorial, provocado por la acción del Estado que puso en marcha un modelo transferencial no pactado, si bien una estrategia cognitiva era compartida: el marco interpretativo del universalismo y la responsabilidad pública.

El moldeamiento de modelos sanitarios, educativos o de asistencia social a partir del ejercicio del autogobierno ha sido estudiado por autores como Brugué, Gomà o

Subirats (2005) desde la perspectiva del rendimiento institucional, capacidad de impacto y eficiencia de estas políticas.

1. La característica más reseñable de todo el periodo 1983-1991, es el desajuste temporal entre marco político (retórico) y marco de acción (operativa), que genera un gap de importancia visible y considerable.

Básicamente porque se trata de un discurso elaborado en un ámbito coordinativo, no público, legitimado internamente por coaliciones de apoyo intrapartido, y que por tanto no precisa evidenciar su coherencia, lógica, ni credibilidad, puesto que no es un discurso de finalidad comunicativa.

Hasta tal punto es profunda la separación entre el marco político anunciado y que la operativa que después se materializó durante la primera legislatura entre 1983 a 1987, que tuvo que ponerse de manifiesto en el discurso de investidura de la segunda legislatura. Es decir, contraviniendo la clásica apertura de curso político que anuncia los futuros compromisos políticos, en la II legislatura se dió la paradoja de tener que asumir, a posteriori toda la operativa desplegada y no prevista en 1983, para poder poner un punto de referencia a las directrices que sí iban a guiar la acción política a partir de 1987.

Al ser rebasada la orientación de gobierno por la acción política, queda al descubierto que la aspiración hacia un modelo territorial determinado estaba alejada de la capacidad de pacificación entre los actores institucionales, y ello como consecuencia del marco de acción autonómico, dependiente de la estrategia transferencial puesta n marcha desde el Estado, que dificultaba el desarrollo de un contingente competencial carente de lógica interna cohesiva.

2. Otros fueron los factores que permitieron a la entidad autonómica desarrollar sobre unas bases institucionales muy débiles, un alto porcentaje de objetivos del primer programa electoral (quizá el que mejor recogió el marco cognitivo de los decisores políticos autonómicos): a) la confluencia del Estado y la Comunidad Autónoma con los

intereses de las entidades locales democráticas, unido a la estrategia discursiva europea, en torno al ideal de intervención comunitaria de la pobreza, b) la fortuita la presión de los factores territoriales activos, a propósito de la catástrofe civil de 1982, para movilizar los recursos de atención primaria.

Se esboza en el nivel autonómico, un principio de sincronización entre las ideas (comunitarismo), intereses estratégicos liberados (descentralización política intensa) e instituciones políticas, aunque sin llegar a formalizar un enmarcado de esta política explícito. Tal y como evidenciaría la falta de apoyos institucionales posterior.

Desde un punto de vista ideológico, la teoría comunitaria (Cainzos, 1996) congrega con diferente peso dos corrientes intelectuales: la tradición de los teóricos socialistas que han basado la teoría de la ciudadanía en la solidaridad; y el constitucionalismo histórico, que vinculan las acciones positivas en el campo del bienestar social a la calidad (constitucional) de miembro de la comunidad.

No debemos perder esta referencia a los orígenes del comunitarismo y la justificación de las mallas sociales, para comprobar en qué momento posterior (1989) se filtrará la idea de la compasión, y qué políticas territoriales (Estado. Plan Concertado) atienden a ésta. Esto fue así, probablemente porque en los 80 eran más importantes los aspectos políticos que los económicos, en el debate de la orientación a futuro de los Estados providencia que estaban en transformación (Klein, 1984).

Siguiendo las categorías de Schmidt el desajuste entre marco retórico y de acción no se produce por voluntad política, ni por impertinencia (marcos tácitos voluntarios como la evitación de la culpa, u otras estrategias), sino por efecto de la lenta dialéctica de adaptación de los actores – decisores políticos- a los cambios. Otros criterios que dibujan este desajuste de racionalidad entre marcos pueden encontrarse en los criterios del diseñador, de los significados, presiones cambiantes mientras el objeto cobra forma en el proceso de adopción de normas, y la conversación: entre los diseñadores y otros actores de la política.

DISCURSO POLÍTICO I LEGISLATURA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA:

Desajuste entre marco político (retórico) y marco de acción

MARCO COGNOSCITIVO

- MARCO RETÓRICO : opaco.
- MARCO METACULTURAL: Falta de capacidad de pacificación de los actores.
- MARCO INSTITUCIONAL: proceso de transferencias del Estado

MARCO DE ACCIÓN:

- Estrategia competencial marcada por el eje territorial. El marco de acción que impone el proceso de transferencias supera el marco político institucional anunciado.

FORO DE LA POLÍTICA:

MARCO COGNITIVO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Justifica separación sistema seguridad social/asistencial, y evolución Beveridgiana.
- Define situación de necesidad
- Reinterpreta y enlaza la Constitución con la tradición de Beneficencia.

3.1.1. Marco cognitivo constitucional: el foro de la política.

En esta fase el Tribunal Constitucional como foro de la política tiene más peso sobre el discurso político autonómico que el propio foro parlamentario o gubernativo autonómico.

Su funcionalidad como *foro de la política* resulta insuficiente ante los retos que se están expresando en el discurso autonómico. El discurso constitucional de estos años está muy alejado de la dinámica autonómica volcada en una construcción multinivel que iguale el asentamiento de las distintas políticas sociales desde la periferia hacia el centro (modelo sanitario).

Incide en cuestiones que afectan exclusivamente al aparato social del Estado (Seguridad Social), que busca redefinirse por sus aproximaciones hacia los criterios menos objetivantes propios de la asistencia social. Por el contrario, el desarrollo autonómico del título 148.1.20, y las primeras presiones exógenas que proceden de la definición de la asistencia social formulada en la Carta Social Europea, apuntan por el contrario hacia la separabilidad y autonomía de los sistemas.

Los Reales Decretos de Transferencias en materia de atención social se liquidaron en el periodo comprendido entre 1982 a 1985, y sólo con esta breve experiencia, en un mismo año y posicionándose sobre dimensiones diferentes de ésta función pública, la Jurisprudencia da un bandazo. Aja, 1999, y Viver i Pi Sunyer, 1990 y Böezel, 2002, todos ellos han estudiado las curvas de conflictividad ante el Tribunal Constitucional entre CCAA y Estado por razón de cuestiones de competencia, pacificado a partir de 1994.

El problema de fondo (el diagnóstico) consistía en conceptuar los dos sistemas de provisión, el de Seguridad Social y el de Asistencia Social, cuyos mecanismos de financiación y trayectorias históricas eran divergentes.

Tradicionalmente marcados las diferencias por la industrialización, y acentuadas por la aparición del contrato laboral como forma de fijación de la mano de obra (Castel, 1996), la Seguridad Social se había situado entre los sistemas de protección individual y la Asistencia Social en los mecanismos de provisión colectiva, originando una divisoria que el tiempo político parecía querer reconciliar.

La STC103/ 83 ⁷⁴ hace un pronunciamiento válido para reconocer la definición de situación de necesidad⁷⁵. Según ésta los datos sociológicos y la realidad histórica

⁷⁴ Partiendo de la doctrina del TC sobre el principio de igualdad del artículo 14, interpreta el 160 de la Ley de Seguridad Social preconstitucional, en concreto a propósito de una pensión de viudedad. La resolución-afectada es Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

⁷⁵ El art. 160.2 de la Ley General de Seguridad Social supone un trato desigual en perjuicio del varón. La norma no se justifica atendiendo, como pretende el Abogado del Estado, al parámetro de la situación de necesidad a que se refiere el art. 41 de la Constitución. Dicho precepto establece un mínimo constitucionalmente garantizado, pero no impide que el legislador amplíe el ámbito de la protección.

pueden, dentro del sistema de Seguridad Social, ser el referente sobre el que deba aplicarse el principio de igualdad constitucional, pero debe ser el legislador quien lo module.

En otra sentencia del mismo año, la STC 121/83, el Constitucional vuelve a opinar sobre la Seguridad Social, la cual como función del Estado que es, y en la medida que evoluciona, propende hacia mecanismos menos objetivizantes que le alejan de los derechos subjetivos aproximándola hacia otros más relativos.

Para la STC 121/83⁷⁶ el sistema de Seguridad Social es un híbrido entre el principio contributivo y distributivo.

En otras sentencias será más firme la interpretación de las pensiones de seguridad social, no como relaciones inmediatas entre cuotas y prestación, sino como mecanismos en evolución hacia lo compensatorio, menos objetivizantes y más realistas. Un proceso de transformación de la pérdida de naturaleza de derecho subjetivo adquirido personalísimamente, que deriva hacia otros más relativos.

El siguiente paso se daría en la STC 76/1986. Según ésta, de la legislación vigente hasta este momento se deducía la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada e él, a la que ha de entenderse hecha la remisión en el art. 148.1.20º CE, y por lo tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas. De modo que, se da un encuadre institucional nuevo a las prestaciones

La situación es más beneficiosa para las viudas en razón del automatismo en la producción de la consecuencia jurídica, sin necesidad de la intermediación de trámites o de comprobaciones, y la presunción de necesidad de la pensión que es «iuris et de iure». Con esto queda patente la existencia de reconocimiento de ayudas de protección social sobre bases absolutamente ajenas a la realidad histórica y sociológica, no sólo contrarias al principio de igualdad postulado en el artículo 14, sino a la esencia del Estado social.

Si el automatismo y la simplificación de los trámites, con su secuela de economía procesal, es un bien jurídico deseable, no es un interés al que deba sacrificarse un valor de rango constitucional superior, y la hipotética presunción, «iuris et de iure», de necesidad de la mujer, que se quiere fundar en datos sociológicos y en la realidad histórica, tampoco ofrece por sí sola un fundamento suficiente, y es, además, justamente lo contrario de la igualdad preconizada por el art. 14.

⁷⁶ Recurso de amparo contra una Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de Murcia de 22-2-1983 sobre pagas extraordinarias en la pensión del recurrente, que se encuentra en situación de invalidez permanente absoluta

colectivas (no contributivas, relativas), y se justifica un espacio competencial para los nuevos entes autonómicos.

Esta asistencia social parece un mecanismo para grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la seguridad Social.

En 1986, con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección- es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.

En esta sentencia el voto particular Rubio Llorente y Díez Picazo reitera el planteamiento sobre el título competencial "asistencia social" por el que sólo permite comprender disposiciones y acciones que tengan por finalidad lo que la tradición jurídica denominaba "beneficencia" entendida como satisfacción de necesidades vitales en los casos en que la persona esté imposibilitada, económicamente, para atenderlas por sí sola.

Es muy significativa la afirmación que se hace en esta Sentencia acerca de una posible evolución del sistema de Seguridad Social hacia criterios asistenciales, como de hecho sucedería en parte en el año 1990.

Sin embargo, la STC 146/86 que profundiza en las medidas de fomento, deduce que las resoluciones de la Dirección General de Acción Social del Ministerio Trabajo y de Seguridad Social, por las que se convocaban dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social que debían ser gestionados por dicha DG, no invaden las competencias de la Comunidad autónoma de Galicia. Habrá separación conceptual, pero no necesariamente acompañada de una deslocalización territorial plena.

Debe señalarse que el discurso constitucional tiene relación con los discursos europeo e internacional de estos momentos :1) Siguiendo la pauta de algunos instrumentos como la Carta Social Europea, lo que deba entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ellas, 2) En la línea de las posiciones de las Naciones Unidas sobre uno de los caracteres típicos de la asistencia social, cual es su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean. La Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces.

El foro de política que tiene asignada la función institucional de vehicular un discurso sobre la construcción del Estado, a todas las comunidades autónomas (el Tribunal Constitucional), se centra en estos momentos en: definir el concepto asistencia social, sus funciones, y justificar la acción (reactiva/defensiva) del papel del Estado, sin ir más allá en la construcción proactiva de un papel para las comunidades autónomas, huérfanas de discurso estatal. El problema de fondo (el diagnóstico) consistía en reubicar los dos sistemas de provisión, el de Seguridad Social y el de Asistencia Social, cuyos mecanismos de financiación y trayectorias históricas eran divergentes. A medida que la teoría, la jurisprudencia (TC) y la política (Carta Social Europea), perfilan una Asistencia Social como técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ellas, las decisiones autonómicas no se tiene un discurso cognitivo social propio, y además, tampoco implicaría que su gestión no pudiera ser compartida entre Estado y CCAA.

3.1.2. Marco de acción propuesto y marco retórico subyacente autonómico.

El marco retórico

El marco retórico se expresa en las promesas electorales y en el discurso de investidura concretando los intereses autonómicos, de modo que el análisis comparado de estos textos y el marco de acción manifiesto en los outcomes normativo, permite medir el gap entre el marco político retórico y la acción final resultante a fin de identificar el desajuste entre diagnóstico y pronóstico. En este primer periodo autonómico, y en

defecto de un verdadero debate normativo, las instituciones autonómicas están decidiendo bajo discursos coordinativos, qué alternativas elegir, qué opciones de políticas públicas, y con que métodos resolverán estas cuestiones dando acento a unos u otros valores sin necesidad de explicitarlo.

El valor socialdemócrata de referencia, el universalismo, es más manejable en un discurso coordinativo, con ausencia de participación civil efectiva. Ello en detrimento del valor de la solidaridad, primado e la estrategia estatal, porque apela mejor a la dinamización de actores, que será el mejor capital sobretodo para la estrategia de legitimación del Estado, ante la ausencia de otros anclajes a los que vincular su nueva política social, sin infraestructuras.

A la cuestión ¿quién lidera este marco retórico? se debe apuntar el desajuste entre la cúpula del partido en el Consell y el grupo parlamentario autonómico. Si bien, respecto a las cuestiones normativas diversas a como se manifiesta en el nivel estatal, situadas en un plano más programático). Se detectan contradicciones y silencios manifiestos entre promesa electoral (teóricamente elaborada por el potencial grupo parlamentario, candidatos, y miembros del partido), y el discurso de investidura (generalmente producido desde el partido en el gobierno).

Siguiendo a Adelantado, a partir de 1982 y hasta 1992, las ideas que empiezan ya a polarizar las diferencias cognitivas en el Marco interpretativo conformado por 1: Universalismo y responsabilidad pública (1982-92) y este tiene su específica expresión también en la Comunidad Valenciana. Adelantado localiza los ejes comunes del universalismo y la responsabilidad pública en el discurso de las primeras leyes sectoriales de servicios sociales autonómicas, con la “estatalización” de los SS a través de las ideas-eje de universalismo y responsabilidad pública.

1. El principio de igualdad y universalidad implica que los SS deben ir dirigidos a todos los ciudadanos con el reconocimiento de que todos ellos tienen derecho al bienestar social. La finalidad de la aplicación de este principio de universalidad es evitar la estigmatización a la que eran sometidos determinados grupos de población a los que

se dirigían los servicios asistenciales. El universalismo se proponía de este modo, como la contestación teórica e ideológica a la beneficencia y el asistencialismo que caracterizaba la época franquista (Roldán y García, 2006).

2. El principio de responsabilidad pública implica que las administraciones públicas deben comprometerse con la prestación de SS, facilitando y dotando a la comunidad de los recursos financieros, técnicos e institucionales necesarios. La responsabilidad y financiación pública se concebía como la solución a un sistema benéfico y residual en el que tenían preeminencia las organizaciones altruistas de asistencia tradicional (Cáritas, Cruz Roja, ONCE); esto es, “un sistema público estricto con disciplina dura para las entidades voluntarias y excluyente de las mercantiles” (Casado, 2007: 136).

Los actores que filtran sus posiciones o intereses y articulan a través de los distintos niveles de la política pública social (filosofía pública, programas y políticas) son motivo de atención. Cómo y cuando entran en las agendas políticas, y a través del impulso de quien. A nivel de filosofía pública, los valores principales emanados desde el partido en el gobierno a nivel estatal son la universalidad y la responsabilidad pública, y con Adelantado compartimos que éstos son los valores enmarcados en las políticas de asistencia social de los años 1982 a 1993. En el nivel programático, los intereses estratégicos tácitos pero predominantes que marcarán promesas electorales de acción y acción pública real serán la canalización de la participación; y los ámbitos y vías de coordinación de la iniciativa pública y privada, por lo que serán serviciales a la estrategia territorial autonómica.

En una comparativa entre los *cleavages* o *reformas estructurales* que interesan en el nivel nacional (viabilidad transferencias de renta como derechos subjetivos, renta mínima de inserción), y en el nivel autonómico donde predomina la construcción nacional (la articulación del nivel local y provincial). El eje territorial tal como se explicitó en el programa electoral recorre *issue* más formales que sustantivos pero de innegable trascendencia, como la política territorial de distribución de centros, los requisitos de accesibilidad y comprobación de recursos en la articulación de los

programas de intervención y transferencias de rentas, y la priorización de la intervención comunitaria.

Existe un punto de interés común a Estado y autonomía en la formación de los dos niveles de bienestar, cuyo recorrido quizá por inmadurez del sistema de provisión, de cohesión o de coherencia del sistema de actores, no tendrá el necesario respaldo institucional: los intentos de programación intersectorial para compensar las distintas velocidades de los sistemas de protección.

I legislatura 1983-87. Matriz 1. Nivel analítico ideas.

Nivel analítico IDEAS	Eje territorial	Eje competencial
Marco Cognitivo ESTADO	Marco retórico: Socialdemócrata Universalismo y Responsabilidad Pública	
Marco cognitivo Comunidad Valenciana	Marco metacultural: FALTA DE PACIFICACIÓN entre actores territoriales	Marco retórico: OPACO
Marco de Acción y Marco institucional	PROCESO DE TRANSFERENCIAS	El marco político explicitado es rebasado por el marco de acción que imponen las transferencias
CONCLUSIÓN:	Desajuste entre marco político (retórico) y marco de acción. Avanza en el discurso coordinativo, en arena parlamentaria.	

Marco de acción propuesto en el programa electoral: los instrumentos

El análisis del programa electoral constituye la propuesta de marco de acción, de él deducimos el marco retórico inicialmente subyacente, anterior al marco de acción política que efectivamente se llevará a cabo. Así como el marco retórico que lo sustentará, que en su caso será anunciado en el discurso de investidura.

En este juego de roles, información y posicionamiento analizamos la dialéctica o capacidad de adaptación entre los actores, que está resolviendo de forma inductiva su asentamiento territorial, y analizamos la racionalidad del discurso a la vista del cual el diseñador establece los criterios y los significados, y las presiones cambian mientras el

objeto institucional cobra forma en el proceso de adopción de normas. También vemos *la conversación entre los diseñadores y otros actores de la política*

Los instrumentos, el programa electoral, anticipa el gap entre diagnóstico y pronóstico. Las observaciones iniciales son las siguientes:

1. El diagnóstico está muy centrado en los aspectos organizativos (básicamente las deficiencias de tipo territorial), y elude el pronunciamiento normativo. Sin embargo, en el pronóstico de forma implícita existe una racionalidad entre la acción propuesta y el marco retórico que evidencia su sustento en el valor del universalismo y el liderazgo la responsabilidad pública. Los valores que subyacen a las soluciones dadas (Plan de distribución de recursos, y el fomento del intercambio), a los problemas identificados (carencias de asociacionismo, falta coordinación con iniciativa privada).
2. Considerando que los actores enfatizan aquellos valores que pueden responder mejor a sus intereses, cual es la conversación que establece el programa electoral con ellos?: En esta fase inicial, las áreas de provisión con mayor densidad de recursos como son tercera edad y discapacitados, revisten mayor interés para los decisores políticos. El valor que mejor respalda los intereses estratégicos de los *policy makers* será el universalismo y la responsabilidad pública, ya que justifica la extensión de una planta de residencias de tercera edad y disminuidos, que a su vez alimenta su interés de implantación territorial. Por contrapartida, las áreas de mujer y minorías étnicas que serán ignoradas en este programa, dan mejor cobertura a los intereses estratégicos de expansión del Estado, que las enmarcará a partir de otros valores que veremos (solidaridad), y que darán origen a otro modelo de políticas públicas.

Conversación entre programa electoral (instrumentos) y discurso de investidura (objetivos)

La dialéctica entre el programa electoral y el discurso de investidura manifiesta el marco retórico efectivamente subyacente, que varía de forma significativa según las áreas competenciales. En primer lugar, cabe precisar que el programa electoral tiene dos momentos, dos planos:

1. El programa electoral no evidencia una relación entre la acción propuesta y los valores de referencia, de modo que no es posible sincronizar ideas e intereses estratégicos, porque las ideas son elípticas, básicamente la relacionada con la responsabilidad pública en la construcción del sistema, y la racionalización de los recursos. Los intereses estratégicos están ocultos, como es la canalización de la participación, y la trama en torno a la cual se reterritorializará el modelo, lo que plantea la impertinencia entre el marco retórico manifiesto, y el discurso que se plantea a nivel coordinativo.
2. La conversación entre el programa electoral y la negociación post-electoral, evidencia alguna contraposición éste y el discurso investidura: Un desfase entre el marco retórico anunciado antes y después de conocer las coaliciones de apoyo con las que contará el gobierno (básicamente su relación con Esquerra Unida).

Una vez hecha esta precisión entendemos mejor cómo, de la relación entre programa electoral y su concreción en el discurso de investidura, se desprenden cambios en los intereses estratégicos y en las acciones propuestas, diferentes según las áreas de provisión:

En las políticas públicas sociales tradicionales:

- Políticas públicas de Tercera edad: El programa electoral identifica entre los problemas base la creación de la coordinación entre sector privado y público. Posteriormente, este *desideratum* se diluye en el discurso de investidura con una breve y genérica referencia a la necesidad de coordinar y ordenar”, que antepone la necesidad de reordenar y dar unidad a los recursos transferidos. Ni si quiera, la propuesta de red de microresidencias comarcales apunta al objetivo del modelo mixto, ni tampoco lo vincula a la necesidad de reordenar. Se desliza, a parecer improvisadamente, como un guiño simbólico al eje territorial. La coordinación público/privado quizá sea un interés estratégico que no tiene respaldo “empresarial” (alianza con IU) bastante para acceder a la agenda política.

- Políticas públicas para personas con discapacidad: claridad de objetivos. Tiene las mismas carencias que tercera edad pero no se sugieren las mismas alternativas. Otra estrategia de intereses elípticos, especialmente en relación a la forma de integración de la participación institucional de este sector silencia la cuestión en el discurso de investidura, pese al intenso debate partidista interno que comporta, llegando a convertirse en una polémica que enfrentará a gobierno y partido.
- Políticas públicas sobre toxicomanías: afincado en el sistema de protección sanitario y con un Plan Nacional de Drogas estatal en gestación, recibe un protagonismo, quizá desproporcionado tanto en el programa electoral como en el discurso de investidura.

Políticas públicas sociales emergentes:

- Políticas públicas de animación comunitaria: logra un notable reconocimiento retórico, aunque muy distante del apoyo institucional del que disfrutará su marco de acción. Tal y como recuerda Adelantado (2009) Frente a la acción benéfico-asistencial individual se propuso como alternativa el trabajo social comunitario. Se aplicaron nuevas técnicas y metodologías de intervención social, como los programas dirigidos a colectivos específicos; y se pusieron en marcha sistemas de coordinación entre servicios públicos como los SS y la sanidad (servicios sociosanitarios)
- Las identidades emergentes mujer y minorías étnicas (Jenson, 1986, y 1997)⁷⁷, no son incluidas en la programación de servicios sociales. Ambas identidades no estarán inicialmente integrados en este modelo de malla básica, y aunque tendrán desarrollo institucionales, sobretodo desde el Estado, y desde concepciones más específicamente promocionales. Estas identidades sincretizan los valores e intereses de la nueva política social, quizá éste retardo sea uno de los factores que

⁷⁷ Jenson, (1986). Gender and reproduction: or babies and the state. *Studies in political Economy*, 20: 9-45 Realiza en el contexto del modelos de bienestar americano, los estudios pioneros sobre la consideración tardía debida al trabajo de las mujeres, y a la consideración del género y la familia como fuentes de intereses y solidaridades, al iluminar la importancia del cuidado humano en el desarrollo de la productividad. Más tarde, (1997), Who cares? Gender and welfare regimes , in *Social Policies* 4: 182-187

lastran el desarrollo de las políticas de integración sociolaboral y las políticas de ocupación activas.

Este diálogo entre las propuestas del programa electoral y su concreción en el discurso de investidura manifiestan cambios en la ordenación de prioridades en la elección de identidades, y en las acciones a acometer, que pueden resumirse del siguiente modo: A un programa tan exhaustivo, le corresponde un discurso de investidura más prudente. Concentra los intereses autonómicos en torno a la educación y sanidad, de nuevo en discordancia con los intereses estratégicos anunciados, y refiriendo pronunciamientos muy breves en comparación con los anteriores. El President alude a las necesidades de transformación total del sector, y apuesta por los conceptos coordinación y cooperación, sin mencionar las palabras público y privado. A este respecto, las discusiones público/privado con IU dentro de los servicios Sociales mantenían abiertas las discrepancias sobre el modelo de provisión/financiación

Las prioridades que a nivel de filosofía pública, programas y políticas se refieren en el discurso de investidura (segundo diagnóstico), aparecen previamente en el programa electoral (primer diagnóstico). Si bien por efecto de las coaliciones de apoyo desde el Estado y a la investidura por parte de EUPV, presentan otra jerarquía. El discurso de investidura jerarquizará 1º. la reinserción social de los minusválidos y los marginados, 2º. El bienestar de la tercera edad, y 3º. La mejora de la situación de las minorías étnicas.

El programa electoral no evidencia una relación entre acción y valor pese a su exhaustividad, y contrasta con un discurso de investidura prudente que reordena sustantivamente las prioridades. El programa no sincroniza ideas con intereses estratégicos, incluso omite referirse a ellas, especialmente la idea de responsabilidad pública o modelo mixto vinculada a la urgentísima construcción o racionalización de los recursos, dado su fuerte conexión con la canalización de la participación de algunos sectores (especialmente tercera edad). La alternativa al marco retórico manifiesto es un discurso planteado a nivel coordinativo con fuertes contradicciones internas de la socialdemocracia valenciana respecto a la del Estado, quizá más marcada por la

corriente obrerista y las coaliciones de apoyo con EUPV, así como las existentes entre grupo parlamentario y partido.

Figura: Areas temáticas de confluencia entre la I y II legislatura

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos	I legislatura	II legislatura
Promesas electorales	Toxicómanos Familia y ocio	Afianzar Ayuntamientos Toxicómanos Tercera Edad Etnia Gitana Comedores Sociales
Discursos de investidura	Transformación sector Tercera edad	Marginalidad
	Personas discapacitadas Minorías étnicas	Modelo mixto Universalidad + marginalidad
	Reparto competencias local	Regulación y ordenación del comunitarismo
Programas Autonómicos	No están definidos	Servicios especializados BAP
Programas Municipales	Programas transferidos	Serv. Básicos legislados Coordinación intersectorial

3.2 Marco retórico y de acción del diálogo social

El marco de acción del gobierno es más comprensible si se complementa con el marco retórico y de acción del movimiento sindical valenciano, dada la importancia que en este periodo tiene su papel de coalición de apoyo.

En los tempranos 80s (Pierson, 2000) se mantuvo que bajo las condiciones de la Nueva política del Estado de Bienestar la importancia explicativa de partidos y de recursos de energía izquierdos, se había descolorado. Dependía de la configuración específica de la competición partidista de cada sistema político, en los gobiernos de izquierda, que el

papel del sindicato siguiera siendo el pilar principal del parlamento en el exterior, y motor de su energía izquierdista. Al tratar esta cuestión (Baumgartner, Green-Pedersen y Jones, 2006) se observa que se ha descuidado en la investigación internacional sobre el reajuste del EB, y considera que en algunos países, los agentes sociales han desempeñado un papel importante en las reformas negociadas, los pactos sociales, pero sin embargo, hay una penuria de hipótesis generales sobre las condiciones previas para los pactos sociales en la comparación internacional.

En la Comunitat Valenciana el diálogo social se desarrolló con continuidad desde la creación de la autonomía, tanto en periodo de crisis como de bonanza durante 1985-1992. Los pactos socioeconómicos que se firmaron en este periodo fueron: a) El I Plan Económico Valenciano 1983-1987 fue consciente del reto que supone hacer emerger el subestado de bienestar, desde un proceso de transferencias (Santos Juliá, 1990). *De hecho, todos sus objetivos pueden enmarcarse en el programa electoral del PSPV-PSOE de la I legislatura.*, b) El Plan Económico Valenciano (PEV) II abarcó 1988-1991), sellando una fiel continuidad como alianza de apoyo al Gobierno.

Esta curva de continuidad en la concertación se contrapone a la beligerancia que los mismos sindicatos representativos plantearon en el nivel estatal durante el periodo de expansión en el Estado, especialmente con la huelga de 1989. En el Estado, durante 1982-1986 las restricciones económicas fueron considerables, la política macroeconómica muy ortodoxa y el desempleo en auge, pero el conflicto sindical no se intensificó en el periodos de austeridad, entre 1982-86 y 1993-94, sino en los de expansión.

Se constata que el diálogo social pese a compartir marco interpretativo, apuestan por programas. El diagnóstico es compartido, pero los métodos a aplicar son distintos. Las diferencias radican en las coaliciones de apoyo: 1) El Estado puede apostar por método incrementalistas, propios de la época, dado su posición predominante, reaccionando frente a la presión de su tradicional coalición de apoyo sindical. Sin embargo, la huelga general inaugura al menos en el Estado, una fase distinta en el neocorporativismo español (cambio de alianzas). Los sindicatos consideraron que la evolución de las

condiciones económica hacía innecesarias la concertación, y que desde 1985 cabían unas políticas redistributivas más radicales, en salarios y gasto público. La observación de nuevas condiciones del capitalismo no dejaban espacio a las diferencias ideológicas, por lo que daba igual quien gobernase, principio de “indiferencia política”, sin implicarse en responsabilidades de política económica. 2) En la Comunidad Valenciana, la coalición de apoyo sindical está reforzada por la alianza parlamentaria con EU-PV entre 1987-1991, con planteamientos algo alejados del sindicalismo estatal volcado en los problemas laborales clásicos. Esta dialéctica, y conversación entre actores facilita el apoyo a medidas de corte no meramente incrementalista y que abre la exploración de los modelos comunitaristas europeos (Lecours cita los ejemplos de Copenhage, Dinamarca; Cox, 2008) que añaden a la superación del asistencialismo, otros retos como la reforma de la estructura local (para cubrir los objetivos de la eficacia administrativa y el aumento del empleo en las localidades).

Este segundo reto (la descentralización local, que animó las experiencias comunitaristas), pese al aval europeo de coaliciones de apoyo socialdemócratas como la liderada por el socialdemócrata Delors, fue ignorado por el sindicalismo estatal, y por la voluntad política del Gobierno central.

Pierson discutió que los sindicatos hubieran sido sustituidos por nuevas organizaciones del beneficiario, y ponía el ejemplo de la Asociación Americana de las Personas Jubiladas (AARP). En el caso español y valenciano, parece que éste no habría sido el caso, apareciendo todavía los sindicatos como los defensores organizados principales de las instituciones centrales del estado de bienestar. Con mayor fuerza en la Europa continental donde están implicados en administrar fondos de la pensión y de la enfermedad como en Alemania o Francia. Sin embargo, todavía sabemos muy poco sobre las condiciones en las cuales algunas organizaciones del interés llegan a ser cruciales para la política de la reforma, mientras que otras siguen siendo político marginales. Trataremos de seguir desentrañando la madeja de la acción.

En la Comunidad Valenciana los sindicatos mantienen una continuidad en la concertación, que se contraponen a la beligerancia que los mismos sindicatos

representativos plantearon en el nivel estatal durante el periodo de expansión en el Estado, especialmente con la huelga de 1989. Se constata que el diálogo social pese a compartir marco interpretativo con el Consell, apuesta por programas de acción diferentes. El diagnóstico es compartido, pero los métodos a aplicar son distintos. Las diferencias radican en las coaliciones de apoyo.



3.3 Desarrollo del Marco de acción autonómico: Evolución de la intensidad en la prestación de servicios.

En el desarrollo del marco de acción autonómico pueden reconocerse dos planos 1º. Estructural (macro), relativo a la intensidad en la prestación de servicios a partir de los planos de la financiación, organización, identidades/necesidades, y su vinculación al refuerzo de los ejes territorial y competencial. 2º. Actoral (meso), que cada nivel de gobierno mantiene respecto a cada área de intervención social. Valoramos los outcomes normativos, las identidades protegidas y sus motivaciones. Se reconocen dos estrategias una encaminada hacia la reordenación y reterritorialización (en los niveles

comarcal y municipal; otra que se apoya a su vez en la anterior, de movilización y vertebración de la sociedad civil, en el nivel del Estado.

El marco retórico de los actores principales (decisores políticos, y agentes sociales) durante el periodo preautonómico era implantable, y durante la primera legislatura todavía es rebasado por la imposición de una acción ni si quiera esbozada entorno a un discurso político consecuente. No obstante, los *policy makers* vehiculizan valores a través de las arenas legislativa, gubernativa o constitucional, con unos efectos en el marco de acción, que deducimos en el nivel programático, a través del programa electoral, y los *outcomes* normativos producidos. El seguimiento de la secuencia de los distintos legados (históricos) sobre una política incipiente e inmadura como la política social autonómica, es un laboratorio para determinar el grado de cambio y los tipos de cambio que pueden ser posibles. Es decir, la hipótesis de Myles y Pierson (2001) que relaciona la madurez de un sistema (el de pensiones americano), con la dificultades que opone a una reforma (como la de los esquemas de copago, puede plantarse en el sistema autonómico valenciano. De modo que, se someta a valoración, la resistencia o motivación al cambio, y su intensidad, atendidos los condicionantes a la madurez procedente del *path dependency*, y la innovación procedente de la presión exógena europeizante. Veamos cada una de las áreas de intervención, y los niveles territoriales.

Efectivamente, los elementos *estructurales reformados* al servicio de la estrategia de legitimación de los niveles titulares estatal y autonómico se *nuclean en torno dos* estrategias. Cada una de las cuales se manifestará con diferente intensidad y momento, según el nivel territorial, vehiculizando los valores de la universalidad en el primer caso, y de la solidaridad en el segundo. a) Una *estrategia de reordenación y reterritorialización* (en los niveles comarcal y municipal), denominada en términos de Ferrera, de organización, de centros y servicios. b) Ésta se apoya en, otra *estrategia transversal de movilización y vertebración de la sociedad civil*. En el nivel del Estado esta estrategia se emancipa respecto de la anterior, con apoyo de la presión europea, y la dinámica municipal.

3.4.1. Reforma de los elementos estructurales en torno al eje competencial: Carencia de modelo estatal, y bloqueo del modelo autoómico.

La agenda política del Estado: no conforma un modelo propio

Plano estructural

La construcción del régimen de bienestar exige tratar conjuntamente las áreas de la sanidad, educación y asistencia social. Aunque nuestro estudio aborda voluntariamente el ámbito de los servicios sociales, entendido como epifenómeno sobre el cual se manifiestan de forma más evidente las limitaciones de su construcción. Es por ello necesario abordar el plano estructural de forma conjunta el punto de partida y tendencias de los ámbitos sanitario, y en otros apartados nos referimos también al educativo y al ámbito laboral.

Tras quedar vaciado parcialmente de las competencias del INSERSO, reorienta sus objetivos (qué colectivos emergentes), e instrumentos (Planes especiales), pero que no llegan a ofrecer un modelo alternativo para todas las partes integrantes del Estado de Bienestar. El Estado no abandona el objetivo de interferir en los sistemas de asistencia social, incluso a través de mecanismos periféricos al título constitucional central (148.1.20), pero sin conformar un modelo propio. Al mismo tiempo que la separación entre los sistemas de protección (sanidad y asistencia social) se ensanchaba. Esta aspiración por legitimarse como sistema asistencial, le lleva a tomar la iniciativa competencial mediante planes especiales (LISMI, Plan de drogas, Gitanos y refugiados). La alta capacidad de influencia estratégica del Estado, y su importancia en la determinación de las reglas de juego simbólico y estratégico (Subirats, 2008: 663) son todavía marginales, ya que se opta por una fórmula que antes que estratégica aspira a la coordinación interdepartamental de consumo interno, que reafiance la posición directora del Estado. Áreas institucionales clave:

En el plano de la macropolítica socio sanitaria, la coordinación parece ya irreconciliable en 1986 y se universalizan los derechos en sanidad, postergando la reforma de la asistencia social: En 1986, el sistema de Salud Pública estatal, obtiene regulación básica de ámbito estatal, universalizando su prestación, instrumentalizada a través de nuevos servicios comunitarios y especializados, que guardan algunas similitudes con el

sistema de servicios sociales autonómico que después prosperaría. Aunque con algunas limitaciones en cuanto a la aplicación de la ley, por etapas, desde el primer momento, la sanidad refuerza el sistema de servicios especializados (al tiempo que moderniza los centros sociales de atención primaria), por contraposición a la intensificación de los servicios comunitarios que pretende la red de servicios sociales. El sistema sanitario público continuó expandiéndose y en 1989 se aprobó el “decreto de universalización” que incorporó a las personas atendidas previamente en Beneficencia y se incrementó su financiación por impuestos y la descentralización

En materia asistencial, a juicio de los artífices ministeriales faltaban grupos de presión organizados que encabezaran el convencimiento del Ejecutivo, los sindicatos e incluso el propio partido en el Gobierno (Rodríguez y De Miguel, 1990): No podían equipararse a los grupos de presión médicos, un colectivo de trabajadores sociales muy movilizados, pero en proceso de cohesión o deslegitimados por los profesionales del Auxilio Social. Aunque no por ello dejaron de ser utilizados por un sector del partido, como referente estratégico aglutinado bajo el paraguas institucional de su Colegio profesional. Haciéndolos partícipes de los procesos legislativos, y portavoces de mensajes de contenido político en la esfera congresual.

Plano actoral (meso)

El Estado lanza en estas fechas tres planes sectoriales en materia de asistencia social. Las identidades elegidas son toxicomanías, la etnia gitana, y el refugiado, ninguna de ellas había sido atendida tradicionalmente por el aparato asistencial del Estado.

En un contexto de reafirmación de los modelos autonómicos e incertidumbre constitucional (STS de 1986), el Estado no persigue con estos programas (Drogas y Plan Gitano) el objetivo básico de coordinación los servicios descentralizados en las Comunidades Autónomas, sino la más sencilla clarificación de tareas interdepartamental en el ámbito ministerial, perdida como consecuencia precisamente de ese movimiento de transferencias.

Esta primera iniciativa marca el nivel de aspiraciones de su diagnóstico, y anuncia la eficacia que tendrán las medidas adoptadas, al efecto de una construcción armónica del nuevo Estado de Bienestar. Durante esta I legislatura 1983-87-, mediante estos programas y planes especiales, el Estado visualiza un planteamiento de las prioridades sociales propio:

En el caso del *Plan Nacional de drogas* los interlocutores eran las autoridades sanitarias que, aunque ya habían sido transferidas, conocían la proximidad de la ley general que las coordinaría: En 1985 se diseña el Plan Nacional de Drogas, primera actuación coordinada con sanidad, coincidiendo con la residencia de las competencias autonómicas sobre toxicomanías en la recién creada Conselleria de Sanidad. Hasta la fecha, desde 1983 se había tratado desde un Servicio dentro de la Dirección general de Servicios Sociales, sin una estrategia definida y con gran polémica entorno a las valoraciones no estrictamente de salud pública, relacionadas con la permisividad de usos, o la inseguridad ciudadana. Así, mientras la etapa iniciada en 1985 gozó de un enfoque terapéutico, se llega a 1992 con una perspectiva social más focalizada en el orden público. Es entonces cuando se inaugura una Dirección General de Atención y prevención de las Drogas que desarrolla una gran infraestructura de servicios y personal de tratamiento hasta la actualidad.

Con el *Plan nacional de Atención a los Gitanos* se pretendía un plan integral cuyas autoridades competentes estaban ramificadas en vivienda, y educación, con el obstáculo de aplicación añadido de que no preparó las bases para un referente autonómico, que asegurara la continuidad con eficacia: El *Plan* aún hoy, se desdobra en las actuaciones departamentalmente separadas: el programa de absentismo escolar, y el de apoyo a la erradicación de la vivienda precaria. El Ministerio empezó aportando 56 millones de pts.

El Plan nacional de Drogas y *Plan nacional de Atención a los Gitanos* son lanzados al mismo tiempo, y no obedecen todavía a la sistemática de Planes sectoriales que intensificaría el Ministerio a partir de 1989. Ambas iniciativas evidencian la carencia apuntada por Subirats (2008): 659, cuando reitera la carencia de un marco en el que

las CCAA se puedan sentir corresponsables del conjunto, con falta de mecanismos de autorrefuerzo del sistema autonómico que plantea estrategias de mayor demanda de competencias y recursos, sin que se propicie la discusión y conflicto sobre las reglas de juego. Se constata las diversas concepciones Estado y Comunidad Autónoma, respecto a cuales sean los objetivos comunes a coordinar, si es que existen. En ese caso, según Subirats (2008: 664), las capacidades reales de intervención en cada autoridad dependen más que de sus competencias formales, de factores como las disponibilidades presupuestarias, el acceso a información relevante o la magnitud de sus recursos técnicos que determinan los procesos de interacción y negociación intergubernamental.

Tras quedar vaciado de competencias, el Estado pretende mantener la continuidad de su centralidad introduciendo innovación, y emplea su influencia estratégica y simbólica diseñando nuevas reglas de juego. El ámbito sociosanitario es superado a partir de la ley de salud pública de 1986 y la universalización de la sanidad de 1989. El Estado con los nuevos planes especiales en las áreas que aún retiene (drogas y etnia gitana) se limita a clarificar el conflicto interdepartamental que generan, sin plantear mecanismos de autorrefuerzo del sistema autonómico.

La agenda política autonómica: bloqueo en la construcción del eje territorial

Estrategia estructural (macro)/estrategia actoral (meso).NIVEL AUTONÓMICO

Periodo	NIVEL MACRO		NIVEL MESO	
	Elem. Reforma	Ejes afectados	Obstáculo	C. favorables
1983-1987	Organización: Clarificación competencias actores tradicionales	NIVEL TERRITORIAL (provincial) SECTOR COMPETENCIAL Menores/discas	Carencia marco normativo (ventana de oportunidad a Diputaciones)	Arena parlamentaria (senda alternativa)
1983-1987	Organización: Estrategia de impulso atención primaria	NIVEL TERRITORIAL (municipal) SECTOR COMPETENCIAL (tercera edad, pobreza)	Falta de planificación autonómica (reglamentos a espera de ley sectorial)	Colchón institucional (comedores, albergues, hogares, clubs (senda alternativa)
1986	Captación de identidad/previo a Acceso:Primer percepción de los problemas sociales	NIVEL TERRITORIAL (autonómico) SECTOR COMPETENCIAL (menor)	Tensión entre titulares históricos de los recursos (trade off: familia acogedora)	Marco regulador internacional (ventana de oportunidad)
1985-1994	Captación identidades/legitimación/ organización y Financiación: Regulación planes especiales estatales	NIVEL TERRITORIAL (Estatal) SECTOR COMPETENCIAL 1985-86: toxicomanías, gitanos 1988-94: mujer, juventud, tercera edad,	Ausencia de modelo de asistencia integral	STC autoriza intervenir para reducir desigualdades (Ventana de oportunidad) Financiación directa hacia municipios.

ANÁLISIS INSTITUCIONAL

MARCO DE ACCIÓN I Legislatura. 1983-1987

COMUNIDAD AUTÓNOMA

- ELEMENTO DE REFORMA: Organización del sistema (eje territorial)
 - NIVEL TERRITORIAL AFECTADO: Local
 - NIVEL COMPETENCIAL AFECTADO: Menores, discapacitados, tercera edad y pobreza.
 - OBSTÁCULOS: Anomía.
 - ELEMENTOS FAVORABLES: (endógenos). Foro de la política y path dependency

Efecto de la reforma: innovación o continuidad

El efecto de la reforma del régimen de bienestar es orientado por el Consell concentrando el esfuerzo en priorizar identidades y objetivos consensuados, a los que dar una racionalidad organizativa, sin interferir en escenarios conflictivos, mientras continúa la negociación con los actores territoriales históricos (centros de educación especial, familias educadoras, y centros municipales para toxicómanos)

El actor autonómico identifica en el programa electoral el problema de la falta de coordinación público/privado, pero deja esta cuestión fuera de agenda y no diseña una estrategia hasta bien entrada la siguiente legislatura, que se caracterizará por un diagnóstico endeble y contradictorio, y un pronóstico falto de discurso comunicativo. En 1983, el 80% de servicios eran en 1983 de titularidad privada. El marco de acción se nucleaba entorno a unos objetivos, carentes de debate normativo (proceso similar a la concertación en Educación):- Orientar el crecimiento de la iniciativa privada, condicionando la creación de nuevos recursos a través de las subvenciones públicas; Ofertar conciertos a las Instituciones sin fin de lucro con el objeto de coordinar su acción con la Generalitat aceptando sus criterios de

planificación y actuación; Intervenir la tendencia de crecimiento de lo privado a favor del crecimiento de lo público hasta consolidar un sistema mixto totalmente coordinado y sometido a planificación.

Estrategia estructural (macro) del policy maker autonómico.

La estrategia estructural del Consell viene determinada por el programa electoral y la planificación desarrollada en el marco del diálogo social (PEVI), ofrecen un marco sustantivo y conceptual de largo alcance que parece disponer las bases de las infraestructuras territorializadas, accesibilidad y participación. Sin embargo, encuentra resistencias estructurales institucionales por falta de definición competencial, que se opta por evitar, tejiendo un marco de acción desigual. El peso del path dependency (estrategia provincial), no permitirá desarrollar iniciativas expuestas en el discurso de inversión. Esto afecta a la cantidad y orientación de sus outcomes normativos.

Conversación entre las agendas políticas autonómica y provincial

El proceso de convivencia y sustitución de las dos autoridades legitimadas para coordinar la asistencia social (nivel autonómico y nivel provincial) sobre el territorio autonómico enmarca el proceso bajo el signo de la cuestión territorial, y por ello el ejecutivo electo focaliza los métodos y soluciones en el ámbito de la arena parlamentaria. Así la ley 2/1983, generada en unas Cortes bajo mayoría absoluta, abriría una primera fase de negociación al reparto del poder territorial que encallará en la arena gubernativa, al no encontrar una aplicación uniforme en las tres provincias y precisar de una nueva negociación particularizada en cada territorio garantizando la legitimidad de cada Diputación en torno a algún programa o recursos específico: centros de menores, programas de teleasistencia, el propio Plan Concertado en municipios de menos de 10.000. por Diputación, o los centros psiquiátricos.

La ley 2/ 1983 en que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana algunas funciones asistenciales que venían ejerciéndose por la Diputaciones Provinciales marca las directrices de coordinación con las Diputaciones aceptadas en el Decreto 192/1985, de 25 de Agosto, y el primer Plan de Actuación conjunto, informado favorablemente por el Consejo Superior de Coordinación en sesión celebrada el 17 de noviembre de 1986. Estos eran los instrumentos para iniciar la gestión de las

competencias con claridad en las responsabilidades que sería aprobado el 31 de diciembre de 1986. Sin embargo, hasta 1987 no se inicia el trabajo previsto en los planes de actuación coordinado entre Diputaciones y entidades autonómicas.

Este retraso entre la aprobación del título habilitante y su aplicación demuestra que se trata de una cuestión no resuelta, la tenemos en la arena judicial donde la conflictividad ante el Tribunal Constitucional también refleja la resistencia a la redistribución de poder territorial. El recurso de inconstitucionalidad núm. 11/84 interpuesto en defensa del vaciamiento de potestades de las Diputaciones, que concluyó con el fallo de la sentencia 27/87, de 27 de febrero. Con una estimación parcial que declaró nulos, únicamente, el artículo 12, párrafos 2º y 3º, relativos al cumplimiento forzoso de obligaciones por parte de las Diputaciones.

La estrategia actoral (meso) en cada área de intervención social.

La ordenación de la agenda política (priorización de targets) está condicionada en buena medida por los compromisos postelectorales contraídos en el discurso de investidura. Paralelamente al conflicto provincial, el actor autonómico afronta las competencias transferidas evitando ámbitos conflictivos y modelando a partir de los actores participantes en cada área de provisión, y las sinergias del Estado

El discurso de investidura había reducido el basto programa electoral a cuatro objetivos, priorizado la reinserción social de los minusválidos y marginados, el bienestar de la tercera edad, y la mejora de la situación de las minoría étnicas. Esta reconducción de targets puede obedecer a la voluntad del partido en el gobierno autonómico, por sincronizar el Plan nacional para etnia gitana, y el proyecto para salud mental con la agenda política del gobierno en el Estado. Sin embargo, no llegan a cuadrar con los outcomes normativos finalmente resultantes:

Matriz 2. Nivel analítico políticas.

Nivel analítico POLITICAS	Eje territorial/Categorías LOWI	Eje competencial/categorías HALL
Outcomes normativos (Instrumentos) Discurso explicitado	Predominio Polit.Territorializada/ E. distribuidor con voluntad redistributiva	Ref. Instrumental, con algún avance paramétrico/ E. bienestar
(Objetivos/intereses):		
CONCLUSIÓN: Identidades beneficiadas	Emergente: Atención comunitaria, Menor	Colchón institucional+marco regulador internacional

Matriz 3. Nivel analítico oportunidades

Nivel analítico OPORTUNIDADES	Favorables	Obstáculos
Outcome normativo	Paso de la arena Gubernativa a la arena parlamentaria	Carencia marco normativo
Nivel territorial	Colchón institucional , base municipal path dependency	Falta de planificación
Elementos de reforma:	TC autoriza intervención estado, y financiación directa a municipios	Tensión entre titulares históricos
CONCLUSIONES	Organización, captación de identidades	

Matriz 4. Estrategia actoral. Nivel analítico de oportunidades.

Diagnóstico (problemas significados)	Pronóstico (medidas intentadas)
Reinserción minusválidos	Beligerancia impide reformas
Recursos tercera edad	Actor político posterga ordenación de recursos
Minorías étnicas	Ventana de oportunidad a sus derechos
Menores	Viabilidad de la alternativa comunitarista
Toxicomanías	Dinámica de territorialización no integrada en el sistema asistencial.

Respecto a la reinserción de minusválidos: La imposibilidad de introducir reformas en un sector beligerante en manos de las Diputaciones Provinciales, acaba reduciendo la acción a un Registro de Centros de Educación Especial. Pese a la vinculación orgánica del INSERSO, la tradicional gestión de los enfermos mentales por parte de la

Diputación hace que el path dependency impacta en este sector, al igual que en el sector del menor. La carencia de directrices estatales, la incierta ubicación departamental del tratamiento sociosanitario, la falta de voluntad política para proceder a una política de inversiones, y sobretodo, el tránsito de un actor territorial histórico (Diputación provincial), a un actor territorial no institucional (actores ONG sustitutos de la red de infraestructura – desinstitucionalización, y asociacionismo de afectados-, marcarán una dificultosa negociación.

Respecto al bienestar de la tercera edad: Una primera fase de la adecuación, mejora o “modernización” de las estructuras de la tercera edad. Esta área integró los recursos transferidos sin acometer ninguna estrategia de ordenación de éstos. El traspaso del Convenio con las residencias de Ancianos mantenía latente la necesidad de arbitrar otras formas para la atención de la tercera edad, pero al igual que en el sector del menor, estaba presente la necesidad de buscar alternativas inmediatas a esa forma de cuidados. El hecho de mantener esta asignatura pendiente también permitió demorar en el tiempo la conflictividad propia de la integración de entidades (generalmente de clero regular, y también secular) en la red pública.

Respecto a la situación de las minorías étnicas: La posibilidad de innovar la atención a las minorías étnicas, iba a darse en virtud del Programa nacional lanzado desde el Estado (desdoblado en actuaciones urbanísticas y educativas: erradicación del chabolismo, y absentismo escolar). La innovación de objetivos e instrumentos, no encuentra resistencias en actores procedentes del path dependency, confiriendo una ventaja de partida a este colectivo en el modelo de bienestar en formación (presupuesto y número de programas).

Respecto a los menores: Esta faceta competencial tuvo doble dificultad: la excesiva fragmentación de las competencias del menor, entre organismos -Diputaciones, Gobernación y Jueces tutelares de menores, y la propia Generalitat-, y ciertos enconamientos entre ellos, que contribuyeron a ralentizar el proceso. El Decreto de 4 de octubre de 1983, de declaración de funciones asistenciales de interés de la Comunidad Autónoma con relación al sector de familia, infancia y juventud, optó tres distintas soluciones en cada provincia, de modo que la gestión que teóricamente debía ser coordinada desde el centro directivo autonómico, mediante

una comisión de estudios y valoración de adopciones y acogimiento familiar se ocuparía con criterios comunes, aunque no tenía en la práctica facilidades para ello.

La tensión actoral es controlada quizá porque se retrasa la confrontación con el actor religioso. Estructuralmente, este recurso fue válido para sistematizar el trabajo municipal, inspirado en técnicas de dinamización comunitaria, obviando la confrontación de actores históricos. De hecho es la primera área de provisión que plantea una alternativa efectiva (comunitarista) frente al asistencialismo, bajo un enmarcado que supera el conflicto territorial.

La ordenación de centros en el sector de la Infancia impulsó la creación y exploración de nuevos recursos alternativos a los centros de menores adquiridos, que se encontraban en proceso de adaptaciones y mejoras. El recurso de Familias Educadoras en la Comunidad Valenciana sacaba fuera de los establecimientos la protección infantil y la insertaba en una dinámica de comunitarización, acorde con la estrategia de ordenación general. Pese a no estar previsto en el programa electoral, ni en el discurso de investidura, emerge como consecuencia del discurso cognitivo modernizado de los gestores de éste ámbito, y con capacidad para presionar sobre el policy maker.

Tratamiento a toxicomanías: Por primera vez se desarrollaban servicios (municipales) especializados para el colectivo de drogodependientes desde el área de la sanidad y el Estado. La planta sanitaria se puso en marcha desde 1986, más tarde, a mediados de los 90 se generalizarían los servicios municipales en todo el territorio, con una misma filosofía médica. Pero los intereses estratégicos subyacentes a esta área de provisión, al permanecer en el sistema sanitario, no conversan, ni establece ningún tipo de dialéctica con el discurso del resto del sistema asistencial. Un movimiento de facultativos especializados en salud mental, animarán la priorización de este tema en la agenda política estatal, y como consecuencia en la autonómica. Se aplaza la construcción de centros.

Junto a centros y servicios de prestación directa, las prestaciones económicas, según su frecuencia e intensidad, son:

Regulares	✓ Ayudas anuales para las asociaciones de Tercera Edad (régimen de Subvenciones de 1983) ✓ Ordenes de ayudas a centros de atención a los disminuidos (desde 1987 los ayuntamientos también son receptores) ✓ Ordenes de ayudas periódica a minusválidos (transferencias directas de renta) ✓ Ayudas a centros de integración socio laboral de minusválidos, en 1985 y 86.
Esporádicas	✓ Toxicómanos y sector de familia reciben apoyo a centros en 1984 y 1983, respectivamente, y transferencias directas de renta, equivalentes a lo que luego sería la PER, en 1987 (emergencia social).
Focalizadas	✓ Plan de fomento del empleo Juvenil (1986)

Los legados asistenciales históricos del resto de sectores (menor, familia, mujer), únicamente ofrecen centros de atención pero no fondos organizados de ayudas equiparables a la Seguridad Social. La única excepción se concretó en el sector de la mujer durante el desarrollismo, pero sin continuidad, con el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, creados en 1960.

Área de mujer: Aunque no tuvo outcomes cuantificables en este periodo hay que reconocer su evolución en el seno de los cambios estructurales, la modernización del marco cognitivo de la competencia no va a suponer confrontación con la estructura territorial provincial. De hecho, la relación con la Diputación Provincial sería relativamente fácil, básicamente por no existir infraestructuras en disputa, y porque el discurso conceptual de la política de mujer no entra en controversia, al ubicarse dentro de lo cultural más que en la reivindicación social (Pedersen, 1993)

No obstante, el debate sobre la tipología de servicios que habían de procurarse a la mujer seguía intenso en todo el mundo, Así, el “concepto de maternalismo” para describir las actividades de las mujeres de los países industrializados durante el siglo XX para plantear las políticas sociales de diferenciación, basadas en las capacidades de las madres en el cuidado de los niños. Esta corriente estaba muy en desacuerdo con las nociones más presentistas de los “intereses de la mujer”, únicamente dirigidos a incorporarse como fuerza de trabajo remunerada y el desarrollo paralelo de un sistema

de servicios que procuraran el cuidado de los niños. Este análisis comparativo evidencia de nuevo las diferentes sensibilidades nacionales y regionales, que entienden madre por oposición a trabajadora (Pedersen (1993), junto a Skocpol (1992).

Por esta razón las Diputaciones aceptan que la Conselleria gestione los programas de denuncia de la discriminación por razón de sexo, de malos tratos, la divulgación del movimiento de sus derechos, y de otros temas como, la salud física y mental, además de promover su imagen en los medios de comunicación y animación socio cultural, especialmente de las marginadas, los programas divulgativos de los derechos de la mujer, difusión del pensamiento feminista y nuevas alternativas y actividades culturales.

El bloqueo entre la nueva estructura autonómica y la antigua división provincial se manifiesta en 1983 en la arena legislativa y no se encuentra una senda alternativa, precaria, hasta 1987. La estrategia actoral diseñada por el Consell reorienta los targets seleccionados en el programa autonómico (personas discapacitadas, marginados y tercera edad) hasta sincronizar su discurso de investidura con los previstos en el programa estatal que acompaña (etnia gitana y salud mental). Finalmente la ejecución pone de manifiesto la imposibilidad de acometer reformas en el sector discapacitados, se retarda la confrontación actoral con el factor religioso en tercera edad y menores, y singular avance en servicios municipales especializados en toxicomanías.

3.4.2. Reforma de los elementos estructurales en torno al eje territorial: las estrategias municipal y provincial

La agenda política municipal

Estrategia actoral

En esta primera legislatura, no todos los actores locales que iban a intervenir van compartían los objetivos el Consell anunciados en su programa electoral y discurso de investidura: Además, hasta la aprobación de la ley 5/1989 los referentes normativos, y

su plasmación programática, no quedarían claramente manifiestos con carácter vinculante.

En correlación al modelo de marco interpretativo propuesto por Adelantado, la ley autonómica señalaría los siguientes referentes normativos: 1) fijar la responsabilidad de la Administración, delimitando competencias y financiación, 2) reconocer los derechos sociales, y 3) regular la iniciativa social.

Entre 1979 y 1987, en el camino de configuración de las instituciones de acción social, las nuevas entidades locales tendrían que coordinarse simultáneamente con los centros directivos correspondientes al Consell y con las Diputaciones Provinciales, al menos hasta la ley de 1983 y su asentamiento con el pacto. Desde las primeras elecciones municipales en 1979, la actividad de la municipalidad se caracteriza por: a) la gestión de los recursos históricos. De tipo personal, centrada en la ayuda a domicilio y las antiguas y escasas ayudas del FAS, b) La recepción de casos de forma pasiva, desde los centros sociales, para la posterior y escasa derivación a hacia los centros, ahora e competencia autonómica.

En el nivel local (municipal) *el factor favorable que sustente los cambios va a ser* la casi exclusividad y centralidad de los recursos locales históricos, que actúan como colchón (el antecedente del SAD y ayudas de emergencia, especialmente en tercera edad y pobreza) a una ausente política social autonómica; y en el nivel provincial, la emergencia de una arena parlamentaria en la cual plantear la tensión entre actores territoriales.

Condicionamientos u obstáculos a la actuación local iban a ser a) la carencia de un marco normativo actualizado que databa de 1955 y no dejaba claro el ámbito de su competencia, más allá de lo que directamente le atribuyera la GV por ley, tal como establecía el nuevo Estatuto de Autonomía, b) La necesidad de recurrir a la arena parlamentaria para resolver por ley la declaración de competencias de interés de la Comunidad Valenciana. La declaración de la asistencia social, así como la sanidad y cultura como de "interés general", permitieron que las Diputaciones actuaran legítimamente.

¿Qué disposición manifiesten frente a las estrategias de los niveles estatal y autonómico?, quedará pendiente del papel que le otorgue el nuevo modelo, que ya en 1981 deja al descubierto el propio Constitucional estableciendo su rango administrativo, si bien enfatizando el principio de autonomía local. En la I legislatura el nivel autonómico y el estatal le abren nuevas oportunidades, si bien indirectas, pues ambas esferas ponen al nivel municipal en el punto de mira de su potencial desarrollo asistencial.

Así, a) Desde el nivel autonómico: La participación, a partir de 1986, en la competencial de *menor* a través del innovador recurso de familia educadoras, en el cual la entidad local interviene de enlace con la comunidad allegada al menor desamparado; b) Desde el nivel estatal: La implicación del municipio y la sociedad civil en las cuestiones de mayor “modernidad” asistencial, como la atención a la *drogodependencia y las enfermedades crónicas*.

La inercia del estado liberal de Beneficencia, y la posibilidad abierta de acogerse a la cláusula general, unido a la ausencia de marco atributivo de competencias, y la inducción de la denominada acción comunitaria, por parte de autores institucionales formales (entidades locales legitimadas), e informales diversos (ONG, voluntariado, colegio profesional, partidos políticos...) son la ventana de oportunidad, abierta por la coyuntura crítica de la riada, hacia un modelo de asistencia social fuertemente municipalizado. En este periodo va aflorar la escasa o inexistente fuerza del *path dependency* (del inmediato régimen franquista, no de la mediata Beneficencia) en el ámbito local. Tal y como apuntaba el debate abierto en la preautonomía, sobre la continuidad o no entre el orden pre y post constitucional local, la municipalidad no va a sentirse vinculada ni en la forma ni en el contenido de lo que se configurará como modelos de servicios sociales.

El movimiento político y profesional que empezará a ensayar fórmulas alternativas, tiene el respaldo organizativo de la federación del partido político en el poder del estado y de los colegios profesionales (trabajadores sociales), y también psicólogos y sociólogos. A propósito de esta *critical conjuncture* que es la catástrofe civil que moviliza

recursos civiles y públicos, se desencadena el proceso de reinención del modelo de asistencia social (al menos en el nivel municipal). Las unidades mínimas de intervención en principio trabajaron paralelamente a los Centros de Estado allí donde existían, pero donde no había, que era en bastantes lugares, adoptaron un rumbo diferente al impuesto en los Centros transferidos desde el Estado. A menudo influenciados por teóricos de intervención comunitaria (Marconi, 1994), que confiaban en el trabajo social no como receta, pero sí en sus técnicas, aún a riesgo del, a sabiendas conocido, peligro de indefinición de todo Plan comunitario. Mientras tanto, la Administración aunque los tomó como referencia, no entendió, ni facilitó el trabajo comunitario, ni la participación de sus profesionales, creándose una triple dificultad: , en la colaboración de las administraciones con los distintos programas, económica, y sobre todo, de participación aglutinadora.

La agenda política provincial

Estrategia estructural

El enmarque del problema que hace el actor autonómico es la construcción del eje nacional, con la finalidad de lograr el control político y la racionalidad organizativa de las Diputaciones Provinciales, pues el sistema de beneficencia había depositado aquí la información, cierta visión de conjunto de los centros de minusválidos y ancianos que regentaban y que obedecían al control administrativo de Gobernación, hasta que se fusionó en el Ministerio de sanidad y seguridad Social que se creó en 1977. Mientras no se produjera su integración real que no sólo formal, en el sistema público de provisión, era muy complejo plantearse otro tipo de reformas (que hicieran referencia al acceso mecanismos de comprobación, transferencia responsabilidad al sector privado, u otras), pues la autonomía provincial imponía sus propias prácticas, no protocolizadas a todo esto.

El pronóstico arbitrado para esta situación comporta un paso decisivo en la ordenación del sector. La medida de tipo normativo diseñada es la ley de 4 de octubre de 1983 en que se declaran de interés general para la Comunidad valenciana algunas funciones asistenciales que venían ejerciéndose por la Diputaciones Provinciales. Las diputaciones, así, *reciben de la propia autonomía la legitimidad legal* (ley 1983) para

negociar entorno a un eje conflictual/consensual, su nuevo statu competencial. Como se verá en materia de menor y salud mental. En consecuencia, la G.V se obligaba a establecer las directrices de coordinación con las Diputaciones (Decreto 192/1985, de 25 de Agosto). El Consejo Superior de Coordinación en sesión celebrada el 17 de noviembre de 1986 informa favorablemente el primer Plan de Actuación conjunto.

Basado en las posibilidades que abre la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la Consellería de Treball i Seguretat social delega competencias en las Diputaciones y encomienda a éstas la gestión ordinaria de servicios propios : 1) establece como *acción prioritaria* la coordinación en la planificación de los recursos personales e institucionales, la programación conjunta de las actividades y el aprovechamiento más racional y solidario de los recursos presupuestarios, 2) se atribuye a las Diputaciones la *cobertura de las insuficiencias* y deficiencias de los Ayuntamientos, en concreto la implantación de los servicios sociales base a través de un Convenio firmado conjuntamente con la Generalitat y el Ayuntamiento. Estableciéndose el esfuerzo financiero: Equipos Sociales Base, 33% cada entidad pública; Ayuda a Domicilio e Individual, 40% G.V y Diput., y 20% los Ayuntamientos, Actividades, 25% G.V y Diput y 50% los Ayuntamientos, y 3) el Plan de Actuación atribuía a las Diputaciones *la gestión de servicios supramunicipales* que afectaban a grupos poblacionales que requieren una atención especializada en los que las Diputaciones participan en régimen de gestión directa o delegada. En ambos casos, los servicios de la Administración autonómica de identifican con los servicios propios de las Diputaciones.

Sin embargo, la *estrategia de senda alternativa* en el nivel provincial, no zanja el contencioso abierto entre Consell y Arzobispados en torno a las competencias asistenciales, centradas básicamente en los establecimientos referenciales de menor, tercera edad y discapacitados, pero hace un guiño para proseguir las negociaciones en la arena gubernativa que en 1987 dieron sus primeros frutos. Obstáculos y alternativas dejarán expedito el camino a partir de 1984-1985. Cuando exista voluntad y competencias de cierta entidad que permita hacer una política determinada, recursos, ayuntamientos con Equipos, y un desgaste natural por agotamiento financiero de la Diputaciones (excepto la Diputación de Alicante que sí llegó a acuerdos con

determinados municipios) que abran la ventana de oportunidad, según el pronóstico por omisión de los actores autonómicos.

Las agendas municipal y provincial son decisivas en la efectiva reforma de los elementos estructurales que dibujarán el eje territorial. El nivel municipal por ser el gestor de los recursos históricos que forman el colchón mientras se avanza en el diseño de la futura política autonómica. La ausencia de un marco legal atributivo preciso es interpretada positivamente para desmarcarse del path dependency incardinándose en la mainstream que representaba la socialdemocracia. El nivel provincial opta por una legitimación de su papel territorial a través de dos competencias clave: menor y salud mental.

CAPITULO IV

**La inflexión: el bienio de transición 1989- 1991.
De la reforma paramétrica a la paradigmática.
Sustitución del eje territorial por el competencial.**

1 La inflexión. El bienio de transición 1988-1990. Marco cognitivo autonómico. Cuestiones diferenciales respecto al modelo estatal.

¿Nos encontramos ante un modelo de Estado de Bienestar cognitivamente consolidado?. Cómo podemos explicar que a las dos legislaturas de haberse creado el modelo de bienestar valenciano, se ha producido o se está produciendo una reforma de tipo paramétrica, que podría estar poniendo las bases de otra más profunda de tipo paradigmático? ¿Es decidida la voluntad del ente autónomo de caminar hacia una política autonómica territorializada (que aúne diseño y gestión), coincidiendo con un rol del gobierno autonómico redistribuidor?

Han pasado 10 años desde que en 1979 el ente preautonómico iniciara su acción política. Constatamos el grado de madurez del diseño estructural autonómico, y un posicionamiento de los actores hacia un modelo de bienestar descentralizado. Este proceso autonómico está caracterizado por una naturaleza gradual impresa por nuestra Constitución (Gunther, 1987)⁷⁸, muy plásticamente: «Para elaborar una Constitución federal sería necesario que previamente se reconociese la plena soberanía de esas regiones, como si no existiese un Estado anterior [...] (lo que sería) muy peligroso justamente en estos momentos constituyentes». Por estos motivos, que conviene tener presentes, se generó el prolongado y secuencial proceso, de negociación de 1977-1980 (quizás aún ahora inconcluso) se concibió como el único medio viable para descentralizar el Estado español.

Durante las dos primeras legislaturas, el predominio del eje territorial en la construcción de un modelo de bienestar multinivel se manifiesta en un relato del proceso que evidencia el *objetivo* compartido entre los actores de todos los niveles territoriales de su legitimación, si bien, asistimos a un marco de acción encuadrado en un marco de ideas instrumental, orientado por un discurso coordinativo (intrapartido), en defecto del discurso comunicativo entre los actores que participan en su gestación.

⁷⁸ Gunther (1987). El proceso constituyente español. Revista Española de Estudios Políticos, recuerda a J. A. Gonzalez Casanova: *Notas sobre política autonomista en las nuevas Cortes*, en Peces-Barba y otros: *La izquierda y la Constitución*, pág. 71.

Recordemos que la acción política autonómica derivada de la I legislatura había rebasado las orientaciones anunciadas por el gobierno en sus compromisos de investidura. Por ello, el discurso político expreso en la II legislatura tiene el reto principal de justificar la operativa de la legislatura anterior y anticipar las directrices de la segunda legislatura, pero la falta de posición respecto a los valores que informan el marco interpretativo socialdemócrata lo va a dificultar notablemente.

En este contexto, el discurso coordinativo que se entabla entre los constructores políticos de los tres niveles territoriales para implementar la acción permanecerá opaco. Mientras que el discurso comunicativo que debería transmitir a la opinión pública la conveniencia y necesidad de la política, persuadiéndole de ella, es hasta ahora inexistente. En teoría ambos discursos deberían ser coherentes, creíbles y consistentes, incluso aún pecando de imprecisión como sucede en el discurso de la Unión Europea, donde falla claramente la conexión. Pero lo cierto es que resulta complejo encontrar puentes ciertos.

Aislamos ahora el análisis del bienio 1989-1990 por la singularidad de su marco de acción, y la relevancia de un giro en el marco de las ideas. Nos planteamos si este bienio marca la tendencia desde una reforma claramente paramétrica, en tanto que procede al cambio de instrumentos (outcomes normativos y estrategias que le rodea), mientras que los objetivos parecen permanecer, o si bien, inicia el tránsito hacia un cambio de corte paradigmático. La coyuntura crítica la situamos en la introducción de las políticas de renta mínima desde los niveles autonómicos periféricos, en competencia con el nivel central. Consideramos, según admite la literatura, que una trayectoria dependiente puede conocer tanto cambios radicales (efecto trinquete, *ratchet effect*), como incrementales. Uno y otro tipo de cambio parecen estar representados durante el bienio.

Siguiendo el hilo explicativo del eje territorial: El bienio 1989-1990 es descrito como el del asentamiento, o asunción por parte de los actores de los niveles estatal y autonómico, del paso de un modelo de bienestar exclusivamente territorializado en el Estado, que intenta infructuosamente territorializarse en la Generalitat, hacia otro

desterritorializado (básicamente por los cambios de la economía liberalizadora) que pilota directamente el nivel autonómico.

Entre las dinámicas de territorialización que se impulsaron, no debe minusvalorarse por su carácter informal, el proceso de refuerzo del comunitarismo que supuso la riada de 1987 en la comarca de La Ribera de Valencia en tanto que *critical conjuncture*, que al requerir un despliegue logístico a través de equipos de base municipal, casi espontáneo, que forzó un esfuerzo de asistencia comunitaria cuyo discurso y objetivos pudo implantar institucionalmente.

Siguiendo la secuencia del eje competencial, cada nivel territorial pone en valor su ámbito de competencias para establecer unas relaciones institucionales bilaterales que le posicionen en el centro. Para justificar la centralidad competencial de la Generalitat fue decisiva la estrategia discursiva europea relativa a la intervención comunitaria de la pobreza. Sin embargo los niveles estatal y local desarrollarían sus propias estrategias.

Para conocer el alcance de este nuevo marco de referencia, se hace un balance de la intensidad de las lógicas de apropiación y conveniencia reconocibles en las dinámicas de gobierno multinivel (estatal, autonómico y local) a fin de reconocer los *veto points* e instituciones formales de la construcción de un modelo próximo al federalismo cooperativo que al gobierno conjunto (Christensen. T, y Laegreid.P, 2005), y al contrario o simultáneamente, en un modelo de gobernanza que haga predominante las técnicas de nivelación del NGP, consistente en reorganizar a fin de recuperar la capacidad, el control político, y la influencia. Consecutivamente, la influencia de esos *veto points* e instituciones formales en la concreción de modelos de bienestar más distributivos, redistributivos o reguladores, y más territoriales o desterritorializados.

La acción de gobierno durante la etapa anterior al bienio viene determinada por las tendencias contradictorias: desterritorializadoras (modelo económico incierto), comunitarias (catástrofe civil); y oportunistas, como la coalición de intereses entre el Estado, y la CA con las entidades locales democráticas. Esta conjunción de factores permitió a la entidad autonómica intentar, quizá sobre unas bases institucionales muy débiles, un porcentaje de objetivos del primer programa electoral (centrados en el

gobierno multinivel). Sin embargo, este discurso (eminentemente coordinativo - intrapartido- y precariamente comunicativo) a mitad de la II legislatura- deviene desfasado y superado por la realidad política impresa por el Estado (focalizada en la política de rentas mínimas que evidencia las contradicciones del marco interpretativo?, ¿Cuáles son las claves de un cambio tan brusco y precipitado?.

Bienio 1989-1990. Matriz 1. Nivel analítico ideas.

COMUNITAT VALENCIANA

Nivel analítico IDEAS	Eje territorial	Eje competencial
Marco Cognitivo	Ambigüedad en la concreción de los valores: Responsabilidad pública y Universalidad	
Marco retórico	No avanza respecto al marco cognitivo del primer programa electoral	
Marco metacultural	Alianza con sindicatos y pluripartidismo	
Marco institucional	Combina principio jerárquico (planificación Estado) con multilateralismo (CA-municipios): contradicción con federalismo cooperativo	
CONCLUSIÓN	Predomina eje territorial, pero al desarrollarse el discurso coordinativo entre niveles territoriales, avanza el eje competencial*	
EJE Competencial*	Presión Exógena (europea)	Presión Endógena (Path dependency)
Estado	Captación identidades propuestas por Comisión	
Comunidad Valenciana		Modelo propio competencial

El marco cognitivo de los actores autonómicos está referido a la voluntad de visualizar cierto "hecho diferencial" que justifique y estructure un modelo alternativo al estatal.

3.4 El tratamiento de la pobreza

El tratamiento de la pobreza era, quizá, el elemento de mayor diferenciación del modelo valenciano frente al Estado.

Mientras la Generalitat hace bandera de su marco de acción a esta referencia cognitiva, el propio Estado había decidido sacar este tipo de programas del plan Concertado. Paralelamente, los municipios empiezan a detectar en esta primera etapa de desarrollo a aquellas identidades de su interés. Así, protección del menor, erradicación de la pobreza extrema, y refuerzo de la enseñanza se convierten en emblemas de la atención municipal, emblemáticas desde la ordenación de beneficencia en el siglo pasado. Las cuales serán respaldadas por programas diseñados desde el Estado y la GV, pero al margen del marco armonizador arbitrado (Plan Concertado).

De este modo, se induce y empieza a practicar una combinación del principio jerárquico (planificación del Estado), con un acusado multilateralismo Estado-entidades municipales y CA-entidades municipales. Frontalmente contradictorio con un camino hacia el federalismo cooperativo. Desde una perspectiva positiva, esta dinámica ejemplifica el comienzo de un discurso coordinativo entre niveles territoriales, que permite avanzar al eje competencial.

3.5 El planteamiento inicial de una versión valenciana de welfare mix⁷⁹

El planteamiento inicial de una versión valenciana de welfare mix, es otra gran oportunidad para la definición del modelo valenciano, en un periodo en el que los actores gubernamentales autonómicos empiezan a mostrarse receptivos (entrevistas y marco de acción informal) hacia una prestación indirecta de los servicios, sustitutiva de la acción desarrollada hasta ahora por los recursos autonómicos o no prestada por ninguno.

Desde la perspectiva del marco metacultural, este momento coincide con la 1) reaparición de la presión sindical, en un contexto de pluripartidismo efectivo en Corts. A partir de 1990 (y contracorriente del Estado y la huelga general de 1989) el dialogo social a nivel autonómico cobra la relevancia que tuvo en el nivel estatal en el momento de fundación del sistema asistencial central constitucional.

La realimentación del marco de acción con el apoyo sindical, puede ser el impulso de la intersectorialidad mediante el Plan Integral, y su apoyo al salario social (PER), pero tiene un efecto efímero porque estos proyectos siguen sin contar con suficientes apoyos institucionales (el resto de administraciones sectoriales desarrollaban ya plenamente sus funciones en sintonía con las pautas descentralizadoras dadas por el estado para cada uno de los sectores sanidad y educación).

2) La presión exógena europea había ayudado a nutrir el discurso autonómico retórico de la I legislatura. La europeización del marco cognitivo tendrá mayor incidencia en el nivel del Estado, condicionando la priorización de valores, y su acción mediante los

⁷⁹ Gallego, R (2002:425). Procede comparar la evolución seguida en la Generalitat para crear un modelo de provisión mixto asistencial, con el proceso seguido en Cataluña para articular este compromiso político en el ámbito sanitario.

primeros planes dirigidos a colectivos singularizados. Los elementos vistos resumen cierto efecto trinquete y de ruptura con la inercia de la presión endógena institucional. Coadyuva a describir el cambio

Ambas cuestiones diferenciales manifiestan dificultades en su concreción, dada la ambigüedad en los valores que impide a los policy maker avanzar en la línea del marco cognitivo del primer programa electoral y del primer compromiso de investidura. El marco cognitivo se construye en la línea del path dependency rompiendo con el pasado institucional inmediato del Estado, que provoca un efecto trinquete que permita diferenciar el modelo autonómico respecto a éste, por dos vías: a) poniendo en el core de la política social la lucha contra la pobreza, como resultado de la búsqueda de raíces en el pasado institucional del Estado Beneficencia, y en las oportunidades abiertas por la política europea; y b) explorando nuevos actores que coadyuven en un voluntarista welfare mix valenciano, que compatibilice con el ideario socialdemócrata clásico. Para el primero dispondrá de un sólido discurso, favorecido por la alianza con los sindicatos, pero para el segundo aspecto carece, incluso, de marco retórico.

4 El diálogo social: marco de acción y cognitivo

Siguiendo el marco analítico propuesto, seguimos nuestra atención sobre el actor sindical en tanto que factor complementario del modelo institucional. En esta fase nos detenemos en el análisis del actor sindical, cuya influencia en la marcha del proceso se justifica en una representación parlamentaria plural de la izquierda en la Cámara formada en la II Legislatura, y en la energía liberada por las movilizaciones y huelga de 1989.

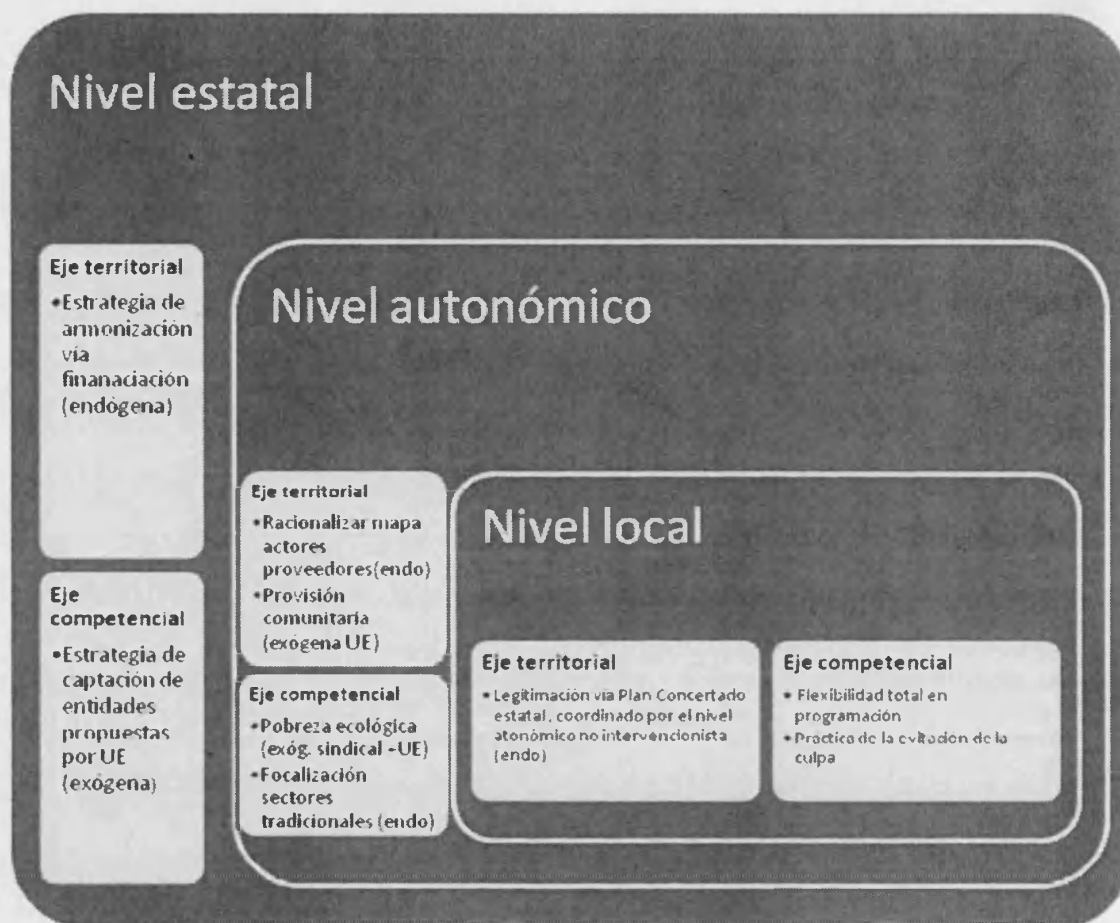
Los compromisos adquiridos en las negociaciones sindicales (denominada P.S.P. Propuesta Sindical Prioritaria) que se recogieron en el PEV -II, y que sucedieron a las movilizaciones de 14-D 1988 se tradujeron, entre otros pactos, en el acuerdo de reglamentar el Plan de Integración Social a través de un Decreto, dentro del primer cuatrimestre de 1990, reglamentando una comisión de Seguimiento y evaluación interdepartamental.

Tras la negociación sindical, este Plan que sería el primer síntoma de dinamización de un modelo propio alternativo al estatal, y con voluntad de reforzar la jerarquía del nivel autonómico, tendría un marco de acción de triple vertiente: Programa de Accesibilidad, Programa de Integración y Programa PER.

Marco de acción para el cual los policy maker autonómicos no se cuidan en cohesionar una lógica que les haga interactuar entre los programas, pero sí se interesa por dejar entrever un principio de diálogo con las líneas de acción propuestas desde el Estado, anunciadas por el propio President en su investidura, pero no preexistentes en la municipalidad. De nuevo el discurso coordinativo se impone interesadamente por parte de los decisores autonómicos.

Las orientaciones sindicales influyeron en el reforzamiento de determinadas áreas competenciales (tercera edad y menores sí, pero personas con discapacidad no), si bien la delimitación del eje competencial seguía teniendo grandes condicionantes: a) presión programación estatal, b) directivas europea, c) evitación de la culpa municipal, y d) voluntad del actor autonómico de asumir papel mediador, mínimamente director de contenidos.

El actor sindical valenciano se exhibe, en la línea de la teoría conflictualista clásica, como un actor clave y repentino motor de cambio, por razón de una coyuntura crítica como es el lanzamiento (desde la periferia del Estado) de las políticas de renta mínima, en una fase de coalición de apoyo, y estrecho respaldo parlamentario. Su influencia e la forma de los programas y sus contenidos es notable.



5 Gaps en el discurso político autonómico

Las incoherencias de las lógicas de interacción multinivel, especialmente de los marcos interpretativos que justifican las políticas sociales llevadas desde cada ámbito territorial, ponen de manifiesto el impacto de al menos, dos gaps importantes, que tienen relación secuencial (Surel, 2000), y que tienen su específica plasmación en la construcción de los ejes territorial y competencial.

Así en cada uno de estos ámbitos observamos: a) el gap entre los marcos retóricos autonómicos plasmados en la I y II legislatura: marco interpretativo resultante, b) el gap entre el marco de acción desarrollado en la II legislatura, antes y después del Plan Concertado : generador de una lógica de acción multinivel.

En la evolución del marco interpretativo, el gap entre el discurso político (marco retórico) y el marco de acción, cabe ser interpretado en clave desde la doble lógica que

cohabita en el proceso: 1) aquella que rige la dinámica de construcción del eje territorial (en la que situamos el proceso de municipalización), 2) la que orienta la construcción del eje competencial (que enmarca la evolución de la participación), que ha de configurar el modelo de bienestar asistencial autonómico.

5.1 Gaps en el enmarcado del eje territorial.

3.1.1. La desaceleración del modelo municipalista: gap entre marcos retóricos.

La desaceleración temprana del municipalismo es consecuencia, entre otros factores del desajuste entre el marco interpretativo y el de acción. En el plano retórico enmarcaba en falso el discurso territorial (CA-nivel local) en una teórica realidad jurídico-política comarcal, meramente reivindicada en los programas electorales y compromisos de investidura.

El gap entre los marcos retóricos autonómicos plasmados en la I y II legislatura, pone de manifiesto una relectura del eje territorial respecto a la cuestión de la ubicación territorial de la responsabilidad pública. Éste buscaba teóricamente la integración provincial y la coordinación con el Estado.

El enmarcado de la realidad local: a) En el nivel provincial, se proporciona una legitimidad vía arena parlamentaria con la ley 2/1983, b) En el nivel municipal, se apunta desde el Estado un limitado esquema institucional que facilite las aspiraciones individualizadas de la acción municipal, c) En el nivel comarcal, en tanto que aspiración manifiesta en su programa electoral, y conectada con el pasado inmediato, no responde a los intereses estratégicos actuales de ninguno de los actores territoriales, provinciales y estatales.

Este enmarcado en falso deja abierta la cuestión de la ubicación territorial de la dirección y gestión de la responsabilidad pública. Se omite un pronunciamiento asertivo en este punto cuando, sólo respecto de los centros de menores, se asigna la referencia comarcal a los centros transferidos. Cuestión, conectada con el desarrollo del welfare mix, que recibe una explicitación de la voluntad política autonómica, de vincularse al diseño territorial comarcal, al menos en esta fase y respecto a este tipo

de centros que no recibían del Estado una inercia tan rígida como en los centros de tercera edad y personas discapacitadas.

La inconsistencia e incongruencias del enmarcado del eje territorial, pone de manifiesto al menos tres gaps determinantes: 1) La aspiración explicitada en el programa electoral de un modelo comarcal que no encuentra luego en el nivel ejecutivo autonómico un "empresario" que empuje el modelo, 2) La cohabitación de modelos de políticas territoriales y territorializadas que produce una estructura de oportunidades que favorece el juego de los tres niveles, sin dirección, y 3) el diseño e implementación de políticas, no previstas en el marco de acción de legislatura, que actualizan el modelo distribuidor (PER), junto a políticas que no logran arrancar un verdadero modelo redistribuidor, basado en la coordinación interadministrativa.

3.1.2. Política autonómica propia/bilateralidad con el eje estatal: gap en los marcos de acción.

El gap entre el marco de acción desarrollado en la II legislatura, antes y después del Plan Concertado se manifiesta en tres hitos:

Falta de consolidación de una política autonómica territorial: El primer hito pone de manifiesto un juego de políticas territoriales y territorializadas sin dirección. Así, al empezar la II legislatura, la Comunitat Valenciana no ha consolidado una política social territorial propia, entendida como una unidad de diseño, previa articulación de actores, con control territorial de su ejecución.

Sólo la excepción del Decreto de los Barrios de Acción Preferente constituye un proyecto propio sustantivo, territorial, transversal (comunitarista de atención a la pobreza ecológica) pero que cuenta con una base institucional endeble. Mientras, la aprobación de la ley sectorial propia y el Plan Integral consensuado con sindicatos supondrá la reafirmación autonómica de directrices claras en su respectivo eje competencial.

Consolidación de la negociación bilateral del eje territorial centralista: Simultáneamente, la negociación bilateral Estado- ayuntamientos pone de manifiesto el peso real de la

municipalidad, en un proyecto autonómico, pero a través de una política territorializada. La introducción del plan Concertado a iniciativa estatal, a mitad de la II legislatura produce un giro en la construcción del eje territorial. En este contexto, plantea unos interrogantes que contribuirán a dar un giro al modelo municipalista, que empieza a mostrar una viabilidad, no global, no para todo tipo de programa.

La razón de ser de estas alternativas reside en la fuerza política de la negociación como mecanismo de gobierno, y en concreto en la que tendrá la negociación (Tallberg, 2002) individualizada de los recursos entre el Estado con los actores municipales. Incluso aunque muchas de estas localidades tendrán como interlocutor de sus agrupaciones municipales, a la propia Diputación (modelo en Valencia practicado a partir del plan Concertado).

La negociación entendida como un mecanismo de gobierno, mediante el que los actores pueden interpretar las reglas. Es un mecanismo de adaptación por reacción anticipada, durante la cual los actores formulan sus expectativas de lo que puede ser el resultado e la negociación. Es un proceso *sui generis* de socialización, dentro de la lógica de conveniencia.

De igual modo las preferencias pueden cambiar gradualmente en el contexto de procesos largos de negociación, en términos de estructura de oportunidades (Bulmer y Radaelli, 2004). Sin embargo, esta estructura de oportunidades no puede ser bien aprovechada por las entidades locales ya que el Plan Concertado al describir (pues así lo requiere la técnica presupuestaria) de forma exhaustiva los programas de servicios sociales, empuja a un encorsetamiento de la acción municipal, pero paradójicamente, induce una flexibilidad programática no coordinada ni enmarcada en ningún plan autonómico, ni estatal.

Implantación de políticas descentralizadas y estandarizadas: El tercer hito prosiguiendo con el impacto del marco de acción autonómico (en este caso inducido desde otras instancias autonómicas) sobre el municipalismo, observamos otro gap. La introducción de la política de rentas mínimas (PER) es para las entidades locales una la técnica, más objetivizada hasta ahora, de distribución de prestaciones económicas a los individuos,

en un contexto en que las existentes era derivadas de la antigua FAS. Se constituye por tanto antes, en una modernización de los instrumentos, que en una nueva política social. Aunque la objetivización de los grupos sociales y requisitos de acceso impone al modelo redistribuido autonómico, y al tradicionalmente distribuidor de las entidades locales, una relectura de la finalidad económica del modelo de provisión.

Esta política dotada presupuestariamente por la autonomías es encajada con calzador por los decisores autonómicos, como pieza de un Plan Integral cuyos objetivos respondían a otra lógica interna, los de requerimiento de racionalización, reestructuración departamental, y tentativa de dinamización institucional. Esta decisión de poner al mismo nivel técnicas de intervención en absoluto homologables, en sus objetivos, instrumentos, ni tan siquiera estrategias, desconociendo las mínimas reglas de la planificación.

El gap entre los marcos de acción desarrollados en la II legislatura, antes y después del Plan Concertado manifiesta ciertas contradicciones entre las interacciones del gobierno multinivel entre Estado-CA-nivel local, 1) Debilitamiento de la política territorializada en formación por efecto de, 2) la implantación de una estrategia de intensa negociación a nivel local (Plan Concertado en 1989) generador de una fuga de energía municipal cohesionadora del territorio, e 3) la irrupción en 1989 de una política, ¿o técnica? territorial autonómica, inducida desde procesos exógenos (renta mínima) que acelera, pero plantea incongruencias, respecto al modelo redistributivo comunitarista que estaba planteándose por el actor autonómico valenciano.

5.2 Gaps en el enmarcado del eje competencial.

3.2.1. Omisión del tratamiento de la participación: gap entre marcos retóricos.

El reflejo más evidente de una ausencia de marco retórico, y la pugna entre marcos de acción contradictorios son las prolongadas dudas respecto al tratamiento que debía recibir la participación.

No puede decirse que el marco retórico que informa el eje competencial en este periodo revele un gap, en el sentido de contradicción, entre la I y II legislatura. Sin embargo sí observa una manifiesta omisión.

A la altura de 1989, la orientación que pueda darse al acúmulo competencial recibido hasta 1986 se encuentra en fase latente de cohesión interna. Las diversificadas líneas de acción puesta en marcha ponen de relieve que, con carácter previo a la dotación de una lectura clara del contenido sustantivo, del título competencial en la Comunidad autónoma, cabe despejar qué papel debe jugar la participación en la construcción de la provisión y atención de necesidades. Y ello porque el mapa de actores es siempre la base de una policy style (y además de la deriva del welfare mix).

La omisión de discurso comunicativo ni coordinativo respecto a esta cuestión está condicionando el diseño del futuro sistema, que requiere cierta clarificación a cerca de cómo se producirá la canalización de la participación social en la provisión. ¿Cómo articular el modelo mixto?, ¿Cómo organizar el tercer sector?. No podemos olvidarnos de la pervivencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar, sobre la base de unos aparatos administrativos de lógica preweberiana antes que racional-burocrática, y de modelos de liderazgo político todavía apegados a una concepción patrimonial del Estado (Adelantado y Gomà, 2000).

¿Qué papel atribuir al actor privado (no lucrativo/lucrativo)? En relación a lo público, a lo largo de la línea que separa la colaboración participativa y la co-gestión corporativa?. Es un debate que los decisores autonómicos obvian en la II legislatura (1987-1991), cuando ya se ha detectado la necesidad de coordinación y pacificado la cuestión de los actores territoriales, y que aunque camuflan en la III legislatura (1991-1995) sí empieza a conocerse decisiones políticas concretas favorables a la delegación de responsabilidades en un limitado sector que incluye las cooperativas y excluye las S.A.

3.2.2. Hacia un modelo mixto de participación: gap entre marcos de acción.

La relación entre el Estado y el Tercer sector conoce una revolución en los 90 principalmente en de la mano del laborismo de la Tercera Vía inglés. Esta recomposición de las relaciones tiene una interpretación en clave valenciana que si bien despegó con fuerza a mediados de los 90, tiene una situación de partida que procede reconocer.

Para aplicar este marco teórico identificamos dos tipos de organizaciones sin ánimo de lucro, que serán las protagonistas del embrionario modelo mixto valenciano, a) Aquellas que tienen raíces en organizaciones de voluntariado, que podrían encargarse de reformar y cambiar la agenda, y que autores como Fyfe y Milligan destacan, gozan de estructuras no jerárquicas que maximizan las decisiones que los usuarios proponen. Tienen por objetivo desarrollar la comunidad y dirigir sus iniciativas, potenciando la participación, b) Las organizaciones corporativistas que pueden encargarse de la prestación de servicios). Fyfe y Milligan destacan su proceso de burocratización y profesionalización.

Control y canalización de la participación

En 1990 se desarrollará un exhaustivo marco regulador⁸⁰ para el registro y autorización de entidades, con el intento de reconducir los problemas de legalidad que eran constante noticia de prensa. Si embargo, los decisores políticos sabían que la regulación y ordenación del sector sólo podría lograrse con dinero. En un país en el que sólo media población estaba incluida dentro de la Seguridad Social, y en el que cubrir 50 plazas a 20.000 ptas. / plaza, que permitiera dar de alta a la plantilla de alta, con las titulaciones correspondientes, era un ratio complicada

Hasta que no se promulgue la normativa que racionalice servicios e infraestructuras, no se acometerá la explotación política del fenómeno participativo. Entre los policy maker, su promoción se reconoce como útil consigna de venta política, pero no se había cubierto de una infraestructura y teoría propicia, hasta este momento.

El proceso constata que en política autonómica, el Tercer Sector como sector prestatario y colaborador con las políticas públicas no emerge, por razones objetivas,

⁸⁰ Decreto 30/90 de 12 de febrero del Consell de la Generalitat Valenciana sobre funcionamiento y organización de los consejos municipales de bienestar social, y Ordenes de desarrollo.

hasta que llega la pacificación o serenidad de la guerra de autorización y registro de centros (servicios especializados) y la estabilización de la plantilla y financiación de los equipos sociales municipales (servicios comunitarios).

Es entonces cuando se plantea la articulación de los órganos de participación, los Consejos de Bienestar. El Consejo de Bienestar de la Tercera edad, el del Minusválido, el del Menor, ya anunciados en el primer programa electoral, para facilitar la participación de la sociedad civil en el diseño y orientación de las políticas pública. Finalmente en 1990 se crean los Consejos de Bienestar Municipal. Los Consejos de Bienestar Social se entendían un *objetivo* necesarios para la reunión de trabajadores con los Ayuntamientos, asociaciones, dando un espacio a la participación de profesionales que habitualmente no se encuentran. El Conseller Martín Sevilla en opta por refundir en uno todos los Consejos sectoriales previstos en el programa electoral de 1987, lo que por una parte estaba en la línea de animación comunitaria horizontal del programa de las segundas elecciones, pero que provocó la lógica convulsión en la Dirección General, pues diluía el potencial que acumulaban por la mayor continuidad en la gestación del modelo.

En el planteamiento político inicial del modelo, la participación era un valor normativamente confuso, como ya evidenció el dictamen de las Naciones Unidas, donde participación corporativa y publicación se entreveraban. Algunas sentencias del TC de este periodo tampoco aportan luz al impulso de u tercer sector activo y organiza. Participación corporativa o comunitaria que presta servicio, se entrelaza y llegan a condicionarse mutuamente, con la participación de mera asistencia y asesoramiento, hasta el punto que algunos actores sociales creen que la presencia en los Consejos Sociales les garantizaba alguna cuota de recursos (Fyfe, 2005).

Sin llegar a depurar mecanismos que armonicen los intereses del usuario y la gestión demasiado centralizada, sin usar la participación para fines distintos de los marcados, lucha política y hegemonía, en lugar de buena voluntad y mejora del interés general. Fue un error reconocido por los políticos, el no disuadir de la confusión que se podía producir entre los dos planos. Esta instrumentalización fue un *obstáculo* patente en este periodo, sobretudo, el sector de la tercera edad. Cada vez había más movimientos sociales y más responsabilidad, y entre todos, destacaba la fortaleza del

asociacionismo de Tercera Edad, no interesado en otros programas, interés electoral, presencia y presión. Se era consciente de que en el Consejo la tercera edad debía aparecer como sector no como asociación y para resolver problemas globales. Sin embargo, la comodidad política y falta de habilidad, no se impuso en un escenario en el que todos querían tener la exclusiva.

La conclusión del policy maker autonómico tras este proceso fue que había que trabajar mucho la participación de un sector que se sentía frustrado y no participaba en el nivel colectivo (Consejo), sino veía su interés individual (recurso) satisfecho. Esto suponía un cambio de mentalidad que los propios directores del proceso debía asimilar. El sector de la tercera edad no era representativo ni significativo de los comportamientos de otros sectores, pero su asentamiento tradicional en la atención primaria, y su potencial presencia en recursos especializados, les convierte en interlocutor estratégico.

La participación corporativa.

A mediados de los 90, los gestores autonómicos comienzan a detectar la aparición de un modelo privado que crea beneficios a los particulares. Fueron referenciales, las experiencias de Cataluña en el campo de la Salud y también de Servicios Sociales, aunque fueron sometidas a un periodo de espera, porque no funcionaron en el tiempo pensado inicialmente. Posteriormente parece que se reactivaron, mediante actuaciones como la de Trías, Conseller de Presidencia y anteriormente de Sanidad. A modo de ejemplo, este gestor innovó al poner en marcha proyectos pioneros como la gestión de las toxicomanías del Hospital General. Privatizados a favor de los propios profesionales que gestionaban el presupuesto anual, generando ahorros presupuestarios que podían ser repartidos con aumento de la calidad. La posibilidad de despotenciar la demanda que podía satisfacerse, se compensaba aumentando el componente variable pactado con la Generalitat y que podía quedarse en el superávit por ser los promotores, las Mutuas de Seguridad Social.

Bajo el paradigma del New Management, los policy makers optan por dar utilidad a los beneficios marginales sumergidos que no suponían cuantías considerables, pero donde el ánimo bien intencionado, debía suplirse a juicios de estos gestores por un diseño

empresarial con voluntad de producir cifras equivalentes a las de aeropuertos, grúas, autovías.

Este panorama se va clarificando cuando van surgiendo compañías que prestan determinados servicios de calidad, bienintencionados, de ahorros relativos que legítimamente pueden ser repartidos. Los particulares asumen los riesgos de la inversión, sobretodo en sectores con presión como tercera edad.

El movimiento del voluntariado en las diversas áreas de provisión

El movimiento de voluntariado había cambiado. Hasta hace poco se podía contar con asociaciones en las cuales dentro de la asociación trabajaban al 50% voluntarios y profesionales que vivían de la articulación del resto y de la prestación del servicio junto con los padres, acudían a cubrir la descentralización del servicio del Ayuntamiento.

Las identidades hacia las que el ejecutivo indujo la participación del voluntariado, durante la primera etapa de las transferencias y las siguientes, fueron los padres de colectivos afectados por enfermedades crónicas o minusvalías (ejem. La Ribera). Sin embargo, en el resto de sectores como el del menor, o mujer, los políticos entendieron que se trataba de áreas donde primaba menos el interés personal, y además a los cuales la información llegaba menos. El colectivo de padres, no obstante, se enfrentó a la administración para profesionalizarse y descentralizar el servicio, pero *en una segunda etapa* la Administración demuestra que traslada mayor estabilidad al recurso y que el modelo laboral que tratan de llevar a cabo no podía mantenerse. Dejando la cuestión abierta, y sin resolver.

Con independencia del rol de canalizador de demandas asignado al nivel municipal, y por supuesto restándole responsabilidad al giro adoptado por los profesionales, nos queda saber ¿Cómo impactó el municipalismo en la red de entidades colaboradoras? La reacción de los agentes sociales era decisiva. El modelo municipalista fue el gran logro, porque integró agentes plurales propios, que funcionaron como proveedor de servicios, y/o como constructor de comunidad (Cáritas), en diferente medida, según su origen. Así, la presencia de entidades tuteladas (ONCE), procedentes del anterior sistema corporativista, provoca nuevas sorpresas. Entidades que funcionaban

verticalmente, mediante relaciones unívocas con el Estado, y ello pese a prestar servicios territorializados. Aunque finalmente esta entidad no convenía nada con la Comunidad Valenciana, y sólo algunos servicios - lavandería , eurotaxis- en algún ayuntamiento. Otras entidades procedentes del sistema anterior, como Caritas, afianzan su presencia permanente o ambulante en la mayoría de las localidades, amplían servicios y actualizan su oferta a las necesidades del momento. Sin embargo, la presencia y voluntad del tercer sector no iban a poder bascular un errático diseño estatal y autonómico.

La participación de sindicatos en el modelo multinivel

Los Sindicatos permitieron desarrollar con mayor rapidez la estrategia territorial del Estado, gracias a su apoyo el Plan Concertado cubriría todo el territorio de Equipos de base en un plazo medio de duración de dos concertaciones del diálogo social, I y II PEV (cuatrianuales). Pues todo el dinero extraordinario que obtenían los sindicatos se deducían del costo, en términos globales de tiempo, que la previsión general que la Dirección general había previsto

Aunque cabe decir que este apoyo fue firme en la extensión de programas que abarcaban indistintamente el eje territorial, como la red de equipos base, y el PER, o el eje competencial, como sucedió con su apoyo a los programas de tercera edad, quizá por su vinculación con el mundo del trabajo, y la mejora de programas de toxicómanos, tercera edad, y presupuestos del PER, así por ejemplo, municipios como Alcoy, Elda y Requena completaron las tres comunidades de atención a toxicómanos, mejoraron los presupuestos del PER, y Residencias de Tercera Edad. Pero al igual que el Consell, tampoco se esforzó con el sector de los disminuidos.

En la construcción del eje competencial, el efecto más significativo de los desajuste intra e inter marcos retóricos y marcos de acción afecta al tratamiento de la participación. En el plano retórico los policy makers omiten la cuestión pese a que entienden el valor estratégico de su racionalización y corporativización, en la fragua de un modelo mixto. En el plano de la acción la evolución valenciana de los actores en su rol de beneficiarios/prestarios es sui géneris, en este periodo. La emergencia del

Tercer Sector se ve retarda por varios factores: el path dependency, y la instrumentalización por el Consell, del asociacionismo de la tercera edad. La modernización practicada se refugia en la indefinición, y ni asume enseñanzas próximas como el New Management catalán. La canalización de la participación no atiende al voluntariado más activo, el del área intersectorial socio-sanitaria, incluso instrumentaliza su vocación altruista; y respecto al actor sindical apuesta por modernizar políticas tradicionales en las que es potente aliado para los gobiernos estatal y autonómico, con las limitaciones que esto comporta al welfare mix.

4 Concreción del discurso, y objetivos. Instrumentos renovados: de la reforma paramétrica a la paradigmática, y de la construcción del eje territorial al competencial.

A mediados de la II legislatura se incrementa la tensión entre Estado y Comunidad autónoma en sus intentos simultáneos por captar identidades. Ambos niveles despliegan nuevos instrumentos para la acción, y se legitiman con discursos de procedencia endógena o exógena. Los objetivos sobre los que se articulan parecen tener una racionalidad estratégica.

La Generalitat cuando constata una desaceleración del *path dependency*, visible en un marco de acción menos beligerante respecto a las instituciones heredadas, activa la renovación de la planta de colaboradores, introduciendo incluso cierta iniciativa mercantil muy embrionaria, y sobre todo un marco de acción amplio para el tercer sector. No se trata exactamente de un impulso innovador, ni radical, que aspire a cambiar las instituciones heredadas e integrarlas en un diseño de nuevo sistema de intervención, como sucedió en 1981 dentro del modelo sanitario catalán (Gallego, 2002).

En este contexto intentaremos calibrar la intensidad y alcance de la reforma progresiva, observando si se inscribe en una reforma de tipo paramétrico (segundo), que transita hacia el tipo paradigmático. Según Hall (1993:278-279), mientras que los cambios de segundo orden se pueden considerar como parte de la actividad normal en la elaboración de las políticas y el *path dependency*, los de tercer orden implican un cambio radical, e innovador.

No se visualizó por parte de una élite autonómica promotora, un planteamiento de política territorial multinivel que se anticipara a reconocer y sistematizar, las interacciones que existían entre los recursos heredados.

La decisión endógena institucional de posicionar al nivel autonómico como árbitro de la intervención, quizá no se deba tanto a una elección intencionada y racionalmente buscada, sino más bien, un posicionamiento táctico y escéptico, frente al nivel local.

- Ante una situación que parecía tener una inercia histórica que dificultaba la comprensión recíproca entre los actores antiguos y los emergentes, fruto de consecuencias no pretendidas (Goodin, 1996).

- Ante un escenario municipal más complejo, conforme se abandonaba el ámbito de los servicios generales para negociar respecto de los especializados, tendencia en la que se reconoce la presión europea, que refleja cómo en el eje competencial, la referida potenciación de los servicios especializados fue una de las múltiples causas que contribuyen al debilitamiento del *path dependency* municipal.

- Entre otros factores era difícil que prosperase porque no existía una estructura de incentivos económicos potente (Gallego, 2002: 429), ni se tuvo continuidad o un objetivo compartido en el proceso de acomodación entre los intereses de los diversos actores. De modo que los actores que controlaban los recursos complementarios podían mantenerse al margen del sistema gracias a la autonomía que les proporcionaba estar vinculados a un entramado distinto de lo público, la Iglesia.

El bienio por tanto supone una reforma estructural importante porque indica que en el salto de la construcción del eje territorial nacional a la del eje competencial estado de bienestar, la territorialización de las políticas autonómicas es decir, la asunción del diseño y la ejecución de las políticas públicas asistenciales, no involucrará a los poderes territoriales locales como era la intención del municipalismo.

Se producirá preferentemente desde la Generalitat a través de fórmulas desreguladas de control y mediación de los actores prestatarios, y los participantes en los procesos de elaboración de las políticas. Una opción por la delegación de la gestión prestacional que libera al poder autonómico de la dirección de los programas.

Se constata que los intentos autonómicos de reterritorializar políticas sociales conviven con una tendencia hacia la desregulación (económica) que puede comportar una desterritorialización (político-administrativa. Estos serán los principios de lo que sucederá de forma más elocuente en la fase siguiente, cuando el proceso de recentralización autonómico se refuerce a partir de 1997 (entorno a la identidad *familia*), especialmente en su faceta de incremento de la capacidad de decisión en el control del acceso y comprobación de recursos de estas políticas, que la conducen hacia un modelo progresivamente regulador,¿ y menos redistribuidor?.

Es difícil pensar que el abandono del objetivo de la territorialización de las políticas en sede local, fuera a) consecuencia directa del incipiente modelo alternativo de prestación indirecta a través de entidades externas (desregulación), b) más bien, efecto de una decisión política determinada de reterritorializar (en torno a la forma mínima de intermediación pública) que convive con la de marginar al poder local del ámbito de las decisiones, en un momento en que el propio poder autonómico empezaba a decantarse por un modelo prestacional progresivamente delegado.

Se va perdiendo quizá la visión democrática inicial de “construir juntos” CA-EELL, y las entidades locales empiezan a practicar con mayor intensidad y selectividad, la “evitación de la culpa”.

En esta fase empieza a demostrarse que el afianzamiento del poder territorial autonómico, a costa del nivel local es paralelo a la intensificación de la pugna de la Comunidad autónoma frente al nivel estatal. Los inicios de la recentralización pueden deberse a un posicionamiento táctico y escéptico frente a los municipios, antes que a un compromiso con un modelo desterritorializado. La relación causal entre territorio y competencia, manifiesta, a) menor conexión con los proveedores de la red pública territorial local, b) mayor atención especializada desde el nivel autonómico. Este es el momento de construcción del eje territorial, y en el que se dan las circunstancias objetivas para comenzar a explorar, sin compromisos ideológicos, el welfare mix.

El bienio es la antesala de la recentralización de las políticas en torno al actor autonómico. En esta fase se arbitrarán nuevos instrumentos encaminados a la reforma paramétrica, con miras a la racionalización y que apostará por la territorialización de

las políticas redistributivas (diseño en el nivel autonómico unido a una ejecución en el nivel municipal), regidas por un Consell que manifiesta aspirar a ser mero árbitro (regulador). Desde esta posición de tránsito, el Consell todavía dirige un discurso de compromiso retórico a los actores territoriales municipales, cuya actividad comienza a perder protagonismo por efecto de la indefinición de modelo autonómico, reforzado por la presión europea que apuesta por desarrollos competenciales de los servicios especializados (hasta ahora ajenos a la carta de servicios municipal, pero que ante la demanda y la inconcreción autonómica, progresivamente irán ampliando).

4.1 Los mecanismos de legitimación del Estado: hacia un modelo de especialización, por vía de la presión exógena.

Proceso de legitimación del Estado (vía europeización)

¿Cómo se operativiza? Planes especiales dirigidos a mujer, y juventud

¿Cómo impacta en el discurso del Estado? Contraponiendo la promoción de colectivos individualizados frente al universalismo.

¿Cómo impacta en el marco de acción del entorno? Planificación financiera europea absorbe la planificación tradicional del desarrollo común de los estados comunitarios.

La europeización inspira instrumentos que relegitiman al Estado (planes especiales), reinterpretan los valores clásicos del Estado de Bienestar, especialmente la solidaridad en posible detrimento del universalismo, y plantean una absorción de los modelos de planificación tradicionales que otorga una ventaja al Estado frente a las Regiones, que le relegitima mediante una potente función de coordinación, pero sobre todo porque

les dota de nuevos contenidos competenciales focalizados en mujer y juventud). Estos no son inocuos en el plano de las ideas; porque fomentan las redes de solidaridad individualizadas frente a los proyectos de base comunitaria, que subsisten, que inician su regresión en relativa contradicción con un sistema de Seguridad Social que sigue asumiendo la carga de universalizar las prestaciones no contributivas para los más desfavorecidos desde el Estado, incluso a partir de 1990.

Los instrumentos que trasladan la presión europea a la política social autonómica. El Estado va a aprovechar el marco normativo y cognitivo de referencia, y la lógica de acción y del significado dirigido por Europa para relegitimar su rol director de la política social asistencial, básicamente a través de una estrategia de captación de identidades.

O, en sentido inverso. El Estado va a ser legitimado por la presión exógena (europea) ejercida sobretudo a largo del eje competencial, y en el marco cognitivo. La europeización de las políticas públicas sociales del estado va a determinar el discurso en el nivel de valores, pero también a insuflarle contenido sustantivo (competencial) que condicionará su acción. El discurso europeo, por ende, traslada al discurso autonómico su característica desconexión entre discurso comunicativo y coordinativo, recurrente en las políticas europeas, especialmente estudiado en las de género.

La lógica europea es la referencia para unos actores nacionales que está en proceso de cambio (descentralización). Aunque también hubiera presionado si no hubiera cambio, ni redefinición de la política nacional (Scharpf, 1994, 1996 y 1997). Todo ello no parece subsanar las carencias que tiene el discurso del Estado para integrar una propuesta para el eje territorial (un organización planificada multinivel del estado de bienestar asistencial), y provoca grandes duplicidades respecto al eje competencial.

Los nuevos instrumentos que la Unión Europea proporciona impactan en el eje competencial, al focalizar colectivos subjetivos específicos, entorno a intereses y objetivos concretos.

Planes especiales del estado: segunda ola. Los hemos clasificado como la 2ª ola de planes especiales del Estado, y se inicia durante el bienio. En principio no tiene una importancia sustantiva, si bien pone en marcha una dinámica operativa que

proporciona una estructura que sistematiza la relación entre los marcos de acción de los niveles territoriales, no ofrece discurso territorial integrador, ni una reflexión general que dé marco a la progresiva puesta en marcha de planes dirigidos a entidades subjetivas.

Estos nuevos planes especiales están condicionados, en parte, por las prioridades del espacio eurocomunitario desde 1991, que se hallaba comprometido en la elaboración de una Carta Social que centraba la atención social en ancianos, mujeres víctimas de la violencia, jóvenes, toxicómanos, detenidos, alcohólicos y trabajadores emigrantes y sus familias.

Plan de igualdad de oportunidades de la mujer (1988-1991)

Plan de Fomento de empleo Juvenil (1991).

Plan gerontológico (1992). Programa de residencias para la tercera edad.

En 1991 el Plan de Fomento de Empleo Juvenil (1991) comportó básicamente políticas de fomento y subvención. Los recursos del INEM crecieron mucho sobretodo en Formación debido a las nuevas políticas de promoción de empleo comunitarias, y la crisis que estaba suponiendo el empleo juvenil.

El Plan de Fomento de empleo juvenil tuvo escasa repercusión. La presentación en 1988 de un programa equivalente por el Gobierno central en contestación a la crisis de diálogo con sindicatos fue un gran fracaso del Ministro de Economía (Solchaga), quien estimaba imprescindible esta reforma del mercado laboral. En todo caso, se era consciente de que los mecanismos autonómicos de fomento del mercado laboral sin bien resultan artificiales constituyen una fórmula más para animar otras reformas estructurales.

Procede incluir en esta misma ola de planificación especial, al Plan Gerontológico (1992), cuyo objetivo era continuar ampliando las plazas residenciales para tercera

edad. El Ministerio aporta 400 millones con los que se implementaron 6 proyectos de construcción de residencia.

Mucho más significativos a partir de 1988 fueron los Planes de Igualdad de Oportunidades que promocionan eminentemente la identidad mujer, que será gestionada por el Estado (mujer), sobre todo el discurso coordinativo. Estos no son inocuos en el plano de las ideas, porque fomentan las redes de solidaridad individualizadas frente a los proyectos de base comunitaria, que subsisten, que inician su regresión si bien, no definitiva (Estivill, 2002), y en relativa contradicción con un sistema de Seguridad Social que sigue asumiendo la carga de universalizar las prestaciones no contributivas para los más desfavorecidos desde el Estado, incluso a partir de 1990.

El análisis de Pierson (1996) sobre el caso de la política del EU en igualdad del género, demuestra que las decisiones simbólicas adoptadas por los Estados miembros del EU no tuvieron efecto, hasta que inesperadamente los lobbies empezaron a presionar para aplicar estas previsiones de la EU que habían sido eludidas en el nivel doméstico. Los cambios en el contexto político y socioeconómico trajeron a nuevos agentes en el juego (los grupos de mujeres) que podían utilizar las instituciones implicaciones importantes en los resultados políticos (Thelen y Steinmo 1992:16).

En concreto, la introducción en 1988 de los nuevos procedimientos en los fondos estructurales introdujo nueva complejidad a los procesos de policy making de niveles múltiples (Heinelt, Smith, 1996, Hooghe, 1996).

A partir de este momento los subsidios a las regiones seleccionadas se conceden en base a los planes de desarrollo y de los planes operativos, que deben ser previamente elaborados en el nivel nacional y los niveles regionales (*integrative approach to policy-making* y *vertical intergovernmental coordination*), y deben ser co-financiados de modo que ligue los sistemas presupuestarios de los tres niveles (*joint finance*). Incluso, para anima la aparición de redes en la política regional (*policy networks*), el nuevo sistema requiere la implicación de actores públicos y privados (*public and private*

actors) en el proceso de toma de decisiones para alcanzar la máxima cooperación en el logro de metas conjuntas.

Este sea quizá el gran punto de inflexión en la concepción de la elaboración de políticas públicas sociales desde el Estado. Puesto que desde esta instancia se toma posición interpretando interesadamente para su legitimación cómo articular, y al servicio de qué objetivos propios, las nuevas redes que generan la mecánica de los planes europeos, y generalmente tendrán una organización superestructural que articule y/o subsistuya a las redes regionales..

Por ejemplo, en las políticas de integración de la etnia gitana, que responden al modelo de la primera ola de planes especiales, se observa cómo el interlocutor principal de las asociaciones gitanas es el la Federación para el secretariado Gitano. Este tipo de organizaciones válidas para favorecer las dinámicas en las fases iniciales, terminan por sustituir definitivamente a las redes de base que se aspiraba a dinamizar en un impulso de activación de recursos endógenos.

Efecto de los valores del discurso europeo, en el del Estado español Podemos ahora plantearnos si esta inercia que empuja al sistema asistencial del Estado hacia el fomento de redes de solidaridad de individualidades subjetivas, genera una solidaridad basada no tanto en la redistribución como en la creación de coaliciones transversales de beneficiarios. Esta interpretación restringida ¿se estaba contraponiendo al proyecto universalizador autonómico de base comunitaria, donde la solidaridad debía tener ante todo una función redistribuidora?.

Incluso, el valor del universalismo clásico asentado en la cobertura asistencial para todos, ¿tenía la misma interpretación desde el Estado?.

Respecto al valor del universalismo: El hecho de que en 1990 sea la política prestacional de la Seguridad social la que siga intentando extender la población cubierta o garantías mínimas (no contributivas), refleja que el Estado sigue siendo el depositario en exclusiva del valor universalismo, queriendo pilotar la malla de protección aunque sea simbólicamente. Incluso, manteniendo el desdoblamiento funcional no coordinado

entre las políticas de seguridad social bismarckianas (contributivas) con las asistenciales propias del Estado de Bienestar.

Aún más, cuando entre principios y mediados de los 90, los actores estatales se plantearon una reforma del modelo, volvió a aflorar un marco cognitivo confuso sobre la distinción entre sistema de seguridad social y asistencia social, y el alcance del valor de la universalidad.

Efectivamente, el gobierno socialista había introducido en 1985 una reforma de las pensiones unilateralmente, pero hacia 1990 hubo un consenso entre los actores políticos y sociales sobre la necesidad de reforzar el sistema de Seguridad Social en la dirección asistencial. Precisamente, en este momento se aprueba la Ley 26/90 de 20 de Diciembre por la que se establecieron las Prestaciones No Contributivas de la Seguridad Social.

Este debate era paradójico, porque España había alcanzado el mismo nivel de desarrollo que el resto de países económicamente avanzados, y su seguridad social estaba pasando las mismas dificultades que los demás (Noguera, 2002). El único diagnóstico realizado fue la viabilidad y la igualdad de tratamiento a todos los riesgos ya previstos por el sistema de la Seguridad social

El pronóstico hacia el que se dirigía la reforma era establecer mayor igualdad entre las pensiones de viudas y las de huérfanos, que se encontraban más desprotegidos, por comparación con la vejez

Respecto al valor de la solidaridad: Desde el punto de vista de la polity, los planes especiales inspirados en la política de redes europea relegitiman la posición del Estado en el diseño de las nuevas políticas sociales asistenciales, que gozarán de una organización superestructural que articule y/o sustituya a las redes regionales. Por tanto, si parece que esta forma de solidaridad sea cualitativa o cuantitativamente diferente de la solidaridad redistributiva.

Otro efecto indirecto, pero de relevancia, es la reorientación de las políticas autonómicas hacia los colectivos atendidos por los servicios especializados, a partir de

los cuales, el nivel autonómico empieza a larvar su nuevo mapa actoral que sustente la estrategia de recentralización y *recommodification*.

Este proceso no se verá con claridad hasta que aparezca en escena el marco interpretativo de la privatización o concertación de servicios, pero discurre paralelo a la defensa durante el bienio, del modelo municipalista procedente de la preautonomía y I legislatura.

Desde el punto de vista operativo, estos planes especiales responden a un modelo de financiación que hace descansar el desarrollo territorial en un modelo de transferencias corrientes desde el Estado hacia las comunidades autónomas, que viene impuesto por Europa y que deja poco o ningún margen de actuación a un diseño autonómico, y nulo las entidades locales las cuales se dirigen en su gran mayoría líneas nominativas.

El denominador común de los planes nacionales previstos para Mujer, Juventud y Tercera edad, es que a diferencia del Plan Concertado de financiación de los equipos base municipales de servicios sociales, el Estado deriva la financiación hacia la autonomía, y llega indirectamente a los ayuntamientos, sin prescripciones de reparto presupuestario territorializado.

Impacto de los instrumentos europeos de financiación en la planificación social de los Estados comunitarios. Como anunciábamos al comienzo de este epígrafe, no nos queremos ceñir a una lectura administrativa restrictiva de la región (autonomía). Muchos estudios de estructuras multinivel exploran y describen acoplamientos intergubernamentales en términos de estructura de red (*networks structure*), pero no en términos de acoplamiento de arenas (*linckage*, Kohler-Koch, et al, 1997), porque se oponen a una definición restrictiva de región como unidad político administrativa.

Una mirada más atenta a la anatomía de la política estructural europea rebela que los tres niveles no son totalmente nítidos, sino que más bien hay un cierto grado de diferenciación horizontal y vertical, que puede observarse dividiendo el ciclo político en fases secuenciales, con diferentes arenas.

Por ejemplo hay una gran separación institucional entre las decisiones relacionadas con la distribución total del presupuesto, y la redistribución de éste en los diversos

proyectos. La primera fase, son decisiones tomadas en el nivel europeo por la Comisión con la presión de gobiernos nacionales, Comité de las Regiones y Parlamento Europeo, donde las regiones no tienen peso, pero si lo tienen el consejo y los gobiernos nacionales. La segunda fase, cuando se elaboran los planes de desarrollo regional generales los programas operativos para regiones específicas son elaborados en la arena intergubernamental, por las autoridades nacionales y regionales, triangulándose la participación Comisión, gobierno nacional y autoridad regional. A la arena intergubernamental se enlaza la intrarregional que moviliza el potencial endógeno público y privados, porque en teoría a ambos les interesa el desarrollo regional.

Esta evidencia nos lleva a reflexionar sobre cuales son las redes que efectivamente implementan en el nivel regional, la política social formulada en una arena intergubernamental e intrarregional que progresivamente ha ido atendiendo más a una lógica presupuestaria esquemática e instrumental de redistribución de los recursos (lógica de la apropiación), y más remotamente por la lógica de la planificación en función de las necesidades sociales identificadas (lógica de la conveniencia).

Esta opinión es compartida por la literatura alemana que ha estudiado el proceso de absorción de la política de financiación estructural europea por los modelos tradicionales de planificación regional y desarrollo común (Benz, Eberlein, 1998) (caso del desemparejamiento Federación_Länder y UE, Nägele, 1996). Aquí los perdedores son los actores regionales implicados en el desarrollo regional horizontal (las asociaciones, autoridades locales, sociedades público-privadas), que no disfrutaban del acceso independiente al nivel europeo.

Este proceso de dilución de la planificación tradicional (necesidades demandadas por actores endógenos) es precisamente el que observamos en las estrategias de diseño de las nuevas *social policies* desde el estado español y autonomía, donde prima la redistribución de recursos racional.

Por contraste el modelo francés (Loughing y Mazey, 1995, Meny, 1987) decidió integrar la financiación europea en la planificación regional para el desarrollo mediante un sistema flexible que acoplaba informalmente a las autoridades regionales

(en procesos de descentralización) con el gobierno central, bajo la forma de contratos. Estas autoridades regionales francesas no tiene un papel central como las autoridades locales a alemanas que trabajan vis a vis con el Lander, pero han ha resultado más flexibles frente a los requisitos de la financiación europea.

De este modo los prefectos regionales (que serían el equivalente al President de la Generalitat en la estructura autonómica) han adquirido una posición estratégica de mediación que coordina los intereses regionales, con un alto grado de diversidad según la capacitación subnacional, el contexto regional cultural, político económico y la habilidad y ambición política (Smyrl 1997).

Desde la perspectiva de las identidades, quizá sea éste el primer momento en que empieza a visualizarse la emergencia de las nuevas formas de política social. La necesidad de continuar la coordinación interterritorial de las políticas de pobreza, pero también de las dirigidas a otro tipo de beneficiarios vulnerables, pero no pobres. Es el momento en que en desde Europa se abre un escenario que puede ser una oportunidad a las wedge policies (Castles, 2010), o políticas cuña de direccionamiento de la agenda electoral de los catch-all-party hacia políticas sociales con una cierta finalidad electoral. Tema de gran interés que dejamos fuera de nuestra investigación.

Esquema del análisis del institucionalismo discursivo de los instrumentos fundamentales de la política social multinivel Estado/CCAA.

Nivel de formación de la política pública social: Estado. Plan Concertado

En la política ¿qué solución ofrece?	Mecanismo para facilitar el proceso de descentralización del Estado
En el programa Paradigma de creencias que definen el problema (sistema de diagnósticos y prescripciones).	Cooperación igualitaria entre actores (Estado, municipios y autonomías)
En la filosofía Sentimientos públicos	Igualdad y solidaridad

Nivel de formación de la política pública social: Estado. Planes especiales

En la política ¿qué solución ofrece?	Coordinación interdepartamental del Estado
En el programa Paradigma de creencias que definen el problema (sistema de diagnósticos y prescripciones).	Identities reconocidas constitucionalmente carentes de cobertura
En la filosofía Sentimientos públicos	Protección minorías

4.2 Los mecanismos de legitimación de la Generalitat: proceso endógeno (racionalización).

Legitimación C.A (vía racionalización presión endógena)

¿Cómo se operativiza? Primera ley sectorial y plan de ordenación

¿Cómo impacta en el discurso de la CA? Neutra. Mimesis del discurso del Estado, con contradicciones con su planificación propia.

¿Cómo impacta en el marco de acción del entorno? Controla la acreditación de actores

Si bien la presión exógena se presenta ante el nivel estatal como una formidable oportunidad para el desarrollo de su marco de acción estimulado por una expectativa de largo recorrido del eje competencial. En el nivel autonómico, el marco de acción competencial está cortocircuitado por una obstáculo difícil de remover, y previo a cualquier otro desarrollo (racionalización). Pero se ensancha por obra de la acción sindical a partir del PER, y la coordinación interdepartamental del Decreto 132/90.

Los mecanismos de legitimación desplegados por el Estado, estratégicamente ligados al marco normativo y cognitivo dirigido por Europa, fueron utilizados por el *policy making* autonómico, que sí lo había intentado en la etapa anterior de los Planes de Pobreza promocionados por el eje franco alemán en los 80. Cuando subsistía una

interpretación de la política social comunitaria, no sectorializada como después sobrevendría a partir de Maastrich, y el descuelgue de Gran Bretaña de la política social, bajo cuya estela emprendería el Estado su relegitimación

Antes que buscar la integración positiva en el estándar europeo, tiene ante sí el reto de su propia racionalización. No obstante, sí se materializó un intento de aprovechamiento de los planes de pobreza europeos de los '80, que abrieron una puerta de oportunidad a un modelo alternativo de bienestar social con centro en la pobreza ecológica. Estudiaremos en la reestructuración dinámica del nivel autonómico la iniciativa, vinculada a financiación europea regulada a través de la Orden..de Barrios de Acción Preferente.

En el nivel autonómico, el marco de acción sufrió un importante retardo. No puedo acometerse una acción decidida hasta que el eje territorial estuvo más definido, pacificada la presión interna institucional y discutido internamente en el partido cómo se encauzaba la nueva cuestión que surgía al hilo de ésta. Dejamos para más tarde, otro obstáculo o carencia, ésta de tipo cognitivo ¿qué tipo de entidades iban a integrar el modelo mixto? ¿Cuál iba a ser una particular versión del *welfare mix*?

La racionalización del sistema iba a seguir las prescripciones del Plan Económico Valenciano (PEV) II, que establecía dos fases .Este proceso de racionalización, tan necesario, estaba previsto en 1987 pero tuvo un retardo de tres años más, de manera que las normas de ordenación entraron en vigor en 1990, en lugar del año 1987. Esto hizo que al haberse concluído al final de la segunda legislatura, no pudo aplicarse materialmente antes. Este desfase también afectó a la ley sectorial que resultó inaplicable hasta que se desarrolló el Plan Integral autonómico en 1990.

Primera fase: la ley primera sectorial (1989)

La ley sectorial se aprobó después del Plan Concertado, lo que provocó el mimetismo con las mismas categorías de programas establecidas por éste: Ayuda a Domicilio; Alojamiento y Convivencia; y Prevención e Inserción Social. Y además tres tipos de equipamientos: Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida. Esta ley debía cumplir la misión de establecer el modelo de crecimiento, la tipología de

servicios, las fuentes de financiación, los organismos de Gobierno y las competencias entre las distintas Instituciones.

En correspondencia con el modelo organizativo que estaba implantándose en todo el Estado. Los servicios sociales generales se establecerían en los ayuntamientos, que tendrán autonomía para establecer los programas adaptados a la demanda y prioridades que crean pertinentes siempre que cubran los mínimos establecidos por la Dirección General (Equipos base, Programa de Ayuda individual, Programa de apoyo domiciliario,y Programa de Animación socio comunitaria, junto con los Programas de Información a los ciudadanos). El tiempo límite de apoyo financiero por la D.G hasta su total implantación será de cinco años, mientras tanto los baremos de ayuda serán, respectivamente para cada programa: el 33%, 20%,20% y 50% por parte del Ayuntamiento, mientras que la Diputación y/o G.V pondrían el 66%, 80%, 80%,y 50%. Los servicios sociales especializados, atenderían a grupos poblacionales con dificultades específicas por razón de edad o minusvalías físicas, psíquicas o sociales, tendrán carácter básico cuando la Administración venga obligada a atenderlas.El apoyo financiero se repartiría entre Ayuntamiento y Diputación y/o G.V , respectivamente, al 33% y 66% en su construcción y Equipamiento, al 50% en su mantenimiento y el 100% del local y actividades correrían de cuenta del ayuntamiento

Desde la perspectiva del marco retórico, los tres ejes que la caracterizaron fueron eminentemente retóricos: la delimitación de derechos sociales, regulación de la iniciativa social, delimitación de competencias y financiación. Interpretado en el lenguaje discursivo, acertamos a ver la dirección en la que se aspiraba a modernizar el sistema:a) Articulando un modelo autonómico territorial, en el nivel local, donde la GV está ausente de la gestión directa, y es mínimamente director de pautas generales de programación, b) Participación no mercantilista: Articulando un modelo mixto apoyado esencialmente en el tercer sector, en la iniciativa sin ánimo de lucro. Pero que preconstituiría el incierto *welfare mix valenciano*.

Un desajuste básico en la letra de la ley iba a provocar una progresiva contradicción en la aplicación del sistema anunciado, al identificar y atender identidades beneficiarias. Según el texto la base del sistema es el nivel primario, la atención de la proximidad, universalidad, acceso de los recursos mínimos para todos los ciudadanos. Pero la

continuación, establece un nivel complementario —y no se precisa, si alternativo al primero— de atención especializado justificado en las necesidades especiales de la tercera edad, personas con discapacidad y menores. Siguiendo todas las leyes autonómicas y la planificación estatal, se dan carta de naturaleza a dos niveles de atención, dentro de un mismo marco interpretativo (universalidad), pero, que ya desde el principio deja fuera de la regulación la atención a las situaciones de pobreza extrema.

Segunda fase, el Plan de ordenación y desarrollo, por Orden⁸¹, de acreditación de servicios (1990)⁸²

El *Plan de ordenación* consistió básicamente en un instrumento administrativo, que requería la previa negociación de las condiciones en que las entidades debían prestar sus servicios en el futuro. El Registro que tendría efectos meramente declarativo de cuantos Servicios, Centros o Entidades se ocuparía de los Servicios Sociales, tanto las públicas como las de iniciativa privada sin ánimo de lucro o con iniciativa mercantil, y habría de posibilitar la comunicación y homologación de información con el registro de entidades de ámbito estatal e internacional, R.D. 1033/1986 de 25 de abril. La acreditación les permitía recibir ayuda o concertar con la Administración Pública. Y esto les obligaba a quedar sometidas al control, inspección y evaluación de las condiciones y requisitos de acceso al sistema, establecidas.

La índole de la acreditación requería amplia participación de los implicados, que se había hecho a través del Consejo de Bienestar Social finalizado en Septiembre de 1987. Esto contuvo el proceso en un nivel de conflictividad de baja intensidad, aunque tuvo sus puntos más difíciles con las entidades religiosas de tipo monástico que prestaban sus servicios, en ocasiones desde más de cien años. Esta acreditación que regulaba aspectos tan diversos como el equipamiento infraestructural, tipificación de los centros, condiciones físicas, materiales, arquitectónicas, y sanitaria, recursos humanos

⁸¹ Orden de 9 de noviembre de 1990, de la Consellería de trabajo y seguridad social, por la que se desarrolla el decreto 40/90; y orden de 22 de marzo de 1991, de la Consellería de trabajo y seguridad social, por la que se desarrolla la disposición transitoria primera del decreto 40/90 (concesión de la acreditación y consiguiente convalidación del registro y autorización de los centros y servicios que entonces disponían de la acreditación provisional)

⁸² Decreto 40/90, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat valenciana, sobre registro, autorización y acreditación de los servicios sociales. El Plan de Ordenación contemplaría la autorización previa creación, modificación, traslados o cierre de cualquier Centro o Servicios Sociales.

y organización del personal, atención prestada, funciones del personal y responsables del servicio, sistemas de ingreso, sistemas de participación, sistemas de información y comunicación con la Administración Autonómica, tendría un diverso significado e impacto sobre las distintas identidades beneficiarias de los centros (recursos residenciales), que eran en definitiva el recurso más potente frente a la exigüidad de los programas de servicios.

Así, en los centros que podemos vincular a las políticas tradicionales, la situación anterior a la ordenación de los recursos era la siguiente: El mapa autonómico de centros se concentraba en el colectivo del menor, la tercera edad y también disminuidos, respecto a los cuales había iniciado algunas pautas de estandarización de procedimientos: a) En 1987 se había iniciado la implantación de los Estatutos de los Centros de Tercera Edad, elaborado con las aportaciones del INSERSO. Y que eran el eje real de la política social, y que ocupó esta legislatura. b) En el siguiente cuatrienio, tenía previsto aprobar el Estatuto del Menor referido a la prevención y tratamiento de la delincuencia infantil y juvenil, la tutela de menores por efecto o inadecuado ejercicio de la patria potestad, guarda o custodia, evitando la duplicidad de funciones entre el Tribunal Tutelar y la Dirección general de Servicios Sociales, aprobándose la Orden de 14 de mayo de 1991, de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social por la que se aprueba el estatuto aplicable a los centros de Atención a la Infancia y Juventud, ya sean públicos o concertados con la Administración autonómica, c) Con cierta voluntad de neutralizar el protagonismo de sectores tradicionales, se cumpliría la promesa electoral de ordenar la atención a la drogodependencia⁸³, pero siempre, quedando a expensas del compromiso e implicación de los municipios (estrategia de evitación de la culpa), lo cual evidenciaba la dificultad de la Generalitat para territorializar políticas propias a través del modelo municipalista.

La racionalización implicará que: a) La ley sectorial se impone sobre otros instrumentos normativos propios, y reproduce miméticamente el doble escalón entre un atención primaria (¿municipal/comarcal?) y especializada (¿autonómica?), que el propio nivel autonómico empezaba a cuestionar. b) La ordenación legal de los actores deja fuera de

⁸³ Decreto 232/91 de 9 de diciembre del Consell de la GV por el que se establece la estructura y funciones de los órganos encargados de la lucha contra la droga

la planta a algunos (Iglesia y tercer sector) y tendrá diverso significado según áreas de provisión, así, tercera edad, menor y drogas irán a la vanguardia. Ambas líneas de actuación afianzan jurídicamente pasos políticamente ya dados, y que se ensancharán por obra de la acción sindical a partir del PER, y la coordinación interdepartamental del Decreto 132/90.

Esquema del análisis institucionalista discursivo del instrumento clave de la política social estatal. Contenido de las ideas. Estado. Plan Concertado

En la política	Nivel cognoscitivo ¿cómo ofrece solución? En la arena financiera
	Nivel normativo ¿cómo resuelve las aspiraciones e ideales públicos? Satisfacción genérica de autodeterminación.
En el programa	Nivel cognoscitivo ¿cómo define el problema, identifica el método, las metas, las normas y los instrumentos que se aplicarán? Tras fallida propuesta a los actores de una ley general de servicios sociales
	Nivel normativo. Valores que justifican la conveniencia de la relación entre determinada política y programa Consenso
En la filosofía	Nivel cognoscitivo ¿qué base tiene la política y el programa? Alianza Estado- municipios
	Nivel normativo ¿los valores emergentes están representados en la política y programa? Legitimidad del municipalismo

Esquema del análisis institucionalista discursivo del instrumento clave de la política social autonómica. Contenido de las ideas. Comunidad Valenciana. Plan Integral

En la política	Nivel cognoscitivo ¿cómo ofrece solución? En la negociación interdepartamental
	Nivel normativo ¿cómo resuelve las aspiraciones e ideales públicos? Satisfacción específica de autodeterminación
En el programa	Nivel cognoscitivo ¿cómo define el problema e identifica el método, las metas, las normas y los instrumentos que se aplicarán? Validación de expertos y apoyo sindical autonómicos
	Nivel normativo. Valores que justifican la conveniencia de la relación entre determinada política y programa. Necesidad de integrar los actores propios.
En la filosofía	Nivel cognoscitivo ¿qué base tiene la política y el programa? Alianzas en construcción entre modelos departamentales en construcción (sanidad, educación, vivienda)
	Nivel normativo ¿los valores emergentes están representados en la política y programa? Participación comunitaria trasversal muy dinámica

**5. La reestructuración dinámica del modelo valenciano.El
desdoblamiento del régimen de bienestar Estado-Comunidad
Autonómica.**

Relación entre modelo territorial y económico

ESTADO: Política territorializada.....Modelo tentativamente redistributivo

GENERALITAT: Política territorializada.....Tendencia hacia modelo regulador

MUNICIPALIDAD: Política recentralizada... Debilita modelo redistribuidor

Este desdoblamiento del modelo de bienestar social que ya no comparte intereses comunes, ni en el eje de construcción territorial, ni respecto al eje competencial, porque muestra dinámicas autónomas autoreferenciales y tendencialmente no competidoras, que sólo comparten la instrumentalización de la presión europea en lo competencial, y la utilización interesada del localismo en lo referente a la justificación institucional territorial, sobre las cuales pretendemos profundizar reconociendo el hilo institucional conductor de la lógica de sus decisiones, ya sea de apropiación y/o conveniencia.

	Proceso de redistribución de recursos LÓGICA APROPIACIÓN	Proceso de socialización y de aprendizaje LÓGICA CONVENIENCIA
	ENFOQUE MULTINIVEL	COMPORTAMIENTO COLECTIVO ADAPTADO (entre la inercia del isomorfismo institucional y el agente centrismo)
ESTADO	<p><i>Veto points:</i> C. Autónoma no se resiste frente a la UE, pero internamente genera una estrategia europea distinta a la estatal</p>	<p><i>Agentes de cambio</i> Un sector del socialismo en el Gobierno central (sensibilidad social, guerrismo) legitima la nueva identidad de la pobreza ecológica, que se desarrollará para el nivel regional.</p>
	<p><i>Instituciones formales</i> Antes de que las regiones estuvieran consolidadas, la existencia de otras instituciones formales como N.U y T.C refuerzan la posición del Estado en el vis a vis con otros actores (articulada en torno al Plan Concertado)</p>	<p><i>Cultura política</i> El institucionalismo competitivo, permitió introducir nuevas identidades individuales fomentadas desde Europa, básicamente mujer, y toxicómano. Demostración de agente centrismo en el nivel tecnocrático.</p>
COMUNIDAD AUTÓNOMA	<p><i>Veto points</i> Diputaciones Provinciales que boicotearon una política europea cohesionada en menor, pero influyeron sobre la posición adoptada en salud mental (desinstitucionalización)</p>	<p><i>Agentes de cambio</i> El PSPV legitimó la idea de la pobreza ecológica, para el cambio. En las primeras mayorías del socialismo esa idea participaba de la identidad colectiva compartida. <i>Cuando el eje territorial es predominante. ¿En qué momento se diluye?</i></p>
	<p><i>Instituciones formales</i> La relación directa con los responsables europeos fue estable en el nivel programático al comienzo de la autonomía. A partir de 1991, la europeización es indirecta a través del Estado.</p>	<p><i>Cultura política</i> El mismo institucionalismo competitivo, y la falta de capacidad adaptativa, hacen girar hacia un comportamiento propio del isomorfismo institucional que impone las identidades individuales propuestas desde el Estado. Predominio del eje competencial.</p>
ENTIDADES LOCALES	<p><i>Veto points.</i> Actúan simultáneamente como aliado de las políticas europeas del Estado y de la autonómica.</p>	<p><i>Agentes de cambio</i> Como gestores de las identidades tradicionales, utilizan a la tercera edad para el diálogo con la entidad autonómica, y las nuevas identidades (mujer y toxicomanía) para el diálogo con el Estado. No secundan la legitimación de la pobreza ecológica como programa propio.</p>
	<p><i>Instituciones formales</i> Facilitan al Estado la implantación de la política estado centrista, pero la implementan con programas ajenos a cualquier directriz sistemática europea, ni estatal, ni autonómica.</p>	<p><i>Cultura política</i> Practican una forma de cultura corporatista consoasocial similar a la de Países Bajos y Alemania, respecto tanto al estado como a la C. autónoma. Predomina la estrategia de "evitación de la culpa", en su proceso de consolidación como nivel territorial de gobierno, no de administración.</p>

La dinámica impresa desde la I legislatura evidencia la convivencia dentro del sistema autonómico valenciano, de un desdoblamiento entre el modelo que reproduce el esquema estatal, y la inercia del modelo original de la Comunitat Valenciano de vocación interdepartamental y comunitaria (respaldado por el diálogo social, pero que no logra reforzarse institucionalmente).

Entre el proceso de formulación de la política social asistencial estatal y autonómico se observa una dificultad de encaje entre el marco cognitivo y de acción estatal y autonómico. Éste es el factor necesario, aunque no suficiente para que se produzca una presión hacia el cambio del modelo autonómico valenciano. Si bien se ha comprobado cómo la formulación competencial de las políticas sociales, estatal y autonómica, tienen en común una relación instrumental respecto a la presión europea. En la construcción de la política territorial es más relevante, la instrumentalización de las instituciones del nivel local.

Para conocer cómo la formulación de cada nivel territorial va cambiando, en qué medida, con qué dirección (Knill, Lehnkuhl, 1999), vamos a intentar complementar la lógica de apropiación (procedente del institucionalismo de elección racional), y la lógica de conveniencia (procedente del institucionalismo sociológico o constructivista) para interpretar los instrumentos de redistribución de recursos, y de socialización y aprendizaje inherentes en la política social asistencial en cada nivel de gobierno.

5.1 ¿Un caso de blindaje del espacio estatal, por fijación?

La estrategia territorial del Estado, nace guiada por la lógica de la apropiación, tal como demuestra la técnica normativa operada. La combinación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, con otros Planes del Estado que coordinaban las políticas sectoriales de determinados colectivos subjetivos se anticipó para sustituir funcionalmente, el espacio proyectado para la ley

general⁸⁴, sin implementar la vía del artículo 150. 3º CE, por la cual el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general

El Plan Concertado (*policy and procesos*) se anticipó a la Ley autonómica en los aspectos asistenciales de servicios sociales, estableciendo la pauta, mediante un marco de acción del Estado consistente en una política territorializada, que implicaba un diseño (potestad ejecutiva normativa y reglamentaria) desde el centro y una implementación por entidades municipales. En su primer momento, a nivel territorializado aportó 850 millones de pesetas, repartidos entre 28 proyectos de actuación correspondientes a acuerdos de colaboración entre Generalitat y Corporaciones Locales

Esta construcción reforzaba la relación de instrumentalidad centro-periferia, arbitrada por la autoridad autonómica en tanto que distribuidora final de los fondos. Esta combinación de gobierno conjunto y el federalismo cooperativo, diluye el principio de jerarquía y el de bilateralidad, pero no los sustituye por un principio de clara igualdad entre las partes, ni de multilateralidad cooperativa en la toma de decisiones (Subirats, 2008).

La presión hacia el cambio viene impresa por la acción del nivel estatal, que se anticipa porque emplea un título competencial no sustantivo sino instrumental como lo es velar por las condiciones de igualdad entre todos los españoles. Según la reciente teoría de Blanco Valdés (2010), nuestra constitución no contempla la técnica de blindaje competencial por descripción (reconocido incostitucional, recientemente en la STC sobre el Estatut de Catalunya), aunque si ha sido empleado el blindaje por fijación, que supone el empleo de la potestad legislativa y ejecutiva, en su faceta normativa y reglamentaria. En este caso, pudo ser empleada intensivamente por el Estado a partir

⁸⁴Minusválidos (LISMI 1982), Tercera Edad (Plan gerontológico, 1992) Mujer (Plan para la igualdad de oportunidades de la mujer 1988-1990), Juventud (Plan Fomento empleo Juvenil, 1991), Minorías étnicas (Plan de desarrollo gitano 1985), Refugiados (Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado 1984), Infancia (Plan de Guarderías Infantiles), Toxicómanos (Plan Nacional sobre Drogas 1985).

del título competencial 149.1.8ª CE. Podría plantearse respecto a esta forma de ejercer la competencia exclusiva en relación a otro título competencia exclusiva de las CCAA, si el Plan Concertado suponía, vía reglamentaria ejecutiva, un blindaje por fijación de la competencia que haya podido petrificar o condicionar el normal desarrollo de la competencia asistencial por parte de la CCAA.

5.1.1.1 ¿Conjura el Estado el desdoblamiento del modelo?

En ejercicio de la función armonizadora que la Constitución otorga a la potestad normativa del ejecutivo estatal (art 150), podemos entender que con el Plan Concertado el Estado estaba conjurando el desdoblamiento del modelo?. Según su Preámbulo, este instrumento jurídico Plan de Concertación de Servicios Sociales permitía coordinar la actividad de las Comunidades Autónomas que financiaba y aseguraba así también la implantación de una red de prestaciones mínimas realizando el principio de igualdad ante la ley en todo el Estado, del artículo 14 de la CE y compensando déficits de articulación territorial y competencial, tales como: a) Los diferentes modelos de organización y gestión de la administraciones implicadas en todo el territorio, que además responden de bloques competenciales no equivalentes, b) Las heterogéneas conceptualizaciones de las Prestaciones Básica en todo el territorio.

Ambos objetivos responden muy bien a la competencia armonizadora del nivel estatal entendido desde un punto de vista jerárquico y piramidal, pero ofrece pocos instrumentos para concretarla, quizá porque no sea su objetivo, la coordinación y armonización de la acción multinivel.

Sin embargo, la falta de marco normativo no fue impedimento para los logros ejecutivos del Consell. De modo que, cuando el Ministerio lanzó a nivel del Estado su convocatoria de ayudas de 1988 con intervención tripartita de Ministerio, Comunidades Autónomas y Diputaciones, en la Comunidad Valenciana la red ya estaba completada en los pueblos de más de 10.000 habitantes¹, con programas aislados de SAD, Ayudas a toxicómanos, ayudas individualizadas y otros servicios.

En definitiva, un planteamiento negociador que simultanea la bilateralidad Estado-Comunidades Autónomas, y estado-entidades locales, necesariamente habría de traducirse en un doble discurso coordinativo. No avanzaba en la definición de objetivos que especificaran los valores de la universalidad y la responsabilidad pública. De hecho, y a juicio de los *policy makers* autonómicos y estatales, la homogenización se logró a) en mayor medida en la definición de los recursos, en tanto que instrumentos, y b) menos en los objetivos de seguimiento presupuestario, y control de la distribución geográfica bien compensada, que en definitiva eran garantía más efectiva de la redistribución. De alguna manera, la solución que contenía el enmarcado se limitaba a una distribución de recursos mediante mecanismos (transferencias corrientes, y precaria inversión) compensatorios de las desigualdades, puramente distributivo, incluso podría decirse que tentativamente redistributivo. Pero no contemplaba en modo alguno, un enmarcado que se propusiera diseñar un modelo asistencial equivalente al sanitario, pautando periódicamente objetivos, programas dentro de un esquema abiertamente federal.

En conclusión, este balance sobre los efectos cooperativos del modelo puede tener distintas interpretaciones según el nivel territorial. Así, el Ministerio al evaluar en 1995 la incidencia de los convenios programas suscritos, confirma que no pudo llegar a conocer la totalidad de las acciones financiadas por las Comunidades Autónomas, teniendo la información sesgada para posibles planificaciones⁸⁵. Pero siendo consciente, al mismo tiempo, de el paquete competencial del INSERSO, que había pasado a ser competencia estatutaria, no admitía una legislación sobre un campo que ya tenía unas dimensiones considerables, una financiación aceptable, y estaba más apegada al terreno, y era por tanto campo propicio para la legislación autonómica. Aunque la competencia sanitaria también era plena en las misma comunidades donde la asistencia social estaba transferida plenamente, esto no impidió que el modelo armonizador fuera mucho más riguroso, en las formas. Los procedimientos y los contenidos que el propuesto para la asistencia social.

⁸⁵ Memoria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de servicios Sociales en Corporaciones Locales. En su quinto balance anual extracta también los siguientes problemas de evaluación: "Especialmente las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra que aunque participan en foros y acciones de colaboración técnica, no lo hacen por su régimen financiero, como tampoco ocurre con Ceuta y Melilla."

Esta combinación de gobierno conjunto y el federalismo cooperativo, diluye el principio de jerarquía y el de bilateralidad, pero no los sustituye por un principio de clara igualdad entre las partes, ni de multilateralidad cooperativa en la toma de decisiones. La técnica normativa que subyace a este modelo de Estado social, favorece y se conforma con un planteamiento negociador que simultanea la bilateralidad estado-comunidades autónomas, y estado-entidades locales, que necesariamente habría de traducirse en un doble discurso coordinativo, y se concentra en la redistribución administrativa de los recursos, que no remata con una operativa institucional eficaz, equivalente a la del modelo sanitario. Este modelo provocó los conflictos positivos de competencias de algunas comunidades Autónomas con los resultados que vimos en el año 1986. La lógica de la apropiación se impone a la de conveniencia (socialización).

Desarrollo Matriz oportunidades

Año	INSTRUMENTO	NIVEL	OBSTÁCULO	FAVORABLE
1989-90	Plan Concertado 1989	NIVEL TERRITORIAL (estatal) SECTOR COMPETENCIAL (atención primaria)	Coordinación con Plan Integral 1990 Coordinación directa estado municipio	Lenguaje común para planificar a todos los municipios
1989	Primera ley de servicios sociales GV	NIVEL TERRITORIAL SECTOR COMPETENCIAL	Tardía, condicionada por la sistemática anticipada por el Plan Concertado	Estructura programática que favorece su seguimiento.
1989	Nuevos planes especiales	NIVEL TERRITORIAL SECTOR COMPETENCIAL (mujer, juventud, menor, mayores)	NO modelan un sistema integral	Generan financiación para las entidades locales
1990	PER	NIVEL TERRITORIAL SECTOR COMPETENCIAL	Cronifica la situación de dependencia	Primera renta mínima (moderna), bajo requisitos objetivos

AÑO	INSTRUMENTO	NIVEL	OBSTÁCULO	FAVORABLE
1990	Plan Integral	NIVEL TERRITORIAL(estatal) SECTOR COMPETENCIAL (atención primaria)	Descompone esquema programático previsto en ley sectorial autonómica	Relegitima la voluntad política por coordinar intersectorialmente de 1989 (BAP)
1990	Acreditación de centros	NIVEL TERRITORIAL SECTOR COMPETENCIAL	No se logra objetivo final: articulación de coordinación público-privada (ausencia de estrategia sobre el papel del mercado y TS)	Pacifica el sector.
Décad a 90.	Tratamiento del empleo	NIVEL TERRITORIAL SECTOR COMPETENCIAL (mujer, juventud, menor, mayores)	GV no complementa los recursos estatales, perjudicando su utilidad. Puente con formación poco consistente.	Inyección de mucha inversión (vía formación)
	Institucionaliza tercer sector	NIVEL TERRITORIAL SECTOR COMPETENCIAL		

La estrategia territorial y competencial del nivel municipal

El *punto fuerte* del modelo municipal reside en la compatibilidad entre la política social estatal y la local en término de normas, y entendimiento colectivo fue bastante alto (gracias al discurso comunicativo a través del partido político), no dando problemas de conformidad o puesta en práctica eficaz. Esta situación no provocó oportunidades, ni apremios a los actores nacionales, y llevó a una redistribución de los recursos en el nivel nacional que autorizó a algunos actores y debilitó a otros⁸⁶.

5.2 Lógica de apropiación de los diseños estatales y autonómicos por el modelo de bienestar municipal: las tres vías de ejecución.

El enmarcado que plantea qué rol, político o administrativo, debe jugar el nivel local, había sido momentáneamente resuelto con el pronunciamiento del Tribunal

⁸⁶ Tanja A. Börzel, Thomas Risse (2009) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. Keith Featherstone/Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation* (Oxford: Oxford University Press)

Constitucional de 1986, a propósito de naturaleza administrativa de sus competencias "impropias". No obstante, el marco cognoscitivo metacultural compartido en esta época ya predisponía a que esto fuera una asignatura pendiente a la espera de una mayor consolidación de Estado de las autonomías. Mientras la planificación del estado y la ejecutiva autonómica propician que e nivel municipal desarrolle una lógica de apropiación estos diseños.

La *pieza más débil* de la solución derivada del enmarcado del Estado es el nivel territorial local. A partir de 1989, una vez nace el plan Concertado la intervención municipal se canalizará por la ejecución de tres vías de acción pública: a) planificación (blindada) de los programas determinados por el Estado, b) planificación del Estado flexible, que admite la interpretación municipal, y c) planificación de la Generalitat. El equilibrio entre acción planificada por el Estado y la Generalitat aceptada por los municipios, se manifiesta a partir de 1989 en los siguientes programas, con un "modelo" municipal de tres caras, en las que se pueden reconocer las *identidades detectadas por cada uno de los niveles institucionales y, asistidas por los ayuntamientos.*

Un modelo que confirma la hibridación entre el modelo distribuidor clásico de la Beneficencia local, y el redistribuidor original del modelo de socialdemócrata de bienestar. Pero sobre cuyo resultado, el poder local no ha tomado ninguna decisión.

Vía planificación (blindad) de los programas del Estado. Comporta al mismo tiempo la base de la malla de seguridad, configurada por recursos históricos reinterpretados en el marco del Plan Concertado. Son los Servicios Sociales Generales: Red de equipos base, centros sociales y programas de prestaciones básicas. Incluían recursos poco cohesionados del path dependency (gestión de las ayudas procedentes del FAS), junto a recursos emergentes (ayuda a domicilio, programas sociosanitarios de atención primaria, mediante la coordinación con otras áreas, el nivel autonómico).

Planes especiales del Estado de (flexible) articulación municipal. Prácticamente son los únicos que innovan la acción de los Ayuntamientos, hasta que se aprueba el plan de actuación autonómico en 1990.1) La erradicación del chabolismo (Plan Gitano) no fue concebida

como una actuación específica del colectivo gitano, aunque si contemplaba la dinamización de éste al tiempo que estrategias que permitieran superar la sectorialización o parcialización del problema para promocionar armónicamente a la población afectada dentro del PEVII (1988-91) y luego en el PEV-III. Es por esto, que el programa sectorial del Estado dirigido a actuar sobre la problemática gitana, pierde visibilidad en las Memorias técnicas internas de los municipios¹.2) Programa de Atención a la Infancia 0-3 años :La financiación procedente de estas medidas de prevención y apoyo a la infancia, se incluían dentro de un programa de diseño autonómico y articulación municipal programa de BAPs de Elche, Paterna y Burjassot y Alcoi, y 3) Coordinación en programas de realojo (plan Gitano) : Un actuación del Estado fue el germen de un borrador de un Plan general que recoge las experiencias de los años en que se concedieron ayudas para la erradicación del chabolismo a diferentes Ayuntamientos, mediante Unidades de intervención en Medio Abierto dependientes del CONVASER y viviendas transitorias para realizar los procesos educativos con las familias a realojar¹

Planes territoriales de la Generalitat, de articulación municipal. El único plan son los Barrios de Acción Preferente, hasta que se apruebe el Plan Integral de Actuación.

Numerosos ejemplos que dejan patente una rudimentaria política estatal redistributiva de transferencias corrientes finalistas¹ que imponen tácitamente que preseleccionen identidades, ámbitos territoriales u otros indicadores de la acción, y que luego eben ser moduladas, negociadas y replanificadas en el nivel autonómico y local. Así, el programa de atención a niños de 0-3 años, se traduce en un programa de Barrio de Acción Preferentes; o el programa de atención a gitanos se diluye en otras actuaciones contra la pobreza más generalistas...).

Si es habitual que una sola política pueda tener marcos retóricos y marcos de acción diversos. El plan Concertado iba a ser un ejemplo de esas ocasiones, al proporcionar un marco retórico para cada nivel territorial, que son la base del uso persuasivo de la discusión en el discurso de la política. Así, atendidas las esperanzas de autonomía local

que se albergaban, este simple marco reglamentario abriría a los municipios un espacio a la experimentación de programas (cooperación, convivencia y desarrollo comunitario), en muchos casos sin supervisión autonómica.

Favoreció además un marco de acción que entronca con el marco metacultural de la Transición y la democracia participativa, en el que el dinamismo de los municipios democráticos reporta una acción pública innovadora en un ámbito de la asistencia social bastante acotada a la pobreza y la vulnerabilidad por razón de edad (mayores y menores, sobretodo). Esta posibilidad de trabajo social no se enfrentaba con el objetivo mínimo y principal del Estado de garantizar una redistribución de los recursos económicos eficaz y armonizada. Esto permitió dejar, estratégicamente fuera, todo el debate normativo, siempre que se cumpliera con los objetivos e identidades previstas como mínimos: etnia gitana (como política emergente), vulnerabilidad por razón de edad (básicamente porque se trataba de los recursos transferidos relacionados con las políticas tradicionales de atención residencial a menores, tercera edad, y personas discapacitadas).

Institucionalmente, la extensión de la intervención de los municipios hacia líneas de trabajo más allá de las tradicionales, se fraguó mejor que el perfeccionamiento de sus técnicas informativas de trabajo. Si bien, sus autores defendían que en todo momento el Plan estuvo muy atento a la fluidez y estandarización de la información.

La bilateralidad de la relación estado-entidades locales daba buenos resultados en la coordinación de la operativa. Esta conveniación de asuntos parciales era la forma de satisfacer primero las reivindicaciones del eje territorial, dándole una primacía en las negociaciones sin intermediarios autonómicos, y secundariamente, dar una coherencia al eje competencial asistencial en los entes locales, siempre mediante un instrumento reglamentario y de índole esencialmente técnica (redistribución de recursos).

Vuelve a parecer una fórmula que, si bien no entorpece el general desarrollo de las autonomías, también provoca la postergación de problemas como el reconocimiento de la capacidad generadora de políticas sociales propias⁸⁷. De hecho, la acumulación

asistemática de líneas presupuestarias (programas con financiación en forma de transferencias corrientes) durante décadas, ha provocado un dibujo del modelo resultante en los diferentes niveles estatal, y local autonómico, consistente en la estratificación por capas superpuestas de todos ellos. La coordinación efectuada desde el nivel estatal, mediante convenios hacía más fácil conocer los recursos de cada ayuntamiento, favorecía al mismo tiempo que el Ministerio, alegando competencia conveniara directamente con los Ayuntamientos. Generalmente, convenios complementarios a los programas esenciales del Plan Concertado, como: la construcción de Centros Sociales, la construcción de Residencias, Programas de Infancia, también aspectos sectoriales de mujer y otros

Por contraste, la evidencia de las carencias de un enfoque bilateralista de construcción del modelo, invita a que a partir de 1990, y como resultado de la Orden de 29 de enero de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales, en combinación con el Plan de actuación conjunto de 1984, se derivan las siguientes actuaciones, que complementan el triángulo Ministerio-Municipalidad-Generalitat :a) Participación en Consorcios de SS.SS,b) Colaboración interinstitucional en el desarrollo de programas de prestaciones básicas de SS.SS en Ayuntamientos y Mancomunidades,c) Gestión de recursos de servicios sociales sectoriales: Centros de recepción, residencias, talleres ocupacionales...,d) Realización de programas de financiación de asociaciones y realización de actividades de divulgación, ocio y tiempo libre.

La lógica de la apropiación en el nivel de gobierno municipal, pone de manifiesto un veto point en sentido pasivo, mediante técnicas de conveniación por programas, que actúa como aliado de las políticas europeas estatales y autonómica, y puntualmente emplea la estrategia de la evitación de la culpa, si bien no en sentido de confrontación como actúan las Diputaciones Provinciales. Favorece la redistribución de recursos, e implementa los programas abiertos diseñados desde el nivel estatal y/o autonómico, experimentan programas libres de otro control, que no sea el meramente presupuestario y sin capacidad de devolución de resultados aplicados. Los objetivos del gobierno local conformado bajo este modelo, están básicamente focalizados en canalizar las demandas hacia los niveles de gobierno superiores (Navarro, Huete),

exentos de cualquier teleología distribuidora o redistribuidora. Lógica de la apropiación de los diseños del Estado, sin cuestionamiento normativo del modelo propuesto, que propicia alta autonomía de acción a los entes locales en virtud de su marco metacultural de referencia, y su calidad de actor bisagra. Desde el principio estuvo presente la siempre postergada devolution o descentralización de competencias al nivel local.

5.3 La lógica de la conveniencia del diseño autonómico: la absorción del modelo estatal

La relación bilateral que el Plan Concertado abría entre Ministerio y las localidades dejaba al Consell en una precaria posición arbitral que sólo puntualmente, debido a la escasa información presupuestaria cruzada, podía corregir propuestas de financiación contrarias a la planificación de recursos autonómica

En este contexto de relación institucional, el actor político se posiciona: un sector del partido socialista autonómico coincidente con el grupo parlamentario, y menos con la ejecutiva del partido, utiliza el espacio de negociación bilateral municipalidad- Consell, para asentar su poder en el primer tramo de su legislatura, desplazando el protagonismo del nivel intermedio (Diputaciones). Esta dinámica de colaboración se basó en una búsqueda de objetos de compensación (*trade off*, a través de la financiación).

De este modo, el Consell abrió su propia ventana de oportunidad desarrollando una mecánica simétrica de conveniación particularizada con las municipalidades, similar a la del Estado. Sin embargo, una vez en rodaje el plan Concertado, el centralismo del Ministerio sigue acusándose, hasta el punto que Consell y partido consideran que la cúpula socialista nacional no emite directrices políticas ni técnicas, claras, respecto al modelo de protección social que se persigue.

En el marco de acción y de forma muy evidente, a medida que la Comunidad valenciana consolidaba su modelo, éste, entra en colisión con el modelo programático del Estado. El eje territorial sigue sin resolverse, pero establece unos a priori que permiten un marco institucional favorable para la acción, entendido en el sentido

(Shon y Reid) enmarque la política de los actores institucionales, *afectando a* cómo los actores institucionales enmarquen los asuntos políticos, por ello están en relación a los elementos típicos de la institución, y también a los elementos particulares al actor individual.

La confrontación E/CA se ubica en la arena presupuestaria. Sin embargo, la intensidad en las divergencias en el marco cognitivo eran muy superiores aunque pasaran desapercibidas entre los actores, por la opacidad del discurso coordinativo. En el plano operativo, los policy makers autonómicos entendían que las diferencias se debían al imperativo de tener que responder a densidades y dispersión de población diferentes con programas preestablecidos desde el Estado. Esta planificación impuesta comportaba disfunciones tales en la valoración de los problemas de absentismo escolar, o las ayudas a domicilio, que podían ser modulados desde la experiencia supraterritorial el Estado, pero que se contraponían a las previsiones que la Comunidad Valenciana en materia de centros de protección de menores, o barrios de acción preferente, por ejemplo.

Las indefiniciones del marco cognitivo autonómico se ponen de manifiesto algunas experiencias (relacionadas con la prestación del SAD, por personal vinculado a empresas de limpieza de centros residenciales) que pondrán las bases de una futura desregulación, que irá profundizando en el welfare mix. Del mismo modo, la importancia de la política eminentemente redistributiva puesta en marcha por los sindicatos durante el bienio (de rentas mínimas) es favorecedora de un nuevo marco cognitivo que pone en plano de igualdad con el Estado, a las políticas de bienestar asistenciales autonómicas.

Vistos los desajustes entre los marcos cognitivos de los niveles autonómico y estatal, no resueltos con ningún tipo de discurso coordinativo consensuado, y vistas las incoherencias entre los marcos de acción de estos mismos niveles también con respecto a sus propios marcos cognitivos. Parece que los únicos puntos de contacto, que parecen compartirse vagamente son el marco metacultural (remota idea de consenso y democracia procedente de los municipios), y un foro de política que arbitra el proceso reconocido por todos en la figura del Tribunal Constitucional, que actúa de

vehículo institucional para el discurso de la política, imponiendo sus reglas, como también lo hacen en su caso las Cortes, los partidos políticos, o los medios de comunicación.

Desplazamiento de la lógica de la apropiación por la de la conveniencia.

Tanto el Estado, como los municipios en base al principio de subsidiariedad, se ven envueltos en la necesidad de coordinar sus actuaciones con las del gobierno autonómico. Sin embargo esta coordinación ha sido el mayor de los fracasos, viéndose agravada por la fragmentación de la oferta entre proveedores públicos (escasos y con una distribución territorial desequilibrada), sociales (vinculados a la beneficencia), y privados (concentrados en espacios y clientes solventes⁸⁸)

Entendemos que la representación estratégica que informa las decisiones de la Generalitat se enmarca en la lógica de la conveniencia, desplazando oportunísticamente una lógica de la apropiación puesto que no existe interés en realizar un proceso de redistribución de recursos, sino de mera socialización (en cierto modo, a la inversa que el nivel de gobierno estatal), y ello porque su marco cognitivo difuso empieza a apuntar hacia un modelo regulador asentado en nuevos actores, que aún no sabe cómo justificar ni cómo operacionalizar.

Esto es así a la vista del marco de acción autonómico, que tras “encajar” la solución propiciada por el plan Concertado, publica la primera ley sectorial mimesis de este outcome estatal, pero empieza a dinamizar un modelo autonómico alternativo: a) Plan Conjunto de Barrios de Acción preferente (política territorializada desde la CAValenciana e implementado en municipios), b) Medidas de erradicación de vivienda (política territorializada desde el Estado y ejecutado en municipios), c) Plan de medidas de integración social (política territorial desde la CAValenciana, implementada por los municipios), que incluye la PER (transferencia de renta directa financiada por CAVal).

La dinámica prosiguió con un par de medidas de ajuste, que perseveran en el modelo reglamentista, que abogan aún por la municipalización, y que intentaron reconducir la

⁸⁸ Adelantado, Brugué, Gallego, Gomà, Losada y Rosetti. (2002) “Las políticas públicas autonómicas: las formas de gestión del Estado de Bienestar”, en Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública (CIS).

diversidad de programas municipales que favorecía la flexibilidad de diseño del Plan Concertado y la ley: a) Modificaciones del Decreto 40/90 sobre registro (...) y su Orden de desarrollo, a fin de adaptar los procedimientos a las necesidades actuales, facilitando los mecanismos de la acreditación de obras, las funciones de los departamentos y ampliando las tipologías de centros y servicios anteriormente no recogidas, b) Estudio de las normativas relativas a medidas de lucha contra la pobreza y exclusión social, y revisión de las medidas en vigor, para así definir las actuaciones que corrijan las situaciones de riesgo de personas y familias más desprotegidas.

De nuevo se obvia el reconocimiento de las Corts, subsanado posiblemente según un discurso coordinativo opaco, pero que con la colaboración sindical renueva el marco metacultural que arrostraba desde la Transición. La *debilidad esencial* del modelo alternativo valenciano es su forma jurídica reglamentaria. Es sintomático que un cambio de esta envergadura no se plantee con el aval del les Corts aunque sea a título simbólico. Ninguno de los proyectos que se vincularon a él pasaron por este filtro, y al contrario, los representantes parlamentarios sólo acusan recibo de un modelo que tal como se presenta en la ley sectorial es una reedición del modelo estatal.

El resto de programas afianzan la identidad de la pobreza que, desde los primeros momentos preautonómicos, fue interpretada por el marco cognitivo, y quizá también normativo, como el espacio que debía corresponder a la competencia plena que la Constitución refería. Se insiste en una voluntad de cambio que sólo afecta al nivel processes (Kohler- Koch, 1999) que buscan descubrir un lenguaje común en la programación de servicios de todos los municipios y de algunas conclusiones sobre lo que ha supuesto la intervención específica sobre la pobreza. De hecho, la materialización del desdoblamiento del modelo a partir del D 132/1990 (Estado-Generalitat), iba a provocar una descomposición de la racionalidad programática, respecto de la establecida en la ley sectorial, si bien, podía comportar objetivos dinamizadores de los programas (*policies*) urgentes como lo eran el salario social o ayuda de emergencia, y la inserción socio laboral. *No se plantea seriamente una policies alternativa, pues descuida abiertamente valorar la situación de la polity*, que pone de manifiesto la voluntad del Estado de remarcar las distintas velocidades en los

sistemas de protección social sanitario y educativo, también en vivienda, en contra del marco cognitivo valenciano.

Una iniciativa de ordenar una coordinación intersectorial (Heritier, 2001) (*polity*) que surgía de una voluntad política más explicitada a nivel autonómico que estatal, y que estaría muy presente en la toma de decisión de los gestores locales. El Plan Integral de Inserción Social (Decreto 132/1990) fruto de las negociaciones sindicales (denominada P.S.P. Propuesta Sindical Prioritaria) que se recogieron en el PEV -II, y que sucedieron a las movilizaciones de 14-D 1988, preveía la confluencia de las políticas social, educativa, sanitaria, vivienda dentro de un mismo territorio, así como la comarcalización (*processes*), dentro del primer cuatrimestre de 1990, reglamentando una comisión de Seguimiento y evaluación interdepartamental. Este primer intento de aglomerar una red multidisciplinar, que se unía a la experiencia del programa de barrios de acción preferente, tuvo las siguientes limitaciones y alcance: 1) las limitaciones que suponía las disparidades en el alcance decisonal y el nivel ejecutivo responsable de cada sector, 2) este desnivel en la ordenación de prioridades, distinta en cada sector, y 3) la distorsión permanente provocada por la nunca resulta contienda a bilateral y a tres bandas Consell/ Diputaciones de Castellón, Alicante y Valencia en materias social y sanitaria.

COMPATIBILIDAD-PRESIÓN ADAPTATIVA a las EUROPEIZACIÓN

	POLIOES (Procesos)	POLITICS (Políticas públicas)	POLITY (Instituciones)
ESTADO	Alta compatibilidad/ Baja presión adaptativa	Media compatibilidad/ Media presión adaptativa	Alta compatibilidad/ Baja presión adaptativa
COMUNIDAD AUTÓNOMA	Baja compatibilidad/ Alta presión adaptativa	Media compatibilidad/ Media presión adaptativa	Media compatibilidad/ Media presión adaptativa
ENTIDAD LOCAL	Baja compatibilidad/ Alta presión adaptativa	Baja compatibilidad/ Alta presión adaptativa	Baja compatibilidad/ Alta presión adaptativa

Entendemos que la representación estratégica que informa las decisiones de la Generalitat se enmarca en la lógica de la conveniencia, desplazando oportunísticamente una lógica de la apropiación puesto que no existe interés en realizar un proceso de redistribución de recursos, sino de mera socialización (en cierto modo, a la inversa que el nivel de gobierno estatal), y ello porque su marco cognitivo

difuso empieza a apuntar hacia un modelo regulador asentado en nuevos actores, que aún no sabe cómo justificar ni cómo operacionalizar. Debate normativo sobre evolución del modelo es intrapartido. Absorción de la planificación autonómica por la del Estado, traslada la confrontación a la arena presupuestaria (igual que en el ámbito europeo). A la inversa del Estado la lógica de la conveniencia se impone sobre la apropiación (redistribución de recursos), insistiendo en una estrategia a nivel de process que no cuestione la polity que esencialmente niega la posibilidad de coordinación de políticas sectoriales. Así, este modelo autonómico eminentemente socializador de los agentes locales, que inicia el camino hacia la territorialización de sus propias políticas, avanza con resultados distributivo o redistributivo decrecientes hacia la reterritorialización del sistema- Incumplimiento del principio retórico de subsidiariedad respecto a los servicios municipales (Casado, 1994), que se contradice con una gestión muy centralizada de los recursos.

Matriz 2. Nivel analítico políticas.

Nivel analítico POLITICAS	Eje territorial/Categorías LOWI	Eje competencial/categorías HALL
Eje territorial. ESTADO	Política territorializada (Plan Concertado)	Ref. Paramétrica
Eje territorial. COMUNITAT AUTÓNOMA	Política territorializada (planificación propia)	Ref. Paramétrica
Modelo LOWI.ESTADO	E. redistribuidor (racionalización de actores)	E. bienestar
Modelo LOWI.COMUNITAT VALENCIANA	E. redistribuidor (racionalización de actores) tránsito a E.regulador	E. bienestar
Identidades beneficiadas	Rápido desfase entre marco político (circunscrito al marco cognitivo del primer programa electoral) y el de acción	
	Desaceleración de la base territorial municipal/	Tratamiento ecológico de la pobreza (elemento diferencial)
Marco de Acción	Prosigue el apoyo en municipalidad	Apoyo en marco de acción europeo

Matriz 3. Nivel analítico oportunidades

Nivel analítico OPORTUNIDADES	Favorables	Obstáculos
ESTADO	Presión identidades UE Estrategia de armonización vía financiación Voluntad de coordinación interdepartamental	
Comunidad Valenciana	Presión identidades UE Voluntad de coordinación interdepartamental	Necesidad racionalización (conato <i>welfare mix</i>)
LOCAL	Legitimación vía Plan Concertado Flexibilidad programas	Práctica evitación de la culpa
EJE Competencial*	Presión Exógena (europea)	Presión Endógena (Path dependency)
Estado	Mayor refuerzo EJE COMPETENCIAL**	
Comunidad Valenciana		Debilitamiento del EJE TERRITORIAL

6 Balance de la reforma territorial y concreción competencial del subespacio de bienestar autonómico.

Siguiendo a Ferrera, sintetizamos las reformas estructurales hacia las que parece canalizarse las líneas de actuación de los actores en el nivel autonómico. Hasta el bienio: los elementos de reforma que iluminan los primeros objetivos del subestado social se concentran en a) las reglas de acceso (formas de consumo, requisitos de acceso), b) formas de organización. A partir del bienio: los objetivos se concentran en torno a: a) formas de gestión, y b) formas de financiación.

Reglas de acceso: Cómo evolucionan las reglas de acceso a los servicios sociales deja al margen el reconocimiento de los recursos como derechos subjetivos, que nunca se ha abordado en el nivel autonómico. Las primeras reglas de acceso objetivas las plantea el PER, si bien, interpretadas flexiblemente desde los equipos base municipales. Esta renta mínima originariamente de carácter comunitarista, tiende a partir de 1997, a fragmentarse en múltiples colectivos marginales (jóvenes con cargas familiares, mujeres monoparentales, etc, gneralmente de problemática solapada). Los municipios

entrarán en una gestión guiada por la estrategia de evitación de la culpa, a partir de un esquema diseñado desde el nivel autonómico. Respecto del sistema de provisión de servicios específicos, empezará a quebrar la interpretación del principio de universalismo, y respecto de las cuales el agente visible de prestación y control será el nivel autonómico. No cambia tanto la dureza del acceso, como el colectivo al que se dirige y la importancia mediática que se da al controlador.

Formas de consumo La evolución de las diversas técnicas de provisión social (funcionalidad y reforma) pone de relieve que la modernización del sistema pone en vanguardia, en cada etapa, una u otra técnica para mejor articular, organizar, gestionar financiar y hacer participar a la sociedad y al mercado. En este proceso se va abandonando la centralidad del establecimiento de la primera etapa, como valor simbólico de la entidad pública, y propende a promociona técnicas de provisión, y recursos, intangibles, flexibles y de capacidad innovadora. Aunque no se abandona el uso del establecimiento como clave de una concepción patrimonialista del poder.

La política de centros (construcción y titularidad): La relevancia de la política de centros es muy elevada de cara al interno del partido, se trata de la política de más peso al inicio de las transferencias, y además la de mayor trayectoria institucional. No en balde, en la tradición jurídica administrativista francesa, Establecimiento, es una figura jurídica empleada para demostrar doctrinalmente la viabilidad de su personalidad jurídica, y autonomía, o no, al margen de la administración de la que depende. Estratégica en el desarrollo de cualquier programa de política social, porque traslada éxitos visibles ante la opinión pública, y el propio partido. Sin duda la construcción del Centro, y la cuantificación de plazas/número de habitante, tienen efectos demostrativos de logro menos difusos que otro tipo de datos que puedan derivarse de los programas de intervención social.

Su evolución indica que, inicialmente el gobierno valenciano (socialista) partió del *objetivo político* de mantener la titularidad de un servicio social directo sin ánimo de lucro, y la delegación para llevar acabo políticas sociales -dentro del marco de la ley-, siempre debía situarse bajo la responsabilidad del ente público. Por ello, cuando se

procedió a acreditar los servicios en la primera etapa, se admitían los contratos mercantiles y subcontrataciones sobretodo a cooperativas, pero nunca sociedades anónimas ni laborales.

El modelo que se abría paso apostaba por una serie de Centros de dependencia municipal, y distribución comarcal. Se seguía por tanto, la estrategia contraria al nivel estatal, en el INSERSO, que aún hoy todavía conserva Centros. El objetivo era evitar la multinacionalización y propender al la regionalización en la línea italiana. Político y gestor compartía el planteamiento de que lo racional en política de Centros era conservar alguno de éstos como emblema, pero quedar exento de las preocupaciones cotidianas de la gestión porque en definitiva, entendían que la opinión pública no mira quien tiene la titularidad. Se atendía la experiencia catalana que perseveraba en la dirección contraria, con algunos fracasos y con rentabilidad política nula, a juicio de los gestores autonómicos valencianos. Se busca, una cobertura racional y sistemática que comienza a desprenderse del esquema liberal de planta de centros pública, pero cuando se piensa en delegar responsabilidades, aún no se plantea la entrada del mercado.

Sobre la tipología de establecimientos: En una primera fase, la vocación de trabar territorio se muestra en el deseo de establecer el Centro Social, de cada ayuntamiento como lugar de atención y cuidado, y con el mayor alcance posible de centros polivalente. Esta doble voluntad de municipalizar y dinamizar población va a encontrarse con obstáculos y resistencias imprevistas. Si bien, esta dinámica permitió reunir y reorganizar todos los recursos posibles existentes y descentralizar, aunque con grandes limitaciones. Lo habitual era que las arcas municipales no aguantaran el tiempo que tardan los ayuntamientos en cobrar las aportaciones de la Generalitat, y se crearan tensiones, en la gestión de los centros polivalentes y desinterés, por parte de los ayuntamientos, en la titularidad de los centros especializados. Lo cierto, es que en este momento se pensaba próximo un cambio en el sistema de financiación por cupos con obligación de devolución tras la ejecución no cambiará su actitud.(sistema de Concertación Fiscal del País Vasco).

Paralelamente a la reunión de recursos, se observa cierta táctica de evitación de la culpa municipalista en la necesidad de descentralización de los programas cada vez

más especializados, y la escasa operatividad en general de la gestión concentrada hacen que poco a poco se gire hacia la emancipación de la actividad respecto al centros, y su especialización, lo que introduce de nuevo la polémica sobre su titularidad. El futuro crecimiento de la planta de centros no procedería de la descentralización de la gestión a manos de entidades públicas.

Programas de intervención: Efectivamente desde el municipio se observa la tendencia (centralizadora) a la especialización de programas, que ya no pueden sujetarse al núcleo del centro social, ni si quiera centro polivalente. La madurez del sistema permite que determinadas formas de consumo (establecimientos), requieran ser ampliadas con otras complementarias, más especializadas y adaptables a las necesidades emergentes.

Mientras se produce la evolución, la técnica de programas de intervención sistemáticas practicada por Cáritas bajo la influencia de la programación por objetivos, sirve de referencia y demuestra que se precisa una plataforma mínima para la recepción del caso: el Equipo social de base municipal. El tipo de programas que comienzan a promocionarse desde el centro social son, inicialmente, los tradicionales de atención domiciliaria a ancianos, transeúntes, y poco a poco se amplía la oferta, primero para la tercera edad, y después para mujer.

La flexibilidad de la que disponen los municipios para establecerlos guarda relación con las formas de financiación practicadas. Ni si quiera el Plan Concertado cerraría un catálogo de servicios pese a establecer financiación finalista para algunos. Ni si quiera, cuando en la segunda etapa la comunidad autónoma busca territorializar programas de diseño propio, en torno a los cuales centralice la forma de acceso y comprobación de recursos. La estrecha relación entre financiación y programa mantendrá abierta hasta la actualidad, la cuestión de la concreción de servicios, que en ningún caso se postulaba como derecho subjetivo.

El sistema de transferencias directas de rentas. La asistencia social conlleva un tratamiento personal, individualizado diverso a la distribución de reparto de recursos de la Seguridad Social, que se basa en parámetros técnicamente objetivables. Por tanto, en

los servicios sociales las ayudas económicas tienen que ser mucho más flexibles, y los mecanismos administrativos diferentes, además debe contarse con la voluntad de que así sea desde los municipios desde donde se tratan los problemas. Y este apartado no constituía una regla general.

La generalización de las transferencias directas de rentas comporta un sistema nuevo de provisión, que discrimina positivamente los colectivos priorizados, y de gestión. Este tipo de intervención social, como cualquier otro centro o programas se plantea, dada la inmediatez del efecto y la decisión política que trasciende, el modo de acceso y la comprobación de recursos.

Desde el punto de vista del político-técnico, las transferencias directas de renta son mucho más baratas que la red de Trabajadoras Sociales, ya que el 30% de coste en la transformación del presupuesto, se consume en sí misma, en interventores. Si los problemas de escasez son inmediatos, no merece la pena engordar los procesos finales, e intermedios de control. No tiene sentido añadir al coste de tasa mas cien, el marginal, que es lo que le cuesta a un banco trasladar el dinero de los depositantes al dinero de los clientes a por crédito. Por eso, cuando respecto a las ayudas tramitadas a través de Cáritas o entidades similares se consideraba que era un paso en falso, porque lo único que hacen es adelantar un dinero, del que luego los trabajadores sociales hacían el trabajo burocrático de justificación.

En definitiva, el eje territorial vuelve a justificar el planteamiento de una técnica de provisión social. El compromiso en torno al acceso de la población del recurso debía hacerse con los ayuntamientos para que transfirieran la renta directamente, en forma de salario (PER), con un compromiso por parte de la Generalitat de reembolso, y evitando que la fórmula llegara a degenerar. Reforzar, en todo caso la territorialidad.

Bajo la argumentación de que con esta técnica se suprimen colaboradores en la gestión, y confección de las políticas sociales, optando por políticas directas; y se favorece una sistemática del pacto con los ayuntamientos que agiliza la negociación. Ambos sectores resultan satisfechos. En la fase inicial, se establecen unas cantidades bajas que guardaban relación con los salarios mínimos interprofesionales, el 50% para aquellos de entonces, todo ello dentro de un marco en el que se procura vincular las

rentas con el estímulo al trabajo. El gasto inicial que se dedicó fue poco, 2000 millones anuales y, en la primera fase de implantación nunca se llegó a gastarse, porque necesitaba un periodo de asentamiento, y sólo debía ser un apoyo en un marco de inserción laboral, diferente de las Prestaciones no contributivas.

En esa primera fase subyacía una crítica dentro de la propia izquierda. Un sector veía indigno esta subvención a colectivos, sin observar que al mismo tiempo reclamaban las subvenciones por desempleo, y que además estábamos hablando de colectivos que no tienen acceso a los circuitos de empleo y otras áreas normalizadas. Este apartado fue el más cuestionado en el ala izquierda, que apostaba, con una visión *avant la lettre* a lo que luego plantearía la Estrategia de Lisboa, por las políticas laborales activas que retribuyeran el trabajo y no se fomentara la pensión (políticas pasivas). Desde entonces, las ayudas no contributivas mejoraron mucho, y la cobertura asistencial, junto con las del INEM y este otro grupo de ayudas que no sobran dentro del proceso. En otras CCAA era más elevado.

La fuente de recursos básica era la Generalitat, y algunos convenios con las Diputaciones, con muchas diferencias entre ellos para ir hacia un acercamiento. En esta faceta de la política asistencial autonómica, el lastre de la fragmentación institucional es muy elevado, lo que junto a cierta descentralización plantea problemas de coordinación multinivel y se observa a escala local cierta discrecionalidad (Gough, 1997). En fases posteriores la consolidación⁸⁹ de los entes colaboradores (sin ánimo de lucro, desde municipios a ONG, Colegios profesionales o Fundaciones) con la administración autonómica en la distribución de fondos públicos, redefine este esquema e la función redistributiva.

Requisitos de acceso (control) y comprobación de recursos: grupos tutelados y solicitud a iniciativa propia La importancia de estos aspectos en el asentamiento de un estado de bienestar, y en especial con relación a las transferencias de rentas, nos llevan a hacer una pequeña retrospectiva. A partir de 1960, a la ayuda benéfica concebida en los años de la posguerra se añadió una partida presupuestaria que reducía ese margen de

⁸⁹ Ley general del Estado, de Subvenciones de 2007 consolida y establece el marco de una figura que ya estaba muy extendida entre las administraciones territoriales.

arbitrariedad para dos colectivos específicos y fácilmente objetivables (ancianos y minusválidos).

Esta divisoria entre las circunstancias de necesidad comprobables, o no, ha perdurado hasta el actual modelo de servicios sociales. La posibilidad de que la primera modalidad permanezca dentro del sistema de Seguridad Social no ha afectado la concepción de otro tipo de ayuda, al contrario, el derecho de ancianos y minusválidos tiene ahora dos facetas, una contributiva y asistencial, como era al principio. En la época del sistema dual, la valoración de las necesidades se hacía desde los dispensarios municipales, gestionados por las militarizadas Asistentes sociales formadas en las escuelas inauguradas en los años 50. Desde ahora se hará mediante aplicación de baremo objetivo en Comisión, colegiadamente, y con posibilidad recurso. Este esquema dual de prestaciones económicas objetivables equivalentes a derechos subjetivos; y prestaciones que subvienen circunstancias individuales de emergencia que se fraguó en los 60, pervivirá y se agudizará en el modelo autonómico.

Inicialmente, los grupos tutelados por los trabajadores sociales municipales, y los que solicitaban las ayudas por iniciativa propia no eran sometidos al mismo control de requisitos de acceso. Era muy evidente que los requisitos de acceso tenían mucho que ver con el tipo de usuario. Al principio sucederá que la población atendida se compone por los mismo sujetos sobre los que se interviene suelen ser, simultáneamente, receptores de las prestaciones económicas. Esto se debe al hecho de estar inscrita en situaciones de pobreza, más o menos extrema, y estar la mayoría de los programas y ayudas dirigidos a prevenir e intervenir en estas situaciones. Con el tiempo, a partir de 1994 y de forma espectacular, unos y otros usuarios se diferenciarán, consecuencia de la universalización de recursos.

El nuevo modelo aspiraba a respetar la dignidad de las personas, evitando que el acceso comportara procesos humillantes de acreditación de datos que ni siquiera se exigen para pedir un subsidio de desempleo, necesita más discrecionalidad porque hay muchos datos que son difícilmente objetivables. Incluso, se llegó a diseñar la asignatura política económica, para contrapesar la realidad sociológica de un tipo de profesional aún autoritario con los pobres, en la tradición de las Escuelas de la Iglesia.

Formas de financiación de centros y servicios: instrumentos presupuestarios (órdenes y convenios)

Hasta 1989 no se estandarizará la metodología presupuestaria con respecto a lo que se hace en el Estado. En la práctica aún no se ha llegado a la aplicación del presupuesto por objetivos, la concreción de las líneas de actuación es confusa, pero se experimentan fórmulas que permitan la adecuación de entre presupuesto y acción política (desarrollar). 1º. En cuanto a la estructura presupuestaria para su distribución, la existencia de partidas presupuestarias de fomento respondía a una inercia hacia la verticalización de Servicios dentro de la Dirección General. 2º. Este esquema era visto por los gestores como un atraso, hasta que poco a poco se fue desarrollando la nueva estructura mixta de Ordenes de Ayuda, con líneas especiales de presupuestación cada vez más específicas, simultaneadas, en cada Ayuntamiento, con la posibilidad de confeccionar su propio Convenio menos generalizante que antes. Eran los pasos hacia 1991 y el IVSS.

Este sistema tenía la desventaja de que impedía meter los programas poco atractivos, y mantenía a parte las órdenes específicas de minusválidos, tercera edad, y mantenimiento de Centros. En cuanto a la cuantificación, los responsables políticos entienden que, en general, las previsiones financieras fueron por encima de las necesidades reales. PNC, PER; plazas de menores, aunque no reconocen lo mismo respecto de las plazas para ancianos, justificando que puesto que la Comunidad valenciana partía de un base notoriamente más deficiente que el resto de Estado.

Por otra parte la subvención se ha convertido en la forma paradigmática de financiación, que se convierte en una oferta contingente y discrecional ya que las administraciones pueden establecer o modificar los criterios y requisitos, incluso suprimir la subvención, sin que asista a los beneficiarios un derecho adquirido⁹⁰.

Se constata la presencia de la presión exógena y endógena en la evolución de los instrumentos (abandono de la centralidad institucional del establecimiento y su planteamiento patrimonial del poder, frente a la ágil discriminación positiva que facilita la transferencia de renta coherente con as directrices europeas). Permiten al

⁹⁰ Vilà, A (1999); El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?, Quaderns de Serveis Socials, num. 14. Diputación de Barcelona.

nivel autonómico, justificar el giro paradigmático reduciendo a un elemento simbólico la política de mayor peso territorial (centros), y dando un marco cognitivo que se apoya en una lectura del universalismo nueva pero basada en la remercantilización, no en la decommodification, y en una creciente actividad de fomento, que plantean como instrumento de incremento de la eficacia, vía de reafirmación del nivel municipal, y forma de equiparación democrática de los solicitantes de recursos procedentes de estratos marginados y los demandantes normalizados. La precaria justificación del cambio paradigmático abre una confrontación con el sector de izquierda (EU). La alta autonomía otorgada a la municipalidad no se acompaña de la voluntad de establecer a un estándar programático de actuación local. La discrecionalidad también aparece en los requisitos de acceso que siguen siendo duales, y el progresivo afianzamiento de la actividad pública de fomento (subvencional), sustitutivo de un modelo mixto definido, se enmarca en un inexistente reconocimiento de derechos subjetivos

CAPÍTULO V

Los efectos de la interacción entre el modelo escandinavo y anglosajón.
¿Cambio de paradigma o cambio de discurso?

1 La interacción entre valores y programas de los modelos escandinavo y anglosajón, como referencias del modelo autonómico: ejes competencial y autonómico.

Hasta llegar al estadio actual de reajustes del Estado de Bienestar, las teorías políticas sobre la distribución (socialdemócratas después de II GM) han evolucionado hacia teorías sobre la producción): “a cada uno según su necesidad”+“de cada uno según su capacidad”⁹¹. Esta evolución conlleva un reenmarcado de la asistencia social que apunta hacia su consideración NO como reacción al mercado, sino como inversión pública que apoye el mejor funcionamiento del mercado (orientando hacia el trabajo temporal combinado con ayudas sociales), en la línea de la racionalizadora recalibration. Nos planteamos por tanto cómo impacta la reinterpretación de los valores del modelo de bienestar escandinavo en los dos ejes que articulan la narrativa de nuestro estudio: Por una parte, cómo influyen en el nuevo alcance de los servicios sociales (eje competencial), y cómo influye en la descentralización del gobierno (eje territorial).

El contexto de austeridad hace que las políticas autonómicas se hayan expandido y liberalizado por medio de: introducción de mecanismos a favor del mercado y tercer sector; introducción de mecanismos que refuerzan la responsabilidad individual y subsidiariedad del estado; exigencias de predisposiciones, conductas y contrapartidas para merecer las ayudas; isomorfismo normativo en periodos muy cortos de tiempo, convergencia discursiva en la formulación y grandes disparidades en la implementación.

Este marco interpretativo ha influido en igual medida la evolución seguida por los modelos de bienestar escandinavo y anglosajón desde principios de los 90, de modo que progresivamente sus valores han ido interactuando desde hacer interpretaciones restringidas o clásicas del modelo, hacia otras interpretaciones más amplias que absorben los valores del modelo contrapuesto. Los estudios disponibles hasta la fecha

⁹¹ Cox R.H. How Globalization and the European Union are Changing European Welfare States. Conference “Social Policy in the New Europe: The Experience of Austria and the Smaller EU States,” Center for Austrian Studies, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 27-28 March 2008.

se centran sobre todo en las transformaciones que ha tenido el modelo socialdemócrata.

A continuación se expone el impacto que esta reinterpretación de los valores ha tenido en los programas y políticas influidos por el modelo escandinavo. Recorrido que aplicamos al modelo continental, y por ende la versión mediterránea en que clasificamos al modelo valenciano. Esta panorámica nos ayuda a enmarcar los referentes conceptuales de las decisiones adoptadas por los gobiernos valencianos en los años de incertidumbre (inmediatamente posteriores al bienio), y las bases consolidadas para el desarrollo posterior.

En el caso que analizamos, y motivado por las confluencias cronológicas ya vistas, el proceso de transición está comprimido y jibarizado. Al solaparse la génesis de la autonomía con el proceso global de reforma del Estado de Bienestar, éste se complejiza por requerir un intenso diálogo interterritorial dentro de la Comunidad Autónoma, y se simplifique desde la barrera del Estado.

Se constata que las fases preautonómica y autonómica están embebidas del marco cognitivo socialdemócrata del modelo escandinavo. Las tesis de la interacción de valores entre los modelos escandinavo y anglosajón ilumina la interpretación de las fases subsiguientes al bienio que marca, no el abandono pero sí la interpretación amplia del modelo socialdemócrata.

1.1 La evolución del modelo escandinavo.

Algunos autores consideran que el modelo de bienestar escandinavo se mantiene intacto, porque los conceptos son muy amplios y admiten múltiples combinaciones (Lindblom, Rothstein, Kuhnle). Otros consideran que las reformas en Europa y EEUU los han hecho mutar (Clayton and Pontussen⁹², Fulcher), porque alcanzaron su perfección en la época dorada, y esto marca una salida del modelo ideal. Por ello, procedemos a interpretar los valores originarios de cada modelo social de Estado,

⁹² Clayton, R. and Pontussen, J. (1998), Welfare-state retrenchment revisited: entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies, *World Politics*.

según la aplicación de la versión socialdemócrata pura (denominado como punto de vista amplio), y versión liberal/conservador (punto de vista restringido). A los efectos de este estudio, los valores más polémicos en su interpretación amplia han sido la universalidad y la solidaridad.

Se incluye en el mismo paradigma la lectura liberal y conservadora del modelo anglosajón, puesto que éste mismo ha conocido una intensa revisión en el específico enmarcado de la Tercera Vía aplicado por el gobierno británico entre 1997 a 2007.

Marco cognitivo: Los valores básicos del modelo escandinavo

Es preciso estudiar la expansión y deriva que ha tenido la interpretación de los valores básicos del modelo escandinavo, especialmente por el efecto que tiene en el proceso cambiante de las coaliciones de apoyo (actores), así como del propio curso del proceso político (Rochon, Berman).

1º. El universalismo: existe cuando los programas del bienestar están disponibles para todos los ciudadanos. Puede definirse desde dos perspectivas (Palme), aunque en el nivel operativo se suelen entremezclar.

- Punto de vista amplio: Programas que proporcionan cobertura a todos (ejem. Seguro Social). Apoyado por los socialdemócratas.
- Punto de vista restringido: Programas que proporcionan realmente bienes específicos a cada ciudadano (ejem. Programas de cuidado individual). Apoyado en los regímenes liberales.

Korpi y Palme⁹³ han sostenido que la mezcla de programas que proporcionan universales e individuales fortalecen la protección social, y dan mayor seguridad a la universalidad del sistema. Otros autores sostienen que en la operacionalización de los programas ambas formas se entrelazan, siendo los programas de vivienda los más característicos en este sentido, aunque no tanto en nuestro modelo.

⁹³ Korpi, W. and Palme, J. (1999), The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries, *American Journal of Sociology*.(October).

A estos efectos, el modelo escandinavo es distintivo porque proporciona más servicios que en otros países (en materia del cuidado de día, cuidado intensivo de ancianos, apoyo al empleo), sin embargo, la variante entre modelo anglosajón y escandinavo serían los mecanismos de entrega.

En España la universalización de los beneficiarios impuso como efecto, un modelo de servicios sociales desterritorializados, en cuanto a su concepción y contenidos, pese a su titularidad autonómica. Por este motivo, el Estado tejó una malla de servicios sociales clásicos y mínimos, que en el curso del proceso descentralizador estuvo bajo el condicionante de unos años de presupuestación pública central, - que ya en su momento priorizó la universalización de la sanidad, y la educación públicas-, y que reiteradamente quedaría postergada.

2º. Solidaridad: es el valor que anima la creación de programas que disuelvan las divisiones de clase o las disparidades regionales.

Pueden definirse desde dos puntos de vista:

- Punto de vista amplio: Ponen el foco en el grado en que los programas sean redistributivos.
- Punto de vista restringido: programas que no redistribuyen pero que creen las coaliciones políticas transversales de beneficiarios que apoyen esos programas.

El concepto amplio de la *solidaridad* en Suecia propende, por tanto, a ser como el de *igualitarismo* anglosajón, que distingue entre a quien atribuye a los programas y quien promueve la distribución.

3º. Principio de *decommodification*: capacidad de ciudadanos escandinavos de vivir independientemente del mercado, porque sus decisiones personales no son gobernadas por consideraciones del mercado, y la abundancia de bienes universales permiten que la gente participe en la sociedad.

Punto de vista restringido: El planteamiento escandinavo inicialmente programas tales bienes como pensiones de vejez, atención sanitaria, cuidado de niños, educación, subsidios familiares, y seguro médico no se dirigen a los pobres, sino que se dirigen a

todos con independencia de su capacidad económica (excluyendo la posibilidad de cobrar tasas)

Interpretaciones más amplias: Enfocan la relación macroeconómica entre el sector público y privado, porque la capacidad universalizadora del sistema presiona hacia la gestión privada. Las cuotas de usuario son menos problemáticas si únicamente cubren los costes y no impiden a alguien disfrutar del servicio (Palme⁹⁴).

Los valores originarios del modelo de Estado de bienestar escandinavo (universalismo, solidaridad, y desmercantilización) tiene diversa interpretación y priorización en la versión socialdemócrata pura (punto de vista amplio), y la versión liberal/conservador (punto de vista restringido). A los efectos de este estudio, los valores más polémicos en su interpretación amplia han sido la universalidad y la solidaridad. En conclusión, el principio de la universalidad ha sido reinterpretado por los gobiernos socialistas, en beneficio de la legitimación del nivel autonómico hasta la III legislatura. Mientras que el principio de la solidaridad se reinterpretó por los gobiernos socialistas del Estado, en beneficio de la legitimación del nivel central.

Marco de acción: Programas y políticas

Las posiciones comunes de los modelos socialdemócrata y liberal han confluído en los siguientes programas y políticas. Entendiendo que el nivel programa es el resultado del enmarcado del marco cognitivo que acabamos de exponer, y donde los dos primeros aspectos se han manifestado más relevantes en las decisiones de los *policy maker* autonómicos:

- El reconocimiento de la asistencia social como un derecho evoluciona hacia una reciprocidad entre derecho-deber.
- Mantener y crear puestos de trabajo competitivos (no subvencionados) es preferible a proteger la renta (promocionando el ahorro para la jubilación y para protegerse frente a contingencias)

⁹⁴ Palme, J. (1999), *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

- Mejorar las nuevas tecnologías, para mejorar el aprendizaje para las transiciones en el empleo

Los cambios en el modelo de bienestar han focalizado las reformas en cuatro ejes fundamentales (1º. Alcance de los servicios sociales; 2º. Descentralización del gobierno (a escala local), además de otros ejes del reajuste de EB que no conciernen a las competencias de la CBS: 3º Pensiones universales. 4º Reformas del mercado laboral, y 5º Descentralización de la negociación del salario. De éstos, sólo desarrollamos aquellos que conciernen al ámbito de competencias de la Generalitat (los dos primeros).

Nuevo alcance de los servicios sociales (eje competencial)

El programa distintivo del modelo escandinavo son los servicios sociales de precios bajos que ayuden a conciliar el trabajo y cuidado de los demás. Sin embargo, no sucede así en el modelo español hasta la aprobación de la Ley de la Dependencia y las aisladas medidas previas de cheque-bebé, y el nunca concluído pacto para la gratuidad de la educación infantil 0-3 años, y el goteo de permisos laborales dirigidos para empleados públicos. Todas estas medidas del Estado que tienen su débil correlato en la política autonómica.

Influencias recíprocas en el arco ideológico tienen como resultado las siguientes tendencias que afectan a distintos planos:

- Organización: Desburocratizar los servicios sociales
- Redefinición de servicios (mejorando el puente entre servicios sociales-trabajo, y también con la educación, salud, vivienda. Se evidencia la prioridad de:
 - Mejorar los incentivos para trabajar (conciliación
 - Aumentar la inversión en “habilidades” y premiar la formación y entrenamiento.
- Técnicas de intervención social:

- Compensaciones para desalentar a las personas que no necesitan los servicios (limitación de la universalidad forzando a pagar por él, o exigiendo nuevas responsabilidades)

Temporalizar las ayudas: Clinton puso plazo máximo de 5 años a las ventajas del Estado de Bienestar.

Descentralización del gobierno (eje territorial)

La reorganización de los servicios tiene especial interés, en tanto que de forma transversal afecta no sólo a los repartos competenciales entre niveles, sino a la redefinición de servicios y financiación.

Los países escandinavos (especialmente Dinamarca y Suecia), los anglosajones y también en el ámbito continental y latino (Francia e Italia) reformaron la estructura local que era la proveedora primaria de servicios sociales, para cubrir el objetivo de la eficacia administrativa y así aumentar el empleo en las localidades.

Sin embargo, en España al proceso de descentralización de las competencias no le ha acompañado ninguna actuación que favorezca la redefinición de los servicios sociales, más allá de las directamente interesadas para la ordenación interna de las competencias estatales (muy tempranamente evidente en relación al colectivo gitano, y por presión europea después, en relación a los servicios dirigidos a la igualdad de género). Tampoco se han acometido redefiniciones de la financiación.

En conclusión sobre el alcance de los servicios sociales, sólo en los estados de bienestar escandinavos, se estaba proporcionando servicios sociales universales y de alta calidad para todas las familias e individuo y proporcionaba trabajos del sector público que han levantado la participación femenina en el mercado de trabajo para registrar niveles. Por contrapartida, en los países anglosajones, continentales y Meridionales, estos servicios son proporcionados respectivamente por el mercado y la familia.

Si bien es cierto que los tres grupos de países proporcionan ayuda social en educación

primaria y secundaria financiada públicamente, y a una cierta forma de cuidado médico colectivamente financiado. Por lo que respecta a sanidad, en Escandinavia y el continente europeo, el estado proporciona el seguro social que asegura el estándar de la vida de las familias de renta- media en caso de desempleo, enfermedad, incapacidad y jubilación, mientras que en los estados de bienestar anglosajones, se espera que las rentas más altas confíen sobre todo en las provisiones privadas para estas eventualidades.

Mientras que la evolución del eje territorial pone de manifiesto que los programas de carácter social (...) corresponden a los gobiernos locales y estatales en una forma de reparto estratégica de modo que el gobierno federal se limita a establecer marcos legales y financieros con el fin de promover la igualdad de la ciudadanía. Sin embargo, las situaciones críticas o los déficits estructurales requieren políticas públicas concertadas (excepcionales o permanentes) que pueden ser impulsadas por el gobierno nacional (...). En algunos casos estos programas pueden contar con una colaboración concertada que vaya de organismos internacionales hasta ONGs y asociaciones vecinales". Esquema que podemos trasladar a España.

Los tendencias actuales de programas y políticas del modelo escandinavo del EB han ido reinterpretando el doble eje de construcción (competencia/territorio): 1) la articulación de la competencia, que determina el alcance de servicios sociales ante los requerimientos actuales: tiende a dar relevancia a la desburocratización y no enquistamiento de la población atendida, y 2) la descentralización del gobierno territorial: con altos niveles de devolution que requieren la complementariedad con las grandes políticas públicas concertadas impulsadas desde el nivel nacional.

1.2 Modelo anglosajón

Este modelo plantea su evolución centrado en tres aspectos clave, los cuales fueron recogidos por el neolaborismo del Primer Ministro Toni Blair y la Tercera Vía. En la actualidad en pleno proceso de revisión (Primer Ministro Cameron):

- a. La actualidad de los programas universales en salud, educación y seguridad social en la agenda de gobierno, en el sentido de Keynes.
- b. La autonomía, estrechamente relacionado con el primero, una nueva definición de valor público que permita a los individuos a elegir y ejercer el control. Si el Estado puede ser reformado a fin de descentralizar la toma de decisiones y volver a dinamizar la sociedad civil.
- c. La ciudadanía, en tanto que se vincula a la definición de una comunidad nacional en un mundo cada vez más interdependiente y móvil, y que representa a un Estado que tiene obligación de rendir cuentas, ¿frente a quién?. Problemas derivados de la movilidad de la población.

Estos aspectos alcanzan gran relevancia a la vista de la importancia estratégica que adquiere la participación ciudadana en el marco cognitivo, y de acción de la etapa madura que se abre a partir de la IV legislatura.

Nuevo alcance de los servicios sociales (eje competencial):

Los defensores del modelo neolaborista no niegan que han heredado y desarrollado algunas herramientas y enfoques de los conservadores, entre ellos:

- la separación entre comprador y proveedor (permite separar la cuestión de la financiación de los servicios y la cuestión de quién la otorga). Distintivo, el mecanismo de entrega.
- el énfasis en la comprobación de recursos: para centrar los beneficios en los que los necesitan más. Los críticos argumentaron que la selectividad hacía al estado de bienestar más residual, y en el largo plazo era políticamente vulnerable, ya que si se concentran los beneficios, pero se difundieron los costos del suministro de ellos, el apoyo político para el pago de los impuestos necesarios podrían disminuir. Los apoyos a la selectividad sostenían que el universalismo en muchas áreas de bienestar era demasiado caro e inútil, y se optó por identificar programas, como sucedió con la pobreza infantil⁹⁵.

⁹⁵ La creación del Fondo Fiduciario del niño, en relación con la tendencia a la descentralización. Fue anunciado por el Gobierno laborista en 2003, y aplicado desde 2005. Su punto de partida era la enorme y creciente desigualdad (1/4 de la población no tenía activos financieros). El Gobierno dará una subvención de capital de 250 libras a cada bebé recién nacido, que asciende a £ 500 por cada bebé

En nuestro modelo, el segundo aspecto ha estado muy presente desde las primeras reformas estructurales, al servicio del eje territorial y siempre como instrumento de control, de orden público, y no tanto de evaluación y seguimiento del impacto de las políticas sociales (básicamente, focalizadas en la distribución de rentas).

Descentralización del gobierno (eje territorial).

Gobiernos británicos hablan mucho sobre el localismo y la descentralización, pero hasta ahora no han tenido suficiente confianza en los órganos que toman decisiones a nivel local. Se anunció una descentralización de gran alcance en el establecimiento de hospitales de las fundaciones y las escuelas especializadas, incluso bajo el neolaborismo trató de implicar a todos los servicios públicos y dar un papel mucho mayor a las autoridades locales de nuevo.

El factor clave en todo esto es sin embargo la financiación. En tanto que los impuestos se recaudan de forma centralizada y distribuyen a los órganos subordinados para gastar, el Tesoro tiene demasiado poder y no desea ceder sus poderes construidos durante el siglo XIX y que alcanzan nueva intensidad con los laboristas después de 1997.

Esta misma incertidumbre se ha planteado siempre ante la *devolution* en España, y a nivel autonómico, dentro del margen de actuación que ofrece las “competencias atípicas” locales.

La interpretación liberal del modelo escandinavo viene de la mano del laborismo de la Tercera Vía. El alcance competencial viene condicionado menos por los grupos individualizados a los que se dirige, y más por las técnicas de provisión: la separación entre comprador y proveedor; y el énfasis en la comprobación de recursos. El eje

nacido en un hogar por debajo del umbral de la pobreza. Estas subvenciones en forma de un bono permitían abrir una cuenta a los bebés con un proveedor financiero reconocido. El Gobierno haría un nuevo pago en cada fondo a los 7 años, que supone un ahorro de libre de impuestos hasta £ 1200 por año, porque pueden añadir a otros miembros de la familia. Cada fondo fiduciario_niño es accesible por éstos sólo cuando cumplen 18 años, momento en que no hay restricciones en cualquier uso.

territorial reivindica la descentralización territorial acorde con su path dependency, si bien la financiación sigue siendo altamente centralizada.

2 Política territorial autonómica madura (III y IV Legislatura). ¿Camino del cambio paradigmático, o cambio de discurso?

El auge y consolidación de la ideología neoliberal en el gobierno de la economía (cambio del paradigma keynesiano al monetarista, según Hall, 1993), asienta la reforma paradigmática en el marco de las competencias autonómicas, a través de marcos discursivos sobre la privatización y voluntariado social que van evolucionando y matizando a lo largo de una fase de maduración gobernada por Consell de signo político distinto. A estos efectos, la III Legislatura gobernada por el PSPV-PSOE, y la IV legislatura gobernada por el PP configuran la que denominamos política autonómica madura.

El nuevo marco interpretativo se desarrolla durante mandatos socialdemócrata y liberal conservador, pudiendo ser visto como un cambio de esquema de oportunidades político institucionales que ofrece situaciones específicas a los intereses, preferencias, identidades y coaliciones, incluso capacidades administrativas que influyen el camino de las políticas en términos de path dependency (O'Connor, Orloff, 1999). Sin embargo, son producto de diferentes políticas sociales, con características distintivas en cuanto a las coaliciones de clase, dominación y estructura de estado.

Parece tratarse de la explicitación y concreción de un discurso, que ya era tácito entre la élite de responsables políticos, como demuestran las entrevistas de los *policy maker* de la II y III legislatura. De modo que, si bien la ejecutoria política de alternativas se sitúa en la misma (*policy stream*) de políticas, el resultado tendrá un sesgo diferente pues como dice Orloff son producto de coaliciones de apoyo diferentes.

En la denominada *etapa autonómica madura*, un mismo marco interpretativo tendrá dos interpretaciones y dos marcos de acción diversos en la III legislatura (con el PSOE_PSPV), y a partir de la IV legislatura (con el PP). Este momento de inflexión

coincide con una simultánea voluntad, por ambos partidos de gobierno, de orientar la construcción del modelo de bienestar social asistencial, hacia la recentralización.

Cabe observar que este cambio de objetivo (relativo al eje territorial), se acometerá con instrumentos distintos según se trate de gobiernos socialista o popular (e incluso de los niveles estatal y autonómico dentro del mismo signo político), matizando obviamente la finalidad última de esta refundación del nivel autonómico. Por eso hemos convenido en llamarla *fase autonómica madura*.

En este punto nos planteamos: ¿cuál es el *critical conjuntural* o decantador en este proceso hacia implementación del marco interpretativo neoliberal?

Creemos que se localiza, en el bienio, en el eje competencial (rentas mínimas). Creemos que el discurso coordinativo que ha estado vigente durante el bienio autonómico, se prolonga contribuyendo al afianzamiento de la reforma paradigmática.

Se trata de las contradicciones en términos cognoscitivos y de acción que comporta la convivencia de políticas en cierto modo continuistas en la trayectoria de dependencia, que tienen sus raíces en la beneficencia y la caridad asistencialista⁹⁶; con las políticas innovadoras que conectan con los nuevos riesgos sociales interpretados por las instituciones europeas, localizados en torno a la inserción sociolaboral de determinados colectivos.

Este choque de instrumentos, que lógicamente llevan inscritos objetivos distintos, y tendrá consecuencias en la priorización de issues competenciales (en cada nivel territorial Estado_CA), y en el escenario de oportunidad para el clivaje centro-periferia, que por primera vez conoce una política social armonizada en todo el territorio estatal (rentas mínimas), no liderada desde el Estado, pero que aboga dar coherencia y continuidad a las políticas tradicionales pasivas y las activas.

El bienio es un plazo breve de tiempo durante el cual se produce, en todo el Estado

⁹⁶ Entrevista con la primera Ministra de Asuntos Sociales. Matilde Fernandez

por efecto dominó, la incorporación de la primera política autonómica (legitimación) con la oposición del nivel territorial estatal y en virtud de la coalición de alianzas de los sindicatos, y en menor medida la participación de proveedores históricos como Cáritas (Arriba, 1999). La presión no prevista por los ejecutivos, generada por las políticas de rentas mínimas, pese a tener esas connotaciones continuistas se suma al gap generado en la legislatura anterior entre las promesas electorales y la agenda finalmente acometida, y arrastra hasta la III legislatura.

Puesto que el concepto de cambio a lo largo del tiempo es incremental, fijemos nuestra atención en el *critical conjuncture*:

- En relación a las políticas de rentas mínimas (continuidad): Por herencia del Estado, la sanidad y los servicios sociales tenía una conexión institucional estrecha marcada por las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Sin embargo, ninguno de estas prestaciones de tipo económico (orfandad, por hijo a cargo, o incluso viudedad), había generado dinámicas fuertes de atención de tipo asistencial con prestatarios necesitados. Podemos casi afirmar que el PER se enmarcaba por tanto antes en una técnica de intervención que en una política pública social completa, con todos sus elementos.

- En relación a los antecedentes de las políticas activas de formación (innovación), comprobamos que fue antes un discurso legitimador de unos objetivos de reafirmación institucional, antes que una técnica de intervención. Estos elementos a la luz del asentamiento cognitivo que representa la fase denominada "política autonómica madura", son el escenario de oportunidad del cambio paradigmático. En líneas generales, cómo concreta el cambio paradigmático, su marco de acción. El periodo inaugurado por Galicia de segundas leyes (Guillén y Vila 2007), o leyes de segunda generación (Roldán y García, 2006) abre un proceso de reforma hacia un modelo liberal través de cambios incrementalistas.

- Progresivamente va reconociéndose la iniciativa lucrativa privada, así como el reconocimiento del voluntariado social organizado entorno al Tercer Sector. Se inicia Cataluña en 1991 y finaliza Murcia en 2004 última ley, teniendo en la Comunidad Valenciana su hito legislativo en el año 2001 con la aprobación de la ley del

Voluntariado.

- La iniciativa mercantil establece un sistema de conciertos para la prestación de (asistencia domiciliaria, residencia de tercera edad,...), que la Generalitat comienza a reglamentar, de forma sistemática, a partir de 1999.
- Crece el reconocimiento y protagonismo de la ONG en la prestación de servicios. Las plataformas de servicios sociales EAPN (sucursal de la plataforma de ámbito estatal), y Taula d'entitats socials nuclear el grueso de las entidades proveedoras y asesoras de servicios, aunque buena parte de ellas se localizan en ambas.
- Transferencias directas a usuarios sistema cheque servicio. El sistema del bono servicio empieza a implantarse sistemáticamente desde el año 1997, aplicado a fundamentalmente a los servicios de tercera edad, y personas con discapacidad.
- Se empieza a valorar la posibilidad de participación de los usuarios en la financiación del servicio (copago)

Cuando dos marcos cognitivos procedentes de tradiciones tan diversas, confluyen en la idea de crear un modelo de bienestar entorno a un poder territorial autonómico, entendemos que se inicia una fase autonómica madura (asentada entorno a este valor de consenso tácito). El mismo marco retórico se articulará mediante coaliciones de apoyo e instrumentos diferentes. La coyuntura crítica que implosiona en eje competencial (política de rentas mínimas) marcará el ritmo de la innovación del modelo, en virtud de la presión y del filtro institucional endógeno (CC.AA). Estas pueden ser las bases de la inversión de la relación de causalidad, que dejan en segundo plano al eje territorial, después del bienio. La progresiva sustitución de los actores históricos y territoriales y otras indefiniciones y dudas sobre la forma de evolución del modelo, favorecerá que los gobiernos populares en este periodo acometan la reafirmación de la entidad política, con tendencia hacia la desregulación.

Se observan simultáneos a) episodios de reterritorialización de la función social en torno a la Generalitat, que ensaya paquetes de políticas diseñadas y ejecutadas directamente por ella, con b) otros episodios de territorialización en sede autonómica, con una gestión muy centralizada o sencillamente desentendida de la ejecución local. En definitiva, el marco interpretativo de la privatización y el altruismo tiene ahora en su

centro una entidad política que evoluciona hacia un rol regulador, y un marco interpretativo que comienza a sustituir la base de actores públicos vinculados al territorio, por otros de tipo privado cuyo compromiso con el territorio viene dado por un instrumento contractual carente de continuidad, y en la Generalitat, no que no sujeta a planificación su acción, aunque sí la inversión en infraestructuras. Posteriormente, se evolucionarán hacia formas de gestión concertada integral (entes instrumentales, vía encomiendas de gestión).

Retraso del modelo de provisión social territorial autonómico e inmadurez institucional. (critical conjuncture)

El retardo en la definición del modelo social valenciano acumuló muchos obstáculos posiblemente sin relación con la toma de decisiones de los policy maker competentes en política social autonómica, protagonistas del proceso. Pero ello no obsta, para evidenciar que el cambio del modelo fue produciéndose entre otras razones por efecto agregado discreto, por razón de un eje territorial que es fuente central de conflicto, eso sí, modulado por las conjunciones críticas que se plantean en cada legislatura.

El institucionalismo histórico concibe el *policy making* público y el cambio social como un proceso *discreto*, caracterizado por extensos periodos de tiempo de considerable estabilidad, pero durante el cual el referido *path dependency* es interrumpido por turbulento “periodos formativos”. El tránsito de entre finales de la II a la III y IV legislatura es concebido como uno de esos periodos formativos.

Durante los “periodos formativos” de las políticas públicas se asignan nuevos objetivos, son establecidas nuevas prioridades y nuevas coaliciones políticas y administrativas sustentan estas nuevas políticas (North, 1990). Ejemplificamos las paradojas y el contraste bajo un mismo marco interpretativo en torno a la cohabitación de las políticas de rentas mínimas y las políticas activas de empleo relacionadas con la formación.

El proyecto de bienestar social tal y como se había institucionalizado hasta ahora era un set de medidas persuasivas que habían tenido éxito para describir la realidad

durante bastante tiempo, y que también prescribía los medios para “resolver” los problemas que planteaba la realidad (Guy Peters, Pierre, 2005).

Cuando el gobierno autonómico cambia de signo político esto impulsa y/o pone en evidencia el retardo, del modelo social autonómico valenciano. Cuando estos proyectos han sido exitosos o al menos no conflictivos, y sobrevive su utilidad, en ocasiones pueden llegar a ser impedimentos para que el gobierno encuentre sus objetivos fundamentales. Cuando esas políticas y las ideas que las motivan están bien institucionalizadas y pueden ser un inconveniente para el cambio de los individuos y organizaciones que los desarrollan, ya que el proceso debe ser más persuasivo porque clientelas e intereses burocráticos están implicados en la “solución del problema”.

Queremos poner de relieve con estas notas la importancia del institucionalismo histórico en la interpretación de este proceso. Así, el retraso en la definición de un modelo de provisión social valenciano tuvo muchos factores, las incongruencias, falta de dialogo o racionalidad vistas hasta ahora se manifestaron en : a) Falta de interacción entre niveles territoriales. El nivel autonómico que planifica el gasto social, y el nivel local que lo distribuye.,b) Indecisiones en la direccionalidad de los programas (qué beneficiarios, qué objetivos), c) Elección de alianzas entre actores proveedores, d) Ausencia de canales institucionales adecuados de interacción con el resto de políticas sociales, e) Tardía constatación de la fragilidad del proyecto interdepartamental.

Atendidas las limitaciones propias del *path dependency*, intentamos analizar el del modelo autonómico, según Guy Peters. Porque queremos desarrollar una argumentación que incluya el concepto de agencia, de la institución, sin dejar de incluir el gran rol de conflicto político, y para ello tratamos de superar cuatro limitaciones del enfoque del *path dependency* :

a) No hay una dicotomía entre el desarrollo de la política y el desarrollo de las políticas, puesto que los cambios acumulativos pueden significar un gran cambio: En este caso, los cambios que habían ido produciéndose en las políticas de sanidad y educación había configurado un escenario muy lejano en cuanto a actores, intereses y objetivos,

del que se planteaba en servicios sociales, pero no por ello debía dejar de configurarse un modelo asistencial propio.

b) Intentamos identificar el “conflicto político”, y no sólo la trayectoria de la política pública, porque éste no sólo caracteriza los momentos formativos, sino que también se da en periodos de apacibilidad cuando hay una coalición gobernante con éxito: El conflicto sigue siendo obviamente el eje territorial, y las dificultades en la maduración del modelo proceden del no reconocimiento de esta cuestión. Clave.

c) Tratamos de evitar la tendencia a concentrar nuestro análisis en la “retrospectiva de la racionalidad” (March, Olsen, 1989) . No sólo merecen nuestra mirada las opciones de políticas que han prosperado, puesto que quizá los momentos más creativos sean los de incertidumbre, “las conjunciones críticas (Collier y Collier, 1991): por eso para nosotros es relevante la coyuntura crítica que plantea la continuidad inherente a las políticas de renta mínima, y la innovación de las primeras políticas activas de formación

La coordinación interadministrativa. La definición cognitiva y operativa de la política social

La incertidumbre competencial pone de manifiesto que la velocidad de las políticas sanitarias y educativas ha superado ya al sistema asistencial. Parece tratarse de una imposición del process sobre la polity. Situación que no logra enmendar los intentos tardíos (incluso desde el Estado) de articular políticas transversales, tiene su expresión más evidente en el Plan Integral que desde una plataforma reglamentaria aspira a dar forma a un modelo propio alternativo al estatal.

El Estado no decide avanzar en un desarrollo competencial focalizado en las áreas sociosanitarias y socioeducativas hasta mediados de los 90. Esta acción de tipo endógeno consistió en programas puntuales de coordinación exentos de la potencia de una financiación concertada como se hizo en el caso de la atención primaria. Aunque la propia presión europea ya pone de manifiesto el interés por estos servicios especializados.

Coordinación en programas sociosanitarios (1994)

Coordinación en programas educativos (desde LODE?)

Frente a la voluntad autonómica de coordinación interdepartamental, las respuestas de cada Conselleria fueron desiguales, quizá porque previamente no se plantearon o analizaron estas cuestiones.

En el ámbito sanitario: En el Estado, la coordinación en programas sociosanitarios, se constituye en 1994, aunque se habían abordado con anterioridad programas de coordinación en el ámbito de tercera edad, ahora se profundiza en atención primaria, ayuda a domicilio, salud mental y estimulación precoz.

En la Comunidad valenciana, los niveles de actuación de estaban centrados en otros objetivos dirigidos hacia la especialización de recursos, en una primera fase, y en la extensión de una red propia de Centros de salud a partir de 1992 o 1994. No obstante, por parte de los directivos del sector de servicios sociales, y a fin de rescatar la viabilidad del Plan, pusieron sobre la mesa de negociación los temas más importantes, referentes a coordinación de infraestructuras.

La Conselleria de Sanidad debía intentar no incrementar camas de hospital en centros especializados, y resistir la presión de la demanda hasta que aumentara la atención residencial, más adecuada a ese tipo de persona necesitada, que suponía el 1 o 2%, independientemente de si trataba de pobreza relativa/absoluta, y conscientes, no obstante de que obedecía a planteamientos sesgados respecto a la atención prestada desde la familia. Así mismo, se tardó mucho en conseguir que las plantillas de los Hospitales comenzaran a incorporar trabajadores sociales

En el caso de la Educación: En el Estado, la coordinación en programas educativos se centra en dos áreas. 1) Minusválidos psíquicos mayores atendidos en Centros de educación especial a la espera de su paso a Centros ocupacionales o especiales de empleo, 2) Programas conjuntos de Garantía social que fomentan procesos de

integración socio educativa en colectivos desfavorecidos. Además las Comisiones Mixtas del Plan de Actuación Conjunta para barrios y movimientos sociales.

Mientras en la Comunidad autónoma se priorizó la atención a la gran demanda de estudios universitarios, en perjuicio de una política de compensación de educación especial más potente, pese a que la LOGSE aprobada en 1988 contemplaba este aspecto.

El sistema educativo se había consolidado en fechas relativamente recientes, los años 60, motivando que la aproximación hacia otras áreas prevista en la LOGSE se demorara. La falta de recursos, la falta de motivación de profesionales y demás técnicos y la conciencia de sistema de élite, lo convierte en el último en socializarse, y de hecho no se iniciarán programas pilotos hasta la implantación de la ESO a finales de los 90.

La evidencia era que ningún nivel administrativo - educativo consideraba la faceta asistencial dentro de sus planeamientos, y que tampoco lo había estado en etapas anteriores, cuando las soluciones a los no aptos para el estudio era la reclusión sanitaria o asistencial.

La Conselleria de Educación no pudo ser convencida respecto a la introducción de Trabajadores Sociales en sus plantilla, porque tenían una política general que temporalizaba las obligaciones impuestas por la recién aprobada Ley Orgánica del derecho a la Educación (LOGSE). Sin embargo, la realidad era que los Servicios Pedagógicos Especializados para la actuación social eran escasos, y ello hacía recaer todo el trabajo sobre los Servicios Sociales municipales o sus Gabinetes Psicopedagógicos también de creación municipal. Mientras, los psicólogos y Trabajadores Sociales de los Centros Base de Servicios Sociales no deseaban cubrir las zonas deprimidas, prestando servicios comunitarios, no especializados, que suponían un gran esfuerzo añadido a las competencias delimitadas en la ley de servicios sociales de 1989.

En el ámbito del Empleo, los resultados inmediatos de la implicación de los municipios se manifestaron en objetivos de tipo universalizador y redistributivo: con la

construcción del equivalente autonómico al sistema de ingresos mínimos, que desde 1985 era una cuenta pendiente del Estado. Por este motivo, o como consecuencia de ello, la PER recibió un tratamiento presupuestario separado dentro del Plan de Medidas de Integración Social, allí en todos los municipios y Mancomunidades que lo solicitaron.

En el ámbito estatal se acababa de aprobar Ley 26/90 de 20 de Diciembre por la que se establecieron las Prestaciones No Contributivas de la Seguridad Social

En el autonómico, las regulaciones más aproximadas al salario social fueron el Plan de Medidas de Inserción Social D. 132/90, 23 de julio, nacida con posterioridad ala ley sectorial 5/1989, y que se dota presupuestariamente ¿por acuerdo? con sindicatos, y se concreta en el PEV y en la Orden 11/9/90. Los sindicatos habían renunciado a hacer esta misma propuestas a nivel nacional.

Hemos visto en el marco cognoscitivo la relevancia estratégica del movimiento sindical. A nivel competencial cabe resaltar que fue su acción la que permitió introducir el salario social en la agenda autonómica.

PER (1989)

Fuente: Elaboración propia

En este caso, y a diferencia de la legitimidad técnica perseguida por la institución autonómica, se puede hablar en este caso de ensanchamiento del título competencial de bienestar asistencial, de una perspectiva de legitimación democrática. La PER se incorporaría a otra estrategia autonómica (Plan Integral) que, perseguiría con rango de Decreto, la coordinación con educación y el impulso del empleo estrictamente dirigido a la integración social.

La incertidumbre competencial, la asunción de los discursos cognitivos generados en clave estatal no adaptados a las aspiraciones (comunitaristas) autonómicas del momento, y una operativa y un esfuerzo inversor que en los ámbitos de la sanidad y la educación que pone el acento en el desarrollo de los recursos especializados evidencia una imposición del process sobre la polity

2.1 III legislatura. (1ª subfase).1991-1994

Entre la II y III legislatura emerge, y va depurándose un discurso autonómico propio, y legitimador del nuevo modelo valenciano, que podemos ubicar todavía en un esquema de paso de la reforma paramétrica a la paradigmática, manifiesto en discurso político que combina los aspectos cognitivos con la acción.

2.1.1. Marco cognitivo: Desaceleración de los objetivos políticos de la etapa autonómica inicial.

Discurso influido por los conceptos de política social europeos.

Los conceptos europeos de cohesión social, lucha contra las desigualdades, calidad de vida influyen el discurso, así: “La cohesión social (la lucha contra las desigualdades) es un bien positivo para el desarrollo y la calidad de vida. Debe ser una prioridad para el proyecto de sociedad sin exclusión que defendemos”. La presión exógena comienza a mostrarse más como una técnica de intervención más que un priorización de targets, como había sido hasta ahora. En este sentido la idea deloriana de la lucha contra la exclusión social, comienza a virar hacia la de inclusión social, que diluirá las identidades subjetivas.

Inicio de un discurso comunicativo con la sociedad.

Que pone en el centro de la lucha contra la pobreza a la “inseguridad ciudadana”: “Luchar contra la exclusión social es luchar contra la inseguridad ciudadana” Manifiesta los vínculos subsistentes con el marco de acción del pasado, que ponen en el centro la idea de control social.

La Tercera edad, como identidad nucleadora

Pone en el centro de las identidades que movilizan el sistema⁹⁷, a la tercera edad: “Los problemas de las personas mayores merecen una atención especial. Se trata de un sector de la población que va en aumento, con unas necesidades diferenciadas. Su bienestar descansa principalmente en su autonomía, y ésta en sus recursos

⁹⁷ ORLOFF, Ann SHOLA. Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies and Modernity. Institut for Policy Research Northwestern University. 2004

económicos. En este sentido, la aplicación de la ley de Prestaciones no contributivas va a mejorar sustancialmente su situación en cuanto a las pensiones”.

Expresión de una idea poco evolucionada y muy corporativa de la participación ciudadana, que iba a ser una de las causas del retardo del modelo, como ponen de manifiesto los propios policy maker. En cuanto al tratamiento de las identidades, el fomento de las políticas de tercera edad, añade el incrementalismo de los recursos (residencias y transferencia de rentas) el replanteamiento de un sistema de participación pasiva sectorial, mediante la creación de un órgano de participación especializado (Consell de Majors).

Descarte de instrumentos de planificación interdepartamentales.

Mientras tampoco se generan alternativas u ofertas legislativas de impacto.

Expresión de la influencia sindical:

“Quiero resaltar especialmente el Plan de Integración social acordado con los sindicatos. Es la espina dorsal de nuestra política contra la exclusión, marginación y pobreza,”. En referencia a la puesta en marcha de la política de rentas mínimas denominada en la Comunidad Valenciana (PER, Prestación Económica Reglada). Pervivencia, pero que pronto será retórica, del marco metacultural e institucional que inspira la acción de la legislatura.

Instrumentos que esbozan las futuras políticas sociales activas.

Se esbozan los instrumentos que conformarán las futuras políticas activas pero no llega a enmarcarla estableciendo objetivos claros: “Para eso hay que crear mecanismos que permitan la reinserción, que no son otros que la formación laboral y el trabajo y las ocupaciones de utilidad social. A los programas de reinserción que hay en marcha actualmente y que iremos extendiendo, hay que añadir el esfuerzo que hemos emprendido en la lucha contra la droga y en la rehabilitación de drogodependientes”.

Se introduce por primera vez la referencia a la importancia del factor empleo, y la formación, porque serán los elementos competenciales de modernización, e

innovación de las políticas sociales del sistema en los años venideros. El discurso político es capaz de priorizar el objetivo, cuyo correlativo marco de acción no será consecuente. La aparición de ambos retos competenciales, sin embargo, no suponen tomas de posición inmediatas respecto a la construcción del modelo mixto no se concretan aún las fórmulas, ni intervención del tercer sector, ni tentativas de mercantilización.

Retoman el originario interés por la municipalización.

Recuerda el originario interés de sus políticas sociales en la municipalización: En la pasada legislatura, además de construir con la colaboración de todos los municipios unos servicios Sociales modernos y adecuados a nuestras necesidades, desarrollamos una serie de mecanismos para reducir la exclusión social, que han demostrado dar buenos resultados. El programa electoral de la II legislatura vinculaba claramente el proyecto municipalizador, al rol de intermediador del nivel autonómico. Por tanto, en la medida que la estrategia de concentración de la gestión en el nivel local se va frustrando, el subsecuente rol de intermediador debe redefinirse.

Este marco cognitivo pronto se convertirá en retórico, ante la poca coherencia que manifestará con el marco de acción, pues paradójicamente, la decisión de la autonomía de atenerse a un rol regulador, le supone el cambio de aliados (proveedores y colaboradores en la formulación) y apuntará el camino hacia cierta desterritorialización.

En conclusión el discurso político III legislatura (1991-1995), propone un programa de trabajo que alude a presiones exógenas que no terminan por conciliarse en un modelo verdaderamente integrado. Por contraste con lo expuesto, a partir de 1991, se declararían prioritarios los siguientes servicios : Apoyo al primer empleo, Recursos a drogodependientes, Recurso para facilitar el empleo de la mujer, Programas de prevención para B.A.P, Recursos de reinserción de jóvenes en conflicto.

Cambio de objetivos que apuntan un principio de cambio de actores atendidos por el estado de bienestar. Razón fundamental que compartimos con Orloff por la cual

consideramos que, tampoco, a escala autonómica cuajó la idea de desmantelamiento de la protección pública al bienestar. Se reconoce la continuidad a la parte de modelo social valenciano, en cuanto al tratamiento que da a la pobreza a partir de los programas de 1988 (BAP), y la PER (1990), y la necesidad de apoyo en esta materia en la municipalidad, junto a una paradójica voluntad de permanecer como administración transfer de intereses, recentralizar el modelo en torno a un rol nuevo, que no vuelve a invitar a la municipalidad a erigirse en el centro del sistema.

2.1.2. Marco de acción autonómico: relevancia del eje competencial y las políticas activas.⁹⁸

Las reformas estructurales que se resumían en la contención del gasto, y la renuncia a la provisión directa de los servicios, con los que la Beneficencia, la iniciativa social-comunitaria (progresivamente más atomizada) y especialmente la iniciativa mercantil vieron reforzada su posición⁹⁹. En la III legislatura, el marco de acción autonómico aparece mediatizado por la presión europea, pero filtrada por la acción del Estado.

⁹⁸ Decreto 82/1993 de 28 de junio modifica la Dirección General de Formación e Inserción Profesional. ORDEN de 23 de junio de 1999, de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, por la que se regulan los Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y el Programa de Talleres de Empleo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas. [1999/6224] (Diari Oficial número 3534 de fecha 08.07.1999)

Ordenes anuales de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que establece normas para la concesión, durante 1992, de subvenciones a corporaciones locales y a instituciones sin ánimo de lucro, para el fomento de la Red de Atención y Prevención de la Drogodependencia.

El preámbulo de la ley de presupuestos de 1992 explica esta política general de extinción de este tipo de organismos, bajo los objetivos de rentabilizar recursos humanos y materiales, reducir costos unitarios y clarificar y racionalizar las estructura de prestación de servicios a los usuarios (Gerencia de Puertos creada por ley 3/1987, el Instituto de Estadística nacido por ley 2/1988, el Servicio Valenciano de Salud creado por ley 8/1987, el más antiguo Consejo Superior de Cooperativismo por ley 11/1985, pero también el Instituto Valenciano de Administración Pública, creado por ley 4/1990, y el Institut de la Dona de ley 5/1992). Con posterioridad sólo el IVE y el IVAP volverían a su estructura autónoma.

Decreto 216/92 de 7 de diciembre por el que se establecen los órganos de participación en materia de asuntos sociales.

Decreto 142/92 de 30 de julio del gobierno valenciano por el que se crea la comisión valenciana de tutelas y defensa judicial de incapacitados

Acuerdo de 25 de enero de 1994 de Creación Comisión de Coordinación para la celebración del Año internacional de la familia

Resolución de 28 de noviembre de 1994, de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se clasifica la Fundación Residencia del Jubilado de Mogente como benéfica particular de carácter asistencial

⁹⁹ Sarasa, S (2000) "La última red de servicios personales", En José Adelantado (coord.). Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España, Barcelona, Icaria-UAB.

Antecedentes de las políticas de formación, integración y empleo en la Unión Europea y el Estado. A partir de los 80, las políticas de empleo y de lucha contra la exclusión empiezan a mostrar puntos de encuentro, en el discurso europeo, iluminando el cordón umbilical entre las políticas que habían empezado a ser significativas en el bienio, por presión periférica (PER), y su relación con las que marcan la III legislatura autonómica, por imperativo europeo, en el Estado y las CCAA.

La esfera de la inserción se convierte en un espacio competencial de contornos difusos, porque incluye una gama variada de situaciones y problemáticas y de grupos de personas vulnerables en el terreno de lo laboral. Más concretamente, las políticas de inserción tienen un pilar fundamental en lo que se llama “la inserción por lo económico”, que sería tratar de dar una respuesta sobretodo a las dificultades sociolaborales de esas personas

La coordinación competencial y territorial con Educación. Desde una perspectiva territorial, la coordinación con Educación se articularía a través de programas impulsados desde el Estado como consecuencia de la LOGSE en 1990¹⁰⁰ (Programas de Garantía Social), conectando se este modo los beneficiarios del sistema asistencial ubicados en los centros de protección social de menores (Residencias Comarcales), y las personas con discapacidad (Centros Ocupacionales) a través de Talleres Profesionales.

Al principio de los 90 en la Comunidad autónoma se encauza esta necesidad a través del programa de Inserción y Prevención (TAPIS), y Talleres pre-laborales¹⁰¹ recogidos a título nominativo en el Plan Integral de 1990, que incidían más en el aspecto de la integración laboral, pero no utilizaban la normalización escolar de grupos en edad de formación como necesidad objetiva de partida. Así, la enseñanza pública aunque hubiera tenido en algún momento una faceta genéricamente asistencial, se había desprovisto de ella durante el desarrollismo cuando la educación se equiparó a

¹⁰⁰ La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo establece los programas específicos de Garantía Social dirigidos a aquellos alumnos que hayan abandonado la etapa de Educación Secundaria Obligatoria sin alcanzar los objetivos correspondientes. Se regularon por Orden de 12 de enero de 1993 (BOE 19.1.93)

¹⁰¹ Según denominación de la Orden que los regula de 1990, y que habría que diferenciar de los programas de inserción socio laboral arbitrados en el Plan de Medidas de Integración Social.

incrementar las posibilidades de ascenso social y *statu*, y la integración social no estaba entre los objetivos de la enseñanza en los inicios de la Democracia.

Marco cognitivo: El tránsito a las políticas de empleo activas.

Desde 1964 la Unión Europea había manifestado interés por la educación relacionada con la juventud con iniciativas específicas. Es más tarde cuando mediante fondos estructurales se articulan recursos que integraban la formación y empleo como consecuencia de la iniciativa del Tratado de Ámsterdam de los Planes Naciones de Acción de Empleo, pero que bebían a su vez de recursos preexistentes procedentes de los años 90 (educación) y 80 (empleo). En este proceso evolutivo, la iniciativa quizá más exitosa tiene sus antecedentes en una iniciativa del Estado. El Programa de escuelas-taller y casas de oficios, financiado con fondos de formación y empleo, surge de proyectos de origen experimental del INEM en 1985, y dos años después se convierte en permanente¹⁰², a la inserción en el mercado de trabajo, a través de la cualificación, profesionalización y adquisición de experiencia, de desempleados, principalmente jóvenes menores de veinticinco años. El programa está transferido a las CCAA desde 1999.

El Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, había establecido el Programa de Talleres de Empleo, en cumplimiento de las previsiones del Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España, como programa mixto que combinaba acciones de formación-empleo con la finalidad de mejorar las posibilidades de colocación de los desempleados de veinticinco o más años con especiales dificultades de inserción laboral o que se determinaran como colectivos preferentes de actuación en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de cada año.

El catalizador competencial: las políticas de rentas mínimas (PER).

Esta política/técnica, se inscribe en la tercera ola (años 80-90) de las políticas de esta categoría. Según Ayala la primera en la fase expansiva de los estados del bienestar y dirigidas a toda la población (Dinamarca, Reino Unido, Alemania u Holanda), la segunda ante la crisis económica de los años setenta, se produjo una reorientación de

¹⁰² Pasa a ser regulado por regulado por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de fecha 29 de marzo de 1988.

las rentas mínimas ya existentes (Holanda), estos programas junto a los de Bélgica e Irlanda se enfrentaron a la inadecuación de los modelos de rentas mínimas tradicionales ante las nuevas situaciones de pobreza. En tercer lugar, se incorporaron a los programas de rentas mínimas, las medidas complementarias de inserción social, tal como se dió en España e Italia, a medio camino de las experiencias de Francia y Luxemburgo (Ayala, 1997).

La lógica que sustentaba esta incorporación de los aspectos de inserción se ha presentado también en la línea a seguir en el proceso de transformación o racionalización de los estados de bienestar (Arriba, 1999), que se incorporan bastante más tarde de las épocas dorada y “plateada” del EB. Será sin embargo, la dureza de la crisis económica, y la presión programática y financiera desde la UE, la que introduce en la agenda autonómica un aspecto, filosóficamente debatido, pero operativamente desconocido como es el valor sociopolítico del empleo en los procesos de inserción social.

El eje territorial dominante, las presiones internas y exógenas.

Este marco de acción Estado_CCAA iba a poner de relieve el punto cenital en la pugna por entre legitimidades territoriales. Por una parte, de forma excepcional, el nivel territorial autonómico (en todo el Estado) se vió influido por las decisiones que estaban tomándose en una parte de Europa (gobierno Mitterrand) concitando y vertebrando en torno a esta generación de políticas sociales, que aún bebían de los Planes de pobreza de los 80, un movimiento común de recentralización en torno a los modelos autonómicos.

El desafío europeo era adaptarse a la convergencia europea y la pérdida de protagonismo de los Estado nación .Los países europeos habían adoptado estrategias similares, quien no lo hizo fracasó. Primero, en los ochenta Mitterrand fracasó con las políticas de planificación indicativa de 1981, cuando otros países había abandonado la práctica del estímulo de la demanda keynesiano propia del post 2 GM, y practicaban ya el paradigma neoclásico de la oferta (*supplyside*). Y más tarde, durante los 90 todos aceptaron la limitación de la deuda pública, saneamiento de las finanzas públicas, baja

tasa de inflación, estabilización de cotizaciones sociales (*payroll taxes*).

La tendencia de este proceso causal no se encuentra tanto en la presión interna, en los marcos cognitivos y los actores del *path dependency*, aunque se vale de ella, sino en la cada vez mayor presión exógena procedente de Europa (Comisión 1989, CES 1989, Consejo de Europa 1987, OIT 1985, Parlamento europeo 1988 y 1989).

En esta dirección, la ley francesa de *Revenu Minimum d'Insertion* se aprobó el 1 de diciembre de 1988. La puesta en marcha del *RMI* se presentó como un gran proyecto de solidaridad nacional, de integración y cohesión social, con protagonismo de la Presidencia de la República. Esta característica, junto con la fuerte presencia de los representantes franceses en la administración de la Comunidad Europea, influyó en el eco que tuvo sobre el resto de los países europeos y se refleja en la inclusión del concepto de inserción en muchas de sus propuestas y nuevas iniciativas.

A mediados de los 90 el desempleo se había convertido en algo estructural que afectaba 17 millones de personas, y aunque las medidas para combatirlo han ido incorporándose a las políticas estructurales, cada vez se reafirma más la idea de que el ámbito local es el territorio apropiado para la creación de empleo. Los años 93 y 94 es una fase de sequía en política social (fin del Pobreza III en 1994), que precisamente por tocar fondo permite una renovación hacia 1996.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, abre nuevos márgenes de actuación en el campo sociolaboral. Incluye un capítulo dedicado al empleo que formula una estrategia coordinada, que se materializó en la Cumbre de Luxemburgo con cuatro líneas (inserción, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades), con la obligación a los Estado de presentar anualmente un Plan de Empleo.

En coherencia con el protocolo Social que incorpora este mismo Tratado de Ámsterdam, el programa de Acción Social 1998-2000 la Comisión se compromete a presentar una Comunicación y convocar anualmente un concurso para atraer

proyectos de acciones preparatorias, que abría la esperanza a un nuevo programa contra la exclusión. De hecho la Agenda Social aprobada en Niza establece que cada Estado miembro ha de presentar en 2001, un Plan Nacional de Acción para luchar contra la pobreza y la exclusión que abarque dos años, y que después, en sintonía con el Plan de Empleo adquirirá una periodicidad cuatrienal.

La aspiración es formular una estrategia europea en el campo de la exclusión parecida a la del empleo. Sin embargo, la innegable detección retardada y solución precaria a las nuevas necesidades laborales que representan las rentas mínimas (tal como se están interpretando en algunos entornos autonómicos como el valenciano), deben solventarse con otros recursos de diseño estatal adicionales (que serán los fondos comunitarios finalistas para la formación ocupacional y profesional), que otorgan una nueva legitimación al Estado, y que van a encajarse en un sistema de servicios sociales que comienza ahora a plantear un debate político abierto sobre como edificar la futura coordinación público-privada.

La importancia cohesiva otorgada por la UE durante esta década a la formación, pone en el centro de toda planificación social al empleo y la formación (Plan Juvenil del Estado, 1991), y bajo un nuevo aspecto competencial, pone de nuevo al Estado en árbitro del suministro de recursos financieros

¿Cómo se concretan las políticas activas en el marco autonómico

Durante las primeras fases autonómicas la rudimentaria atención al empleo como factor de integración y reinserción social, que pasó del taller prelaboral de subvención discontinua, a los recursos gestionados por el INEM (TIS, CRIS, TFIL, CEE, y líneas de fomento de la contratación de sectores excluidos. Hasta que la gestión de las políticas de empleo fue transferida desde el Estado en 1999. De hecho, la primera vez que la GV regula los talleres de empleo, que el Estado venía regulando desde 1994, fue en 1999.

Las políticas de Empleo¹⁰³

¹⁰³ Cachón L. y Palacio, J (1999): Políticas de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea”, en Míguel y prieto, Las relaciones laborales en España, Madrid, Siglo XXI:

La filosofía de los programas de empleo puede estar asimilada a la reforma que en 1987 se produjo en el seno de la Conselleria de Educación cuando tuvieron que adaptar su organización a los nuevos programas destilados de la Reforma de la educación derivada de la LODE y que había sido también experimentación en algunos centros escolares valencianos entre 1983-84. No se desatendieron pero los recursos del INEM, crecieron mucho sobretodo en Formación debido a las nuevas políticas de promoción de empleo comunitarias, ya no de mera protección pasiva asistencialista, sino con el nuevo enfoque de política activa, centrado en el tránsito a la vida laboral activa. Hasta este momento el empleo había permanecido totalmente desagregado de las políticas sociales, y aunque se había contemplado su potencial integrador nunca había superado este estadio de separación institucional y presupuestaria.

Entre las razones de la inicial ineficiencia de estas políticas sociales, se encuentra que la gran afluencia de recursos, pese a no representar la integridad de las políticas activas, limitó el esfuerzo a una dinámica de captación de las subvenciones del INEM, y obligó a crear especialistas en liquidar convenios dirigidos, para captar las subvenciones del INEM. De aquella época permanecieron algunos Talleres de inserción Socioprofesional, pero éstos aparecían y desaparecían sin garantizar una continuidad.

La prueba de que estos fondos no comportaban una incorporación real al diseño de las políticas autonómicas se manifiesta en que la Generalitat no complementaba con recursos adicionales, lo que se traducía en resultados pobres y utilidad nula, generalmente bajo la queja municipal de que esta configuración programática inicial implicaba entreverar trabajadores con y sin problemas sociales, incumpliendo el objetivo de reincorporación al mercado laboral. En definitiva, se trataba como un programa de transferencias de renta gratuitas, que sólo creaba dependencia, si reportar reincorporación ni reincorporación laboral.

Con posterioridad, el volumen adquirido por estos convenios llevó a crear la Mesa de coordinación con el INEM. En ella se acordaron los siguientes aspectos: a) En relación con los problemas de Inserción laboral, potenciar el departamento de Integración

Socio-laboral en la Dirección General de empleo y Cooperación, elevándolo al rango de Servicio, aumentando personal y presupuesto, para desarrollar medidas de integración en empresas y centros especiales de empleo, b) Establecer mecanismos adecuados de coordinación entre el departamento de integración socio-laboral, los centros base y el INEM, para potenciar los programas de inserción socio-laboral en conjunción con otras medidas de corte formativo y de capacitación profesional, en colaboración con iniciativas que pretendan la creación de empleo con colectivos en riesgo de exclusión.

Las relaciones interadministrativas en el ámbito laboral, en la coyuntura socioeconómica de los noventa tienen su germen del Servicio de Formación e Inserción profesional creado en 1988 dentro de la Dirección General de Cooperación y Empleo. Y que posteriormente se convertiría en la Dirección general de Formación e Inserción profesional, con sus propios servicios de Ordenación y Gestión. Pues la gestión de los programas alcanza tal volumen que requiere ser deslindada de la mera gestión económica, así los convenios que se firmen y el seguimiento de su ejecución presupuestaria se tramitará desde otro Servicio. La Dirección General de Empleo y Cooperación, de la cual dependerá el Instituto de promoción y fomento del cooperativismo, hasta su disolución en 1994 (igual que el IVSS)

Respecto al salario social

En este contexto vemos que desde los 80 el derecho al socorro se fue transformando en un incipiente derecho a la inserción laboral e integración social, pero operaba más como discurso legitimador que como dispositivo asistencial (Castel, 1992). En la Comunidad Valenciana, de la mano de los sindicatos, se acordaron las Prestaciones Económicas Regladas a lo largo de 1990, iniciándose de forma prioritaria en colectivos con mayores dificultades de integración, desempleados mayores de 25 con cargas familiares, familias monoparentales que hubiesen agotado las prestaciones de desempleo y carezcan de cobertura del sistema de protección social.

¿Cómo está ordenando la acción el nivel autonómico, a propósito del resto de colectivos y necesidades sociales?

La identidad toxicomanías.: Tuvo mucho peso en la etapa anterior en el nivel autonómico, su relación con la administración sanitaria favoreció un tratamiento sistemático y riguroso que no tuvieron el resto de servicios especializados, ni la atención primaria, y pese al rechazo que provocaba en muchas entidades locales siguió siendo atendida una política de territorialización local de estos programas. Los outcomes normativos que evidencia el desarrollo de este periodo hacen hincapié en el desarrollo orgánico y clarificación competencial¹⁰⁴. No obstante la cohabitación de ambos modelos no supuso ningún mecanismo de coordinación institucional de los equipos municipales de servicios sociales, orquestado desde el nivel autonómico. También en materia de participación existe voluntad de crear espacios donde el floreciente movimiento asociativo pueda expresarse¹⁰⁵

Ámbito competencial del menor. La excepción a esto se dio en el ámbito competencial del menor, cuya evolución modernizadora aún procediendo del bloque de competencias tradicionales, y por desarrollarse de manera emancipada a los sectores dedicados a la atención a la tercera edad, discapacitados o mujer, generó la primera ley especializada. Pese a que no se encontraba prevista en el discurso de investidura.

La ley de la Infancia 7/94, que aprovecha los acontecimientos internacionales para dar rango de ley a un esquema de servicios diferenciados y un Plan de actuación también específico que no llegó a materializarse. El caótico panorama legislativo en España, la dificultad de los jueces para conocer todas las leyes que deben aplicar...evidencian la necesidades de pocas leyes sustantivas con vocación de permanencia. A juicio de los gestores de la época, el rendimiento normativo no tenía el valor político que después se generalizó, en este escenario, la iniciativa política no debía ser una ley, porque valoraban que no había asentamiento, ni calidad, y no puede ser coercitiva ni puede ejecutarse por los juzgados porque no tiene un cuerpo legislativo y doctrinal. Obligado a poner freno permanentemente a los requerimientos interesados de colectivos que

¹⁰⁴ Decreto 233/1992, de 28 de diciembre, del Gobierno valenciano, sobre autorización para el funcionamiento de centros y servicios de atención y prevención de la drogodependencia en la Comunidad Valenciana.

Orden de 15 de mayo de 1992, conjunta de las consellerías de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo, por la que se crean los comités técnicos de tratamientos con opiáceos

¹⁰⁵ Decreto 41/1994, de 21 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Consejo Asesor de la Generalitat Valenciana en Materia drogodependencias.

entendían satisfacer mejor las necesidades de sus protegidos a través de leyes sectoriales.

De algún modo se intuía el desplazamiento que estaba teniendo el escenario legislativo, por la arena institucional ejecutiva. Tal y como se va evidenciando, la fuerza de la presión institucional ejecutiva frente a la legislativa, coincide con el proceso de tránsito de la redistribución a la regulación. También desde el poder judicial empieza a exigirse una acción del Ejecutivo más eficaz, y por ello la Comisión de tutelas y defensa judicial de incapacitados creada en 1992, para regularizar las nuevas responsabilidades de los poderes públicos en relación con los incapacitados, tal y como había establecido la reforma del Código Civil de 1987.

En este momento, todavía, el Consell accedió a la presión del entorno por materializar la ley sectorial del menor, pese a que el discurso político era crítico con la forma de facturar leyes en nuestras Cortes, donde un anteproyecto confeccionado por servicios jurídicos, acaba siendo deformado por enmiendas parciales sin vocación de integridad y que acaban rompiendo el espíritu legislativo inicial sin aportar una *ratio legis* diferenciada.

La innovación, y la tradición en la relación con la esfera municipal juegan a favor del desarrollo del ámbito de la protección y reforma de menores. Sin embargo, la falta de presión ciudadana, y por ende electoral, y la no viabilidad de foros de participación ciudadana, va restándole influencia como sector orientador de la política social, hasta agotar la fuerza y protagonismo vivido en los 90, durante la etapa de regulación internacional.

Órganos de participación en materia de acción social. Al igual que en la legislatura anterior, pero quizá con una vocación menos dirigista, se insiste en la regulación de órganos de participación en materia de acción social que es una fuente más divulgadora y publicitaria que de actividad efectiva. Evolución que se consolidaría en la IV legislatura, con la creación de Comisiones interdepartamentales en torno a temas de actualidad, que dinamicen la actividad institucional

Atención a la pobreza. Respecto a la atención a la pobreza, se viven momentos de alta conflictividad y frente a la ausencia de actuaciones nuevas en esta materia, los medios de comunicación informan sobre demandas populares. Así, por ejemplo, la dinámica municipal estaba poniendo de manifiesto que había que intervenir, desde la autonomía, reconduciendo el programa de Guarderías que el Ministerio había financiado en Elche, La Coma, Burjasot y Castellón, y Nazaret, y transferir finalmente ese capital a otra línea de inversiones planificada por la Conselleria, próxima por tratarse del menor, pero incardinada en otro orden de prioridades, como lo eran los Equipos de Menores, de intervención en medio abierto y de actividades formativas durante el verano.

La atención comunitaria como programa que englobaba todo tipo de iniciativas locales, al margen del diseño y seguimiento de los BAP, fue el proyecto que más independencia dio a los municipios. Se daba entrada de la ONCE en la plataforma de Servicios Sociales, y en algunos municipios como Elche o Vilarreal, Cáritas llevaba los programas de transeúntes, que fue modernizando además de conveniar con la Dirección General otros servicios (albergues, niños de SIDA, comedores que dan como protagonista noticias como los realojos en Barrios de Acción preferente, movilización de las asociaciones gitanas, y medidas de protección adoptadas sobre menores, y reivindicaciones de homosexuales en tema de la adopción, los primeros flujos de migraciones de extranjeros, y las consecuencias de las adicciones a tóxicos.

El municipalismo tan enlazado con este campo, deja de inducirse, de hecho no se identifica ninguna nueva actuación que venga a reforzar esta estructura, tal y como se anunciaba en el discurso de investidura que explicitaba el marco cognitivo de esta legislatura.

De algún modo, este fue el punto de inflexión a partir del cual se constató que “la promoción y la defensa de determinados colectivos no acababa de ligar demasiado bien con la racionalidad y la mentalidad burócrata”, y según algunos autores el trabajo comunitario no podía ser suplido en estos casos (Aguilar, Corera, Gaviria y

Laparra, 1990).

La creación de recursos específicos autonómicos es débil¹⁰⁶. Una desaceleración de las demás áreas de provisión: la excepción del área de menor. Una importante acción (subvencional, y por tanto discrecional) de fomento, y la potenciación pública de los servicios de atención a drogodependientes, en virtud del trabajo municipal propiciado desde la Conselleria de Sanidad, pero que nunca llegó a contagiar a los servicios generales municipales de base. Pensamos en todo caso que hubo una estrategia de fortalecimiento de los servicios sociales autonómicos, que ponía en el centro de un plan de acción transversal y planteadas a las políticas de rentas mínimas. Veamos que efectos tuvo en la Comunidad Valenciana, y cómo esa inercia que sin duda existía se tradujo en otras políticas y efectos (Arriba, Parrilla y Perez Eransus, 2009).

2.1.3. Marco de acción del diálogo social.

Con carácter previo al cambio de marco interpretativo, el actor proveedor/colaborador en la formulación del modelo sindical. ¿qué funciones tiene y cómo condicionan la evolución del eje territorial? Teniendo en cuenta que el nuevo clivaje competencial, que irrumpe por acción de la UE es el factor empleo.

En el nivel estatal: Los sindicatos se mostraron en todo momento favorables a la implantación de los programas de rentas mínimas, si bien, no siempre fueron claros al concretar quienes debían ser sus principales beneficiarios, y objetivos, ni cual sería su papel dentro del sistema de protección social. Ello quizá se explique por la presión que suponían los marcos de referencias de las políticas activas de empleo, que aún

¹⁰⁶ Como pone de relieve la actividad reglamentaria que complementa el apartado de marco de acción autonómico de la II legislatura:

Ordenes anuales en 1992 y 1993 por la que se instrumentan medidas y establecen ayudas para la inserción profesional de colectivos desfavorecidos.

Resolución de 2 de septiembre de 1993, de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas para la realización de acciones formativas dirigidas a colectivos de jóvenes desempleados/as.

Resolución de 13 de mayo de 1993, de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas para la realización de acciones formativas dirigidas a colectivos de mujeres con dificultades específicas de integración laboral para el ejercicio 1993.

Ordenes de 1992 (28 de febrero de 1992), 1993 (27 de enero), del Conseller de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas para la integración laboral del minusválido., además de las Ordenes anuales del Conseller de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que prorroga becas a favor de disminuidos.

carecían de diseños propios, y consistían sobre todo en un discurso legitimador. Hasta la explicitación del marco cognitivo que representa la Propuesta Sindical Prioritaria de 1994 (anexo) su participación fue limitada, pero es obvio que esta actuación supuso la apertura de nuevos espacios de participación y concertación en la política social y en los servicios sociales. Esto era muy importante porque la política laboral y la reivindicación en torno a ella, parecía que podían empezar a cambiar por el impulso de las políticas comunitarias.

La trayectoria sindical histórico- institucional del nuevo cleavaje social.

La presencia del empleo en la política social, se inscribe en la acción del Ministerio de Trabajo del régimen franquista que actuó como instrumento de legitimación del régimen franquista bajo el mandato de Girón de Velasco, e impulsó la administración institucional hacia el modelo de la Seguridad Social. Los antecedentes más próximos a programas públicos de intervención socio laboral y educativa los localizamos en el Programa de Promoción Profesional Obrera, creado en 1964 e institucionalizado en 1973 como servicio de acción Formativa, capacitación intensiva de adultos en el medio rural y urbano sobre demandas generadas por la industria, fue un instrumento de compensación de los déficits históricos de formación obrera. Así, el primer Ministerio de Trabajo contaba con una Dirección General de Promoción Social, otra Dirección General de Emigración y de Universidades Laborales, dedicadas a la enseñanza obrera y que luego pasarían a depender del Instituto Nacional de Enseñanzas del Ministerio. de Educación, gestión del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, donde se inserta el Programa de Promoción Profesional Obrera.

En la Comunidad Valenciana, los policy maker carecían de un claro marco cognitivo que les permitiera interpretar la realidad social, hacer un diagnóstico y diseñar y canalizar el adecuado marco de acción a partir de 1990 puede decirse que el puente entre Servicios Sociales y Empleo se intentó, aunque el planteamiento inicial de este clivaje partía del convencimiento de que era un tipo de servicio meramente complementario, o de mantenimiento. Se partía del planteamiento de que su potencial transformador debía ser utilizado desde las políticas de infraestructuras, con mayor capacidad de intervención. Aún así, se intentó unir formación, integración y

empleo. La participación de los Sindicatos ayudó a aproximar estas dos caras de la misma moneda, como ha podido comprobarse después con el agravamiento del desempleo juvenil. De este modo, los programas autonómicos de rentas mínimas se enmarcaron entre otras iniciativas que ampliaban el sistema de protección social, especialmente en sus niveles asistenciales.

A lo largo de 1989 se produjo la universalización de la cobertura sanitaria, se incrementaron los presupuestos del Plan Concertado y se último el proyecto de Ley de Pensiones no Contributivas (PNCs) para mayores minusválidos. Es por esto que el Gobierno central se oponía a los programas de rentas mínimas y defendía otras medidas como más adecuadas frente a la pobreza.

Se acordó diferenciar la línea presupuestaria que se dedica actualmente a las ayudas de emergencia, de aquella que constituye el PER. Su monto será equivalente a las pensiones no contributivas, más una cantidad complementaria si existen cargas familiares, y se ampliaría el número de beneficiarios. Finalmente los sindicatos pactarían en febrero 1989 con la Generalitat el programa pro lo que pudo contar con presupuesto asignado para el año siguiente. Excepto Baleares todas las CCAA, aunque con diferencias en los objetivos (más o menos claramente vinculado al empleo), cuantías y presupuesto.

Después vendrían la prórroga PEV II 1992 - 1993, en el ciclo expansivo). Más tarde llegaría el PEV III 1994 - 1999, durante la recesión; y el AESC 1993. La etapa gobernada bajo el partido popular proporcionó el AVEF 1996-1999, y su prórroga hasta que se aprobó el PAVACE y sus sucesivas prórrogas. Todos estos instrumentos heredaron de la Propuesta Sindical Prioritaria, el impulso y la apertura, bajo distintos epígrafes de acción pública para el bienestar, los nuevos espacios de participación y concertación en la política social y en los servicios sociales.

2.2 IV legislatura (2º subfase). (1995-1999)

2.2.1. Marco interpretativo de la privatización y el altruismo: explicitación.

El discurso de la IV legislatura inaugura contenidos cognitivos que explicitan el marco interpretativo de la privatización y el altruismo. Una estrategia encaminada hacia un modelo de política social autonómica plenamente *territorial*, combinada con la incorporación de actores desterritorializados procedentes del tercer sector lucrativo y no lucrativo, pero que no es declarada desde el Consell como una apuesta expresa por el decisionismo a nivel autonómico, sino como mera actuación tendente a maximizar la eficiencia y efectividad.

La falta de un marco cognitivo y político expreso que enmarque los nuevos objetivos e instrumentos, abre una etapa de aparente transición, cuando la voluntad política implícita de establecer un sistema de provisión centralista autonómico se pondrá de manifiesto en las sucesivas legislaturas.

El discurso de un gobierno que acaba de iniciar un modelo propio, anuncia una acción política clásica focalizada que emplea como instrumentos, los nuevos proyectos legislativos, pero no exhibe una visión panorámica del proceso donde estos se ubican (Myles y Quadagno, 2002). Aparentemente, ignora el desplazamiento de la arena legislativa a favor de la institucional del ejecutivo, pero su acción confirma que sí se va a trabajar en esa dirección institucional:

Este es el discurso de partida, después de una legislatura sin concretar las condiciones de acceso, obligaciones/derechos, ni funcionalidad de los actores inscritos en el Registro de entidades proveedoras que configuran el mapa de actores sociales, sin definir en suma los elementos estructurales del modelo social.

El marco interpretativo del eje territorial: La justificación ideológica reside en el tradicional principio neoliberal del incremento de la eficiencia sin embargo no se explicita la, más efectiva, estrategia de reterritorialización que se inicia con la implantación de la política autonómica de la familia. Quizá, porque pondría en el centro del conflicto político al eje territorial centro-periferia, en lugar del conflicto económico izquierda-derecha (publico-privado).

Esta falta de declaración de intenciones (omisión del marco retórico) puede 1) suponer una reedición del *gap* que desequilibró el discurso y la acción socialdemócrata en las primeras etapas, y/o bien puede, 2) ser una característica del nuevo discurso territorial centralista. El nuevo discurso político para el periodo 1995-1999 redirecciona el modelo, ahora explícitamente, de modo que el eje territorial pierde su condición de punto central de la nueva estrategia.

El abandono de la orientación hacia una política territorializada en el nivel municipal (diseñada y planificada en el nivel autonómico e implementada coordinadamente por el nivel local), se expresa en el interés por articular el acceso al sector privado lucrativo (que en principio, constituye un factor de desterritorialización), sin postular un modelo público de intermediación social claro, que hasta ahora se realizaba a través de los distribuidores de provisión locales: “Las prestaciones sociales que conforman el modelo del estado social de derecho deben ganar en eficiencia y permitir un auténtico bienestar de todos los ciudadanos. Todo ello dentro de un marco financiero asumible que permita garantizar su viabilidad y estabilidad futuras”. Después de una legislatura en la cual no se había generado ningún refuerzo a la acción municipal.

Marco interpretativo del eje competencial: El anuncio explícito de desregularización el sector de servicios sociales, coincide con un paquete de políticas dirigidas hacia la familia (nueva identidad que moviliza el nuevo marco) que como veremos van a explorar un modelo recentralizado de bienestar. Podríamos caracterizar de este modo el marco metacultural: “Somos conscientes de que la familia es un núcleo esencial en el entramado social y debe jugar un importante papel en la prestación de los servicios que configuran la sociedad del bienestar. Por ejemplo, arbitraremos las medidas para hacer realidad la ayuda a las amas de casa que se encarguen del cuidado de los mayores”.

Las identidades en las que se vierte un apoyo explícito son la tradicional política de tercera edad, y de nuevo, la emergente política de toxicomanías (Pierson, 2000), cuya envergadura y complejidad interna admite experimentar con las nuevas fórmulas de provisión. Y un nicho social emergente, las amas de casa, que transformará las políticas de provisión familiar y los órganos de representación social. Siguiendo a Orloff, cada

país inicia ciertas trayectorias como un cajón para enmarcar intereses y mantener un *statu quo* que ayuden a determinadas líneas de desarrollo. En el caso de la tercera edad, la vinculación con la participación es más evidente.

2.2.2. Marco de acción: el modelo de participación como alternativa al eje territorial.

El marco de acción que a continuación se desarrolla explica una relectura del marco interpretativo que se había ido decantando desde el comienzo de la Generalitat, y que de forma quirúrgica, sin ir acompañado de una planificación social nueva del Ejecutivo, ni sindical, se puede decir que invierte el discurso coordinativo y agiganta el discurso comunicativo.

Las grandes transformaciones sufridas por el modelo social europeo a partir de 1996, coinciden con un cambio de signo en el gobierno autonómico 1996 es un ejercicio de transición pese a que el discurso de investidura ya había anunciado sus propuestas políticas. En la Generalitat, el cambio de titular del departamento en 1997 (de Sanmartín, antiguo militante ORT, a Marcela Miró del sector democristiano) supone un giro radical en el marco cognitivo y quizá en la concepción del modelo de bienestar social asistencial.

Se inaugura 1997 con una ley de servicios sociales que quiere visualizar el cambio de tendencia política. En ella no se produce un cambio formal en la filosofía estructura institucional de los servicios, manteniéndose la divisoria clásica (que había sido impuesta por el Plan Concertado) entre servicios sociales generales y especializados, y el mismo reparto competencial hacia los municipios. Al igual que otras “segundas leyes” del periodo incorpora el reconocimiento de la iniciativa privada y el tercer sector, el desarrollo reglamentario del sistema de conciertos, el sistema de bono-servicios. Sin embargo la reforma estructural más relevante vuelve a darse a través de una regulación reglamentaria que imprime una interpretación nueva de la ley sectorial autonómica. Así, en la agenda política se sitúa la prioridad de trabajar directamente para la sociedad, creando una estructura que lo visualice. Este será el momento de implosión de los órganos colegiados de participación.

En el caso de la Generalitat, la Dirección General de la Familia, creada recientemente por compromiso electoral impulsa los servicios de mediación familiar, hará la primera aportación al escenario de oportunidad abierto por la segunda generación de leyes sectoriales de servicios sociales, con una batería de transferencias de renta directa a los hogares en forma de ayudas a amas de casa, libros, transporte y otros servicios de apoyo a la educación y convivencia familiar, así como el bono- residencia para personas mayores.

El cambio de objetivos: Plano territorial

La recentralización de la política pública social, sirve para imprimir una trascendente reforma estructural, atrayendo hacia sí el control y el establecimiento del baremo de acceso a estos recursos sociales (sistemáticamente, transferencias de renta). Acompañando la medida con reformas de órganos colegiados de participación (Consejo de Adopción) donde se da entrada a las asociaciones que capitalizan la satisfacción de los nuevos beneficiarios.

Mientras, la clásica red de servicios sociales (Equipos Base) sigue recibiendo 1/3 del presupuesto, pero ya no existen canales de coordinación directa con las concejalías respectivas, hasta el punto de que el plan de Infraestructuras financiado a través de los capítulos VI y VII se negocia directamente con los Alcaldes.

El Plan Territorial de Infraestructuras General promueve una nueva interpretación de la promoción de centros, en los que ya la prioridad es la promoción de la iniciativa social privada. Así, el decreto 51/1999 por el que se aprueba el reglamento que regula las normas a las que deben someterse los conciertos a realizar por la Administración de la Generalitat valenciana con los centros de iniciativa social. La prioridad es articular un esquema primario de conciertos, similar a los previstos en el sistema educativo, para trabajar con las asociaciones de padres de personas con discapacidades (AVAPACE, Asindown), incluso se crean los primeros centros de atención a niños autistas.

Simultáneamente, la dependencia de iniciativas europeas influye en que los centros promovidos bajo su financiación sí atiendan al criterio territorial. En este sentido, la mapificación de infraestructuras también está previsto incluir los nuevos recursos para mujeres, Centros Infodona (centros de 24 horas) de distribución comarcal, y los centros de acogida, de distribución aleatoria y lógicamente anónima.

Plano competencial/ identidades

El eje competencial es subsidiario aunque simbólicamente es muy potente, en el marco de un discurso voluntariamente comunicativo.

En todo momento se persevera en un planteamiento vertical de la atención social, poco relacional y segmentado por colectivos, movido por la convicción de que las respuestas que se requerían tenían diferentes grados de dificultad. Con este tratamiento se afrontó la creación de los Centros de Día de enfermos mentales, los CEAM que suponían la agrupación de los tradicionales Hogares de jubilados y Clubs sociales en una fórmula moderna de centro social para mayores.

La transversalidad pasa a ser un esquema subsidiario que de hecho no obtiene otro referente que el Plan de Igualdad para la mujer, diseñado en todo caso desde las directrices europeas. A este respecto, si la competencia referida a la mujer es gestionada desde el Estado a partir del Plan de Igualdad de Oportunidades 1988-1991, en la Generalitat no lanza su primer Plan de Igualdad hasta 1998-1999, diez años después.

En un momento en que el empleo era política europea por excelencia, avivada por el éxito del Tratado de Amsterdam y Lisboa, en el departamento de bienestar social, la vinculación con el ámbito ocupacional se desarrolla a través de un esquemático sistema de becas, dirigidas a personas con discapacidad física y psíquica, dentro del esquema de transferencias directas de renta. La razón de esta desatención al empleo desde la cartera de lo social puede deberse a la creación de un departamento autonómico específico que gestionará las recientes transferencias de gestión de las políticas activas de Empleo (1999), que tras constituirse en Instituto público (SERVEF),

pasa a ser absorbido inmediatamente por la cartera de Economía, Hacienda y Empleo.

Este planteamiento prima indirectamente un enfoque asistencialista de la pobreza, la cual se deja voluntariamente relegada a la atención municipal, donde se entiende (a juicio de los policy maker) que los conciertos con las entidades y el Arzobispado van a llegar mejor al problema. En este paquete de acción desplazadas del centro de gravedad están las PNC, la PER y un desdibujado programa de barrios de acción preferente diluido o fragmentado en medidas específicas que contradicen ya abiertamente el originario espíritu integral y comunitario.

Este enfoque residual de la pobreza convive con un replanteamiento político, y expresión de voluntad real de acometer la tercera descentralización, en favor de los municipios. De hecho en estos años el gobierno popular acomete diversas medidas legislativas desde las Cortes Generales que reforman la LRRLocal de 1985, aunque no alcanzan a tener relevancia en materia social.

La racionalización orgánica de la participación ciudadana: (pérdida de protagonismo del eje territorial). El cambio paradigmático, aplicado a la participación

A nivel operativo, el despliegue jurídico-administrativo de las leyes sectoriales y la emergencia de nuevos problemas a escala local generadores de exclusión social, modificó a mediados de los 80 el mapa de actores que requería claridad en la distribución de competencias, llegando a diluir el papel del profesional (Adelantado, Brugué, Gallego, Gomá, Losada, Rosetti, 2002). Pero consideramos que junto a los requerimientos operativos, la emergencia de nuevos actores en torno al derecho de participación está vinculado al cambio de paradigma ideológico, que estamos viendo como es interpretado en la III y sucesivas legislaturas, según el signo político del Consell.

Modelos de participación (la influencia relativa de la Tercera Vía)

¿Qué papel atribuir al actor privado (no lucrativo/lucrativo)? es un debate que los decisores autonómicos obvian en la II legislatura (1987-1991), mientras se coordina y pacifica la cuestión de los actores territoriales. Pero se sigue evitando la definición

geopolítica de su papel en la III legislatura (1991-1995) pese a que la delegación de responsabilidades en un limitado sector, que incluye las cooperativas y excluye las S.A, es un hecho.

En Reino Unido la práctica de los pactos llegan en un momento en el cual, desde hacia diez años ha habido una división en el Tercer Sector (en adelante, TS) observable desde principios de los ochenta (Knight, 1993). La reestructuración del TS y el desarrollo diferencial del capital y social y la ciudadanía habían marcado el debate¹⁰⁷.

Su estructura burocrática evidenciaba una división interna entre gestores, técnicos profesionales de Estado de Bienestar y voluntarios. Su objetivo es el desarrollo de formas pasivas de ciudadanía, donde los servicios son consumidos y distribuidos por profesionales pagados en plantilla y voluntarios altamente cualificados. Mientras la reestructuración burocrática podía favorecer la distribución de servicios; la jerarquía y poder asimétrico puede empobrecer el trabajo con organizaciones a nivel local. Paralelo al proceso de burocratización hay un intento de creación de empresas de servicios que sustituyen a los voluntarios por profesionales, lo que limita las posibilidades del voluntario en relación a la ciudadanía

Por eso, en Reino Unido inicialmente se enfatizó en los pactos sobre la importancia del profesionalismo y la racionalidad económica, más que la ética del voluntariado, lo que profundizó la división entre voluntarios /y una nueva casta de profesionales.

En este punto procede describir los dos modelos de participación confrontados: a) Los que tienen raíces en organizaciones de voluntariado más grandes (que podrían encargarse de reformar y cambiar la agenda). Fyfe y Milligan destacan que sus estructuras no son jerárquicas y maximizan las decisiones que entran de los usuarios. Su objetivo es desarrollar la comunidad y dirigir sus iniciativas, potenciando la participación, b) Las organizaciones corporativistas (que podrían encargarse de la

¹⁰⁷ Caso de Glasgow, especial por al devolución de competencias y establecimiento del partido laborista a partir de 1999. Aquí el sector llegó a ser más burocrático y profesional que el propio gobierno.

prestación de servicios). Fyfe y Milligan destacan su proceso de burocratización y profesionalización

En la escala del Reino Unido, los pactos Estado –Tercer Sector que se practicaron en el marco de la Tercera Vía se caracterizaban por la simetría en derechos y obligaciones. Aunque el eje territorial decantaba fuertemente el resto de notas, pues en Escocia, Gales y Norte de Irlanda fueron asimétricos, haciendo hincapié en las obligaciones del Estado y menos en los compromisos del Tercer Sector (Hayton 2003). La razón principal era que cuando hay cambios en los gobiernos locales, podía interrumpirse la confianza.

En la Comunidad Valenciana, la asimetría en la distribución del poder redujo la capacidad de influencia y minimizó la posibilidad de conflicto entre los actores. La presencia de nuevos grupos de presión procedentes de la defensa del interés de la iniciativa social y mercantil ha atomizado un escenario de asociaciones, coordinadoras, y empresas privadas con muy poco poder de negociación ya que su financiación depende de su no crítica ni conflictividad. Esta atomización se acelerará a altísimos niveles a partir de 2007, constatándose la inscripción en el registro de entidades y centros acreditados donde cada vez se invierte más la idea de acción subvencionada con la de objetivos estatutario, dentro de un magma definido de Acción Social.

Podría decirse que las relaciones, que no pactos, fraguados entre la Comunidad Valenciana y el tercer sector municipal en materia de asistencia social a partir de IV legislatura (1995 - 1999), guarda similitudes con los que el Reino Unido celebra con Gales, Escocia o Irlanda, no sólo por la eventualidad de un cambio político municipal sino por una voluntad manifiesta de reforzar el centralismo autonómico. Y que los actores potenciados a partir de entonces serán las organizaciones corporativistas, engarzadas además e un entramado institucional de órganos colegiados consultivos y deliberantes.

Al abrigo de la aprobación de la primera ley autonómica sectorial de servicios sociales, inaugura diversos órganos de participación corporativa: una Comisión

Interdepartamental, y un Observatorio de la Familia, a los que sucederían otras experiencias de reestructuración orgánica de dinamización institucional transversal, y de activación de resortes asociativos sociales vinculándolos al entramado institucional. En respuesta a la cuestión sobre el rol de la participación: A partir de 1994 se inicia una estrategia, anunciada en el discurso de investidura, de reordenar la participación para reducir el clientelismo, y que coincide con una dinámica de racionalización de la participación intra institucional y frente a terceros.

Se ha constatado empíricamente que, en todas las comunidades autónomas la estructura jurídico-organizativa influyó en el mapa de actores cuando se dio forma al derecho de participación y representación en la ordenación, planificación y gestión de servicios sociales. La mayoría iban a ser órganos de participación de carácter territorial y sectorial compuestos por representantes de las administraciones públicas, de los usuarios, de los profesionales y de las organizaciones empresariales y sindicales, pero el contenido de las funciones asignadas quedaban devaluadas al ser de carácter consultivo y no decisorio (Aznar, 1994).

Importancia de la presión exógena (UE) sobre el Estado y la CA: las políticas activas de empleo de la UE (Auge del eje competencial)

Recapitulando brevemente la evolución de la presión exógena: A partir de los años 50 había creado una asimetría fundamental entre las políticas que promovían eficacias del mercado y las políticas que promovían la protección y la igualdad sociales. El desarrollo divergente de las instituciones y de las políticas del bienestar-estado comenzó en los años 50 y alcanzó su punto más alto en los primeros 70 (Esping-Andersen 1990; Scharpf y Schmidt 2000a; 2000b; Huber y Stephens 2001). Y así lo experimentó la CEE con diversos efectos, mediante las reformas del EB planteadas por cada uno de los tres tipos de régimen de Bienestar.

Después de la primera ampliación de la CEE en los años 70, incluyó a los países que pertenecían a cada uno tres mundos del Esping-Andersen (1990) "del capitalismo de bienestar," que con Dinamarca que representaba el modelo escandinavo, Gran Bretaña e Irlanda el tipo "anglosajón", mientras que los seis estados originales se conformaron con el patrón "continental". La ampliación meridional en los años 80 y la

ampliación norteña en los años 90 aumentaron y solidificaron esta heterogeneidad (Ferrera et al. 2001; Begg et al. 2001)

Las hoy denominadas políticas de inclusión social nacieron impulsadas en buena medida por las instituciones europeas. A través de los Programas de Lucha contra la Pobreza de los años ochenta y noventa y posteriormente, a través la Estrategia Europea de Inclusión (EEI), inscrita en el marco de la Estrategia de Lisboa del año 2000, a través de la que se buscaba la coordinación de las políticas nacionales mediante la presentación bianual de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, PNAInc. (Arriba, Moreno, 2005; Sachi, 2002) Estos nuevos instrumentos fueron el resultado, tras el Acta Unica 1993, y las aportaciones metodológicas de los Planes de Acción en materia de empleo a partir de Amsterdam (tratado de Lisboa en 1996), de una la Agenda Social europea que los estableció como nuevo instrumento de trabajo.

En algunas realidades nacionales, los procesos supranacionales de integración regional, como éste, pueden dar lugar a la aparición de redes que permitan eliminar la territorialidad de los mercados y de las políticas económicas, que en el campo de las políticas sociales tienen acentuada tendencia a crear redes locales, que vinculan estrechamente la gestión de las políticas con el territorio y una población específica.

Sin embargo Muñoz Machado participaba de la visión contraria: “Sugiero que debe prestarse atención a la Carta social de 1961 y las instituciones europeas, aunque ni el TUE, la Carta europea de 1989, o el Fondo social, no digan nada. No debemos atenernos a las menciones específicas que en ellos se haga, ni siquiera a los textos normativos, sino a la evolución y diseño de los nuevos programas de atención, desde 1989, y a la influencia en la conformación de las estructuras desde principios de los 80 (Muñoz Machado, 1997: 534)

Desplazamiento de las fuerzas de cambio institucional: la descentralización.

A partir de 1996, cuando comienzan a surtir efecto las directivas de Maastrich y la entrada del factor empleo en el corazón de la cohesión y las políticas sociales, que

paradójicamente reforzaba el papel coordinador del Estado en el Método Abierto de Coordinación (MAC), y ofrece al mismo tiempo un papel a las regiones, pero a efectos prácticos sólo participan en la ejecución de los diseños estatales.

En este contexto, el modelo estatal realiza dos usos diferenciados del marco de referencia europeo, en función de sus necesidades de legitimación interna en el desarrollo del Estado de las Autonomías.

- La primera fase, coincide con la incorporación de la segunda ola de planes especiales (mujer, drogas) que utiliza principalmente para reorganizarse después de las transferencias, y asimilar e instrumentalizar nuevas identidades.

- La segunda fase, cuando se incorpora la gestión a las autonomías de las políticas de formación, provoca una discusión contradictoria sobre el papel integrador del trabajo. No apuesta por las políticas de rentas mínimas porque prefiere seguir desarrollando el esquema bismarckiano de la Seguridad Social, a costa de obviar voluntariamente un discurso sobre la funcionalidad del empleo en el nuevo escenario socioeconómico (marco de interpretación privatización/altruismo).

3. La continuidad de la reforma estructural paradigmática: V VI, y VII legislaturas (2000-20011).

3.1. Marco interpretativo, residual

A continuación se expone de forma voluntariamente sucinta una reflexión de la acción pública que se ha desarrollado en las tres últimas legislaturas bajo el marco interpretativo ya consolidado a la altura de 1999. Se quiere de este modo no privar del conocimiento de los acontecimientos subsiguientes al momento de inflexión producido entre la III y IV legislatura, que sí ha sido objeto de análisis de esta tesis. La valoración de la residualidad del marco interpretativo frente al intenso marco de acción permite así contextualizar los periodos históricos anteriores.

El marco cognitivo que dibuja el modelo de bienestar del subespacio autonómico en este periodo, desarrolla un potente discurso comunicativo afianzado en la idea de plena innovación y, voluntariamente, ningún vínculo explícito con el *path*

dependency, si bien puede reconocer privadamente el valor inicial que tuvo la red de servicios sociales inicial. Carece de pronunciamientos respecto a la orientación del eje territorial, pero si complementa su discurso comunicativo con un impulso competencial que va asociado al desarrollo estatutario máximo, cuyo efecto densificador del concepto de política social (amplio o restringido) debería estudiarse¹⁰⁸.

La relación con la política del Estado es la simetría que mantiene respecto a él, optando al desarrollo de un modelo recentralizado y plenamente autonómico, que pone el máximo esfuerzo en copar competencialmente y desarrollar normativamente todas las posibilidades que permite el estatuto.

El marco cognitivo de esta fase muestra la relación directa que se entabla entre la construcción del eje territorial y la creación de estructuras de movilización ciudadana. El debate entre un eje territorial recentralizado en torno a la comunidad autónoma, o la inercia de las políticas del estado territorializadas en sede autonómica es definitivamente desbordado por una apuesta por una línea de filosofía (“de los derechos, y no de asistencialismo”, modelo social (“de participación ciudadana”), operativa (“red de centros de atención al inmigrante, o red de centros de voluntariado”, alimentado por un discurso que es claramente heredero de las derivaciones del issue solidaridad, y en el que el universalismo se garantiza por la propia dinamización del anterior.

El escenario de futuro, en la medida que abandona el discurso tradicional de mallas de seguridad y opta por el suministro de servicios para la calidad de vida que cuantifica su valor en función del número de individuos a que alcanza, y cualifica la calidad de la inserción y la integración a partir del parámetro de la participación. Esto obviamente condiciona el marco cognitivo con que se enmarque los nuevos retos relacionados con la sostenibilidad presupuestaria del sistema: la introducción

¹⁰⁸ Entre las iniciativas que se adoptaron en este ámbito en el periodo 2000-2003 destaca la renovación legislativa con la aprobación de 7 leyes: Ley 1/2003 por la que se regulan las Uniones de Hecho de la Comunitat Valenciana, Ley 4/2001 del Voluntariado, Ley 7/2001 reguladora de la Mediación Familiar en el ámbito de la Comunitat Valenciana, Ley 4/2002 de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, Ley 9/2003 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley 11/2003 sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad, Ley 9/2003 sobre Perros de Asistencia para Personas Dependientes.

del copago en la prestación de determinados servicios, el envejecimiento de la población y la reducción del índice de natalidad o la gestión de los flujos migratorios.

El eje competencial priorizado, y la valoración del factor empleo en relación a las políticas de bienestar
Hemos visto como la frustrada alternativa de erigir el ámbito de las políticas activas como modelo de políticas territorializadas de bienestar articuladas desde la periferia (salarios mínimos), no le resta valor al eje competencial frente al territorial en su función de guía articuladora del régimen de bienestar en los subespacios estatales. Sin embargo, el factor empleo que tanta centralidad adquiere en virtud de las políticas y programas europeos no es tampoco adecuadamente integrado en la acción pública social autonómica.

La relación entre empleo e integración social sigue teniendo un discurso poco trabado, quizá debido a que el periodo ha estado presidido por altas tasas de ocupación, reteniendo las políticas de empleo dirigidas a los colectivos en situación de riesgo de exclusión dentro del mismo organismo heredero desde 1999 del INEM (SERVEF) y de las políticas de formación del Estado. Un seguimiento de las normas y programas producidos desde el Departamento de Bienestar Social pone de manifiesto el aislamiento del factor empleo, a lo largo de las tres legislaturas V, VI y VII.

Política de ordenación de la participación/política de ordenación de la relación con las entidades colaboradoras

La vigorización de la dinámica de participación es una senda alternativa clara a las anteriores redes de servicios públicos de base municipal que sella la nueva coalición de alianzas con la ordenación de la relación del Consell con los actores/entidades colaboradoras (6 organismos de representación en 2003¹⁰⁹). En el marco cognitivo del partido gobernante esta estrategia forma parte del *core* del nuevo paradigma que representa de forma activa, sin embargo lo que en su discurso comunicativo se expresa e interpreta como una nueva trayectoria, una innovación (“en 1995 no existía ningún órgano de este tipo”), que viene a reinterpretar el debate que ya vimos en la primera etapa autonómica sobre consejos generales o sectoriales, que finalmente se

¹⁰⁹Estos órganos de representación eran: El Consejo Valenciano de la Mujer, Consejo Valenciano de Bienestar Social, Foro Valenciano de la Inmigración, Consejo Valenciano del Voluntariado, Consejo Asesor en materia de Drogodependencias, Consejo Rector del IVAJ.

salda con un reconocimiento por parte de los *policy maker* de su torpeza en el tratamiento de la participación, especialmente el de la tercera edad¹¹⁰.

Técnicas de provisión y su financiación: Política de centros/Política de transferencia de rentas

Cuando en el marco cognitivo el eje territorial diluye su importancia, la política de centros también lo hace. La operativa que fue el motor y centro de la política social al comienzo de la andadura autonómica, entorno a la cual se gestaron las primeras estrategias para neutralizar veto players (Diputación) o potencial coaliciones de apoyo (tercera edad), se transforma en un recurso meramente cuantificable en plazas sin valor cualitativo añadido. Por contrapartida, la política de transferencia de rentas que implosionó en 1989 (PER) dirigida a situaciones colectivas, a perfiles individuales en situación de riesgo social, pero atendidos en entornos comunitarios, pasa a ser fragmentada en múltiples líneas de acción que singularizan las causas de riesgo (madres monoparentales entre otras), multiplicando el número de personas a las que alcanza, aunque no se cuenta con estudios sobre el impacto en términos territoriales comunitarios¹¹¹. Esta técnica de atención ciudadana vía servicio pecuniario individualizado y directo se consolida con servicios¹¹² tipo el bono - residencia desde 1996 (tercera edad), cheque-guardería (infancia), lo cual confirma la relectura del valor "universalismo" no tanto en términos de bienestar-necesidad, sino bienestar-mejora de la calidad de vida.

Eje territorial.

El marco retórico relativo al municipalismo reaparece, de algún modo se comprende la necesidad de no renunciar a este referente, sin embargo no se desarrolla ningún plan concertado sistematizado que vaya más allá de la distribución de fondos a través de la convocatoria de órdenes de ayudas a las que concurren y después gestionan. La operativa pone de manifiesto un marco de acción que relega a las Direcciones territoriales todo el peso de esta relación con los municipios, sin que se vea respaldado

¹¹⁰ Entrevista a Rafael Blasco, responsable de la cartera de Bienestar Social en la V legislatura.

¹¹¹ En cuanto a la transferencia de rentas en este periodo destaca el aumento de los beneficiarios de las Prestaciones No Contributivas hasta alcanzar los 44.417 beneficiarios en 2002 que supone un incremento de un 41% respecto a las existentes en 1995.

¹¹² En el ámbito de transferencia de rentas destaca la puesta en marcha de novedosos instrumentos como el Bono-residencia en 1996 del que se beneficiaron 20.000 personas hasta el 2003.

por un discurso o plan de acción de acción social, con objetivos definidos y cuantificados.

El imperativo europeo de los Planes de Acción Social compele a la presentación de planes autonómicos diseñados conforme a los objetivos y directrices europeas, que no se pone en marcha hasta 2006, y no darán participación, teórica, a los municipios en la fase de diseño y planificación en el año 2010.

Desde 2001 se abre una etapa de gran productividad normativa. En parte porque el responsable de la cartera en la V legislatura considera un indicador de calidad democrática el índice de producción normativa, además por el trámite de lectura única, que actúa acelerando vertiginosamente los procesos, cuando hay una mayoría absoluta de diputados que acepta la tramitación del proyecto remitido por el Consell

4. CONCLUSIONES

1. La contribución del modelo de EB mediterráneo: una arena para el consenso.

El **modelo de bienestar mediterráneo** goza del reconocimiento académico, tardío pero consolidado, vinculado al condicionante del subdesarrollo socioeconómico y político de los Estados del sur de Europa, que le posicionó en desventaja temporal respecto a los logros exhibidos por los modelos puros de Estado de Bienestar. La nota común en el mundo mediterráneo era la presencia de una izquierda fuerte con dos notas características: partidos socialdemócratas más escorados hacia la izquierda en los '80-'90 que sus homólogos de los países del norte; y que además no tenían la exclusividad de la defensa del ideal socialdemócrata pues compartían cartel con el partido comunista, y en la Comunidad Valenciana en concreto, con EUPV, UPV/Bloc.

Dentro del modelo mediterráneo podemos decir que el español representa una subespecie, pues adicionaba la particularidad de ser **descentralizado**, a diferencia de otros modelos meridionales como el griego o el portugués, en los cuales la construcción del estado de bienestar no iba a acompañado de un debate en torno a la articulación del eje territorial.

Las demandas sociales que se reclamaban desde el estado de bienestar se complementaban, en el mismo plano de igualdad, con las exigencias de un reequilibrio territorial, pero no en el sentido socioeconómico como el que se vivía en territorios como el Algarve o el Alentejo en Portugal, o en Andalucía o Extremadura en España, sino en un sentido puramente identitario. Dándose la coincidencia que los territorios que lo exigían con más fuerza Cataluña y Euskadi eran entonces los motores económicos del estado.

Nos encontramos, en el caso valenciano, con un esquema de descentralización federalizante que, además en su aplicación, iba a ser real a diferencia de los Estados de Bienestar federal formales habituales en América Latina o Australia. La distribución de competencias, y su ritmo, iba a contar y a comprometer a los actores, y a la estructura institucional histórica preexistente, generando un proceso de una envergadura, y dimensiones particulares, que hemos abordado a partir del análisis de una de sus partes integrantes, la Generalitat Valenciana.

La democracia permitía un marco nuevo para la organización de los intereses bajo unas reglas determinadas, en este nuevo episodio de la historia del parlamentarismo en España. El escenario inaugurado con la Constitución suponía, como mínimo, la actualización de las posiciones/status/roles de los actores sociales en el Estado Social Democrático de Derecho, y su redefinición respecto a situaciones precedentes.

Esto supuso ineludiblemente un periodo durante el cual adquirieron especial relevancia los conflictos de competencia. Desde entonces, el planteamiento desde la base del Estado autonómico del principio de participación de las CCAA en el diseño, y de la equidistribución en el planteamiento de los múltiples programas estatales, autonómicos (y locales), proporcionan, con su ajuste continuo, la forma a nuestro modelo mediterráneo de bienestar.

España no había vivido el contexto internacional del Estado de Bienestar de los *Glorieux* 30 años que blindó la paz tras la segunda guerra mundial, y mediante la

consolidación de concesiones y standars de vida confortables para la sociedad de masas postindustrial, y en transformación, mediante la combinación de keynesianismo, taylorismo y segregación femenina que facilitó el crecimiento económico sostenido.

Por eso cuando España vino a actualizar su propia construcción de modelo de Estado de Bienestar, se reprodujo el esquema por el cual, antes que la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, se perseguía la fórmula de convivencia pacífica que conjurara las tensiones, en este caso las periféricas contra el autoritarismo centralista, y ello mediante un esquema de participación política que incrementara el número de actores con capacidad decisoria en la definición del nuevo Estado. En la Comunidad Valenciana la construcción del Estado autonómico, y su tránsito hacia un modelo neocorporativo que incorporara junto a los agentes tradicionales, a los agentes sindicales, corporaciones profesionales, y las entidades cívicas emergentes proveedoras de servicios fue muy plural y diversificado en su fase inicial.

Esta iba a ser la contribución del modelo de Estado de Bienestar mediterráneo, en España: una arena para el consenso.

II. La contribución del EB mediterráneo: los actores tradicionales e históricos.

Por otra parte, no cabe duda que la contribución mediterránea a la evolución del experimento, amplió el tipo de actores participantes cuyo reconocimiento da coherencia y racionalidad a las coaliciones de apoyo practicadas, así como credibilidad al legado histórico.

La mediterraneidad o latinidad del contexto ha introducido en el proceso de construcción democrática del estado de bienestar agentes que sociológicamente proceden del ámbito del tercer sector relacionado con la Iglesia católica o las redes de solidaridad familiares. El correlato institucional son los actores públicos territoriales laicos o con vínculos seculares (vía nivel provincial), que en su viaje a la incorporación a la democracia fueron adaptándose a los sucesivos marcos interpretativos que se han expresado hasta la actualidad en las arenas de gobierno de la Generalitat valenciana.

La fragmentación institucional propia de la descentralización incrementa los **veto players** que pueden observarse en el proceso causal, y la formación de **coaliciones de apoyo** evoluciona en función de qué nivel territorial institucional soporta el liderazgo del diseño de la política social. A lo largo de este proceso, es cuando el legado histórico de los actores pone de manifiesto su influencia y significado, en los diferentes nivel.

En la Comunidad Valenciana, los **actores privados de la vieja política** emprenden una actualización de sus referentes, con perfiles no coincidentes. Mientras, la Iglesia apuntala sus posiciones en coalición con las Diputaciones Provinciales *cuando el nivel autonómico aún es frágil* (hasta 1983). En cambio los sindicatos, y el diálogo social, tienen presencia irregular en el proceso autonómico. Tendrán un perfil bajo durante la época de su mayor influencia a nivel estatal (que duró hasta la huelga de 1989), pero serán decisivos a partir de esa fecha en la Comunidad Valenciana, *cuando el nivel autonómico esté fortalecido* y ponga en marcha un modelo propio comunitario, municipalista e intersectorial.

Con respecto a los **actores privados emergentes**, vemos que las ONG locales tratan de tener papel protagonista en el modelo intersectorial y comunitarista de la fase autonomista inicial, en la línea del modelo tradicional. Al mismo tiempo, las entidades colaboradoras sin ánimo de lucro tratan de redefinir su posición como mercantiles locales cuando se abre el tibio debate respecto a la deriva del modelo mixto de bienestar. La falta de claridad del discurso gubernamental impide que esta generación de proveedores se posicione con fuerza en la siguiente etapa abiertamente neoliberalizadora.

Con respecto a los **actores públicos**, vemos como se organizan coaliciones de apoyo mutuo que desarrollan tácticamente en cada nivel territorial estrategias de gestión del potencial político de los diversos actores y sectores competenciales asistenciales. En este sentido la municipalidad, tras comprobar que la autonomía local constitucional no iba a tener un refrendo político practica, y en virtud de la interpretación del Constitucional de las competencias impropias, pasa a hacer un ejercicio instrumental de

éstas bajo la máxima electoral de la *evitación de la culpa*. En cambio, el Estado aprovecha este escenario, y cultiva sistemáticamente múltiples *sendas políticas alternativas* diseñando instrumentos de acción dirigidos a colectivos subjetivos específicos (gitanos y toxicómanos, mujer, menor y tercera edad). Mientras, la Comunidad Autónoma compensa sus debilidades estructurales apoyándose alternativamente en actores muy diversos, y a veces contradictorios. Primero negocia con Diputaciones, después se vincula a cierto discurso europeo en los 80, mientras mantiene relaciones bilaterales con la municipalidad pero nunca formalizadas. La regularización de la red pública de actores, teóricamente, le permitía entrar en fase de expansión de sus redes, y estabilidad, pero la falta de un discurso claro en torno a la relación macroeconómica entre sector público y privado, lo retrasa. Paralelamente aspira a consolidar una red clientelar clásica.

Efectivamente, la naturaleza cultural del modelo mediterráneo de bienestar preexistente a la Democracia asentada en la Iglesia y la sociedad civil, actualiza el papel institucional de los actores de la vieja política a partir de una serie de dinámicas imprevistas y no planificadas, que no por ello carentes de coherencia, que condicionan a los actores políticos públicos de cada nivel.

III. Los espacios subestatales de Bienestar como filtro de la presión al cambio.

Cuando nos preguntamos, en el contexto del Estado de las Autonomías, qué es reforma del Estado de Bienestar, tenemos que asumir que **las presiones endógenas, las instituciones y tradiciones que filtran la presión al cambio, ya no se sitúan directamente en los Estados (regímenes políticos), sino en los subestados de bienestar** (a los que nos podemos referir también como subgobiernos de bienestar o mesogobiernos autonómicos), los que actúan de traductores de estas presiones con la legitimidad jurídica y política de que se inviste para construir y desarrollar el régimen de bienestar.

Este proceso de filtraje de la conflictividad pone de manifiesto el papel de árbitro de los gobiernos autonómicos en la interacción entre el modelo territorial y el modelo económico de bienestar. El resultado es la interacción de unas instituciones de origen,

fundamentos y evolución diverso, que han desarrollado y adaptado desde la Transición una serie de dinámicas de acción pública a veces consensuada otras beligerante, a veces proactiva otras pasiva, al dictado de marcos interpretativos procedentes de signos políticos distintos. Estos discursos han ido convergiendo, en virtud de un sistema de préstamos y reinterpretaciones de sus respectivos valores y programas, al servicio de una estabilidad territorial y competencial, que participa del objetivo común de legitimar sus respectivos espacios políticos. De tal modo que marco cognitivo, dimensión sustantiva y operativa aparecen estrechamente entrelazados.

Tras analizar los diversos agentes actuantes en el ámbito autonómico, hemos ampliado el foco y considerado que el filtro es en realidad un entramado institucional y multinivel complejo, un espacio subestatal de bienestar que ha ido generando un régimen de bienestar específico. Las interacciones suscitadas entre niveles de gobierno, y las presiones procedentes de su pasado (*path dependency*), o de las propuestas exógenas de futuro (europeas) nos explican cómo el gobierno multinivel ha evolucionado desde la finalidad distributiva a la reguladora (Lowi), y desde la reforma paramétrica hacia la paradigmática (Hall).

Esta investigación observa cómo un régimen de finalidad económica distribuidora heredado del Estado centralista evoluciona en las Comunidades Autónomas, en una primera fase, hacia un régimen de finalidad redistribuidora descentralizado en los gobiernos socialdemócratas. No se trata tanto de describir la lógica de las organizaciones, sino de interpretar los acontecimientos de la acción pública mediante la subsunción de éstos en una lógica de tipo económico (Lowi) y otra sociopolítica (Hall). La voluntad de reafirmar un proyecto de régimen de bienestar autonómico al margen del Estado, que no en competencia con él, convive con un discurso socialdemócrata no actualizado que pone de manifiesto las limitaciones de una presión reformadora que no es capaz de interpretar el cambio (paramétrico, de instrumentos) bajo sus propios y clásicos valores. Posiblemente debido a la urgencia de racionalización el lastre histórico, sumado a un proceso de transferencias incompletas lento y disruptivo, unido a tensiones intrapartido y entre partido y Gobierno que

agravan la ausencia de un discurso comunicativo, y sobretodo la falta de concreción del modelo de bienestar mixto.

Entre otros factores, la temprana manifestación de una **voluntad de recentralización en torno a las instituciones de la Comunidad Autónoma, compartida por ambos signos políticos** (modelo territorial), unida a la falta de avance de los gobiernos socialistas en el discurso redistribuidor socialdemócrata (modelo económico basado en la solidaridad entendida como reparto efectivo de recursos), acaba siendo sustituido bajo gobiernos populares por un modelo económico autonómico de finalidad reguladora, no coordinado con las entidades locales, y desconocedor del mapa de actores proveedores y de representación de intereses que no esté gestionado directamente desde este nivel autonómico. Se produce un sistema de préstamos y reinterpretaciones bidireccional entre los valores de la socialdemocracia y neoliberalismo para vehicular en consenso social existente ante las ideas de participación y solidaridad.

Es así como el nuevo espacio subestatal de bienestar bajo gobiernos del partido popular mantiene la retórica socialdemócrata desplegando hasta 1999 un potente discurso justificativo de la reforma ya iniciada por gobiernos socialistas, haciendo hincapié en el valor de la solidaridad (pero entendida como participación ciudadana y articulación de redes), que legitima su proyecto regulador del mismo modo que en la solidaridad legitimó el proyecto socialista estatal en la primera fase autonómica (planes especiales). Esta nueva red permite abandonar la articulación de un eje territorial municipal organizado sistemáticamente como hasta ahora (Plan Concertado), aunque no descuida el espacio provincial (Diputaciones Provinciales). El discurso y la lógica europea continuará suministrando discurso competencial tanto al estado como a la autonomía (Planes de Inclusión Social, MAC), y una oportunidad de articulación al nivel municipal, desagregada del nivel autonómico y estatal (Redes locales europeas, vía financiación FSE).

IV. La interacción competitiva multinivel de los marcos de acción (estatal, autonómico y local) y la adaptación de los marcos cognitivos.

Al doble proceso sustantivo de la democratización y construcción del estado de bienestar, hay que añadir la clarificación sobre qué eje está articulando las comunidades autónomas y qué razones les llevan a ese comportamiento organizacional, observar si les rige la prioridad de vertebrar el territorio, o la construcción de un contenido cohesivo y coherente de la competencia, de la materia sustantiva del bienestar.

Desde el punto de vista del territorio, cada **poder territorial** justifica su **marco retórico en relación al marco de acción** que ha de desarrollar para cubrir sus respectivas carencias frente a los actores territoriales, con la paradoja de que todos los niveles sin excepción tratarán de compensar estos déficits con el apoyo de la municipalidad. Así, el discurso retórico de la acción del **Estado**, opta por sustituir su papel de mediador autonómico por el de director del escenario municipal, de límites legalmente más seguros. Esta senda alternativa a través del diseño de programas, que gestionan las entidades locales, supone la renuncia a la armonización de una asimetría aún incierta y opta por activar su papel de continuador del régimen local. Incluso recurre a legitimarse mediante los informes de asesoramiento de los organismos internacionales. Mientras, el discurso retórico **autonómico** se inclina por adaptar su acción a la estrategia competencial del Estado, en una plástica distribución de colectivos sujetos a protección, que legitima de forma tácita el proyecto centralizador del Estado. Tolera cierto modelo municipalista de cuño propio, respaldado por los sindicatos, en un contexto de *veto players* coyunturalmente silenciados (provinciales y locales) o ausentes (autonómicos). Aprovecha además los programas estatales para mantener una relación de bilateralidad con los municipios que subsana el déficit de discurso autonómico, al tiempo que suple carencias en infraestructuras. Entre tanto, el discurso retórico que cubre el marco de acción **municipal**, maximiza su anticipada legitimación democrática electoral y colabora con las propuestas de los dos niveles (estatal y autonómico) por su flexibilidad. Rápidamente práctica la técnica de la evitación de la culpa respecto a determinadas necesidades sociales, que impone una dinámica de mayor flexibilidad presupuestaria (convenios específicos vs. convocatoria general de ayudas).

El eje competencial se forma con la interpretación táctica que cada nivel territorial hace de las presiones endógena y exógena. De modo que la estrategia competencial del nivel autonómico, se focaliza episódicamente en la pobreza, que había devenido debilitada por su origen benéfico, y recibe a partir de los '80 un tratamiento contemporáneo que legitima el papel del nuevo nivel de gobierno autonómico, nutrido del discurso europeo deloriano (presión exógena). Mientras, la estrategia competencial del nivel estatal se apropia la defensa de identidades definidas en la Constitución, en un contexto de búsqueda de nuevas responsabilidades sociales; y la estrategia competencial del nivel municipal se apoya en su *path dependency* para reforzar su papel defensor de la participación democrática, posicionándose estratégicamente ante las nuevas identidades y necesidades sociales (drogas, empleo, inmigración, transeúntes, gestión y titularidad de centros), demandando a los actores directores Estado y autonomía, máxima flexibilidad en los instrumentos. Muestra igual disponibilidad ante las políticas sociales financiadas por la UE. En este punto cabe resaltar la estrategia competencial del nivel provincial que defiende el mantenimiento de su ámbito competencial (cultura, salud mental), e instrumentos, evolucionando tácticamente en algunos programas ofertados por el Estado.

Puede concluirse que, a medio plazo, la prioridad y dificultades generadas en la construcción del eje territorial autonómico permite al Estado recuperar la iniciativa apoyándose en el eje competencial, valiéndose de la europeización que le reconocerá el papel conductor (PNAE y PNIS) en las políticas que marcarán los diseños a largo plazo, a partir de la cumbre de Lisboa en 1999.

En definitiva, los marcos retórico/cognitivos y marcos de acción del nivel autonómico interactúan competitivamente con los niveles estatal y nivel local, de manera que de la instrumentalización de éstos depende la posición y legitimidad de todos en el marco del Estado de las Autonomías, confirmando de este modo que el proceso histórico ha generado una dialéctica que si bien no acaba de tener reglas claras, tampoco hace viable una segregación limpia y estática en partes autónomas.

Concluimos que el modelo interpretativo rompe con esquemas ahistóricos y faltos de contextualización, e intenta hacer su aportación a la comprensión cognitiva del proceso prestando especial atención al origen y fundamentos de los diversos niveles de gobierno en presencia en el espacio subestatal de bienestar.

V. *El desbordamiento respecto al título constitucional atributivo puede manifestar el cambio de paradigma.*

De los dos ejes apuntados, el eje competencial va ganando peso relativo a medida que avanza el proceso de conformación del régimen de bienestar subestatal, es por ello que nos planteamos que su moldeamiento por parte de los niveles implicados estén apuntando al cambio de paradigma.

Los sectores tradicionales (básicamente tercer edad, discapacitados y menor) heredan del Estado infraestructuras territoriales. Éstas, aunque escasas, son de mayor envergadura que los sectores emergentes (mujer, etnias minoritarias, drogodependencias), y plantean un prototipo de política pública de mayor complejidad interna en cuanto a densidad de actores y grado de implicación, aún instalado en un esquema de *reforma instrumental o paramétrica*. Por contrapartida, las políticas de las áreas de provisión que emergen tras la Constitución no tienen al principio el elemento territorial en el centro de su diseño, y se centran más en la movilización de actores (mujer, minorías étnicas), y abriendo el paso a esquemas de *reforma paradigmático*. En la fase de construcción de la autonomía aquellas políticas sociales que permiten la visibilidad política mediante una efectiva presencia institucional *territorial* copan la máxima atención de los *policy makers*, siendo éstas las políticas tradicionales de tercera edad, menor. En las fases posteriores caracterizadas por *la desterritorialización*, los *policy makers* trasladan a todas las políticas la prioridad de la movilización de actores, si bien no se abandona el interés por la implantación de recursos territoriales.

Este efecto *gap* entre los ejes competencial y territorial está íntimamente relacionado con la deriva que el valor solidaridad y participación tiene en los marcos cognitivos de los decisores políticos de los gobiernos socialistas y populares, y está informado por un

marco interpretativo que pone en el centro el valor social de la solidaridad en tanto que instrumento para tejer redes, con independencia de su capacidad prestadora de servicios. Por tanto, debemos preguntarnos si se mantiene el interés en la vertebración de una estrategia territorial de redistribución de recursos. Es más, podemos cuestionarnos que estemos ante la construcción de un modelo comprensible que facilite la participación y el acceso, o bien, como parece, ya no se trata tanto de cumplimentar el título atributivo como de desarrollar una estrategia de cuña electoral (*wedge policy*). No hay lealtad institucional al título competencial, sino la consideración de los intereses electoralistas en cada nivel territorial de gobierno.

VI. *Los acontecimientos discretos, los puntos de inflexión, y el policy learning.*

Constatamos que el proceso autonómico se inicia con una tímida reforma instrumental y paramétrica (observado tras medir la evolución de instrumentos y objetivos hasta principios de los '90), y gana velocidad a medida que nos aproximamos a una reforma de tipo paradigmática (a partir de mediados de los '90). Los mismos *policy maker* interpretan este salto no tanto como decisiones ideológicas, sino como una toma de conciencia de las potencialidades del ente autonómico, que tiene más que ver con el *policy learning* y el incremento de sus capacidades ejecutivas. Consecuencia de este proceso de aprendizaje será que los productos legislativo y ejecutivos (leyes y programas) originados en el marco de esos consensos institucionales, no explicitan el cambio de modelo o de elementos estructurales del bienestar, pues conforme se avance en el asentamiento del gobierno autonómico, se clarifique el rol de los actores territoriales y sus competencias y estos sean conscientes de sus limitaciones y objetivos reales, será más habitual la introducción de medidas de innovación de impacto simbólico (programas de impacto mediático), que transformador de los elementos estructurales.

Parece darse una cooperación necesaria entre las políticas de alcance transformador estructural generadas en un contexto de lenta evolución del marco interpretativo (hasta 1989), y las políticas simbólicas y gestuales del periodo de asentamiento del poder autonómico y marco interpretativo diluido (bienio, a partir de 1989). Estas son

derivadas del periodo anterior, y favorecerán a un estado regulador, que se maneja cada vez con mayor destreza entre objetivos e instrumentos.

Las conclusiones extraídas hasta ahora nos llevan a confirmar que la agregación discreta de los acontecimientos concretos configuran el pulso del reajuste del régimen de bienestar subestatal, antes que una innovación reactiva fruto del efecto rebote (raquett effect). En el proceso de construcción encontramos un punto de inflexión en el bienio de transición entre 1989-1991, momento reconocible en que confluyen medidas de alcance transformador con participación de actores institucionales, y sociales (sindicatos y partidos de la posición), con un cambio de marco cognitivo procedente de la periferia del estado (gobiernos autonómicos que apuestan movimiento por las rentas mínimas) en un contexto de gobiernos estatal y autonómico socialista. Esta coyuntura crítica fue reforzada en el nivel autonómico por acontecimientos de impulso al marco cognitivo comunitarista (riada de 1987), que no obstante no dieron consistencia suficiente al modelo.

VII. La inexistencia del Estado de Bienestar, o el modelo de política social estratégico.

Parece cobrar consistencia la escéptica constatación de que no hubo en realidad un Estado de Bienestar, sino una estrategia que se articuló bajo un indefinido modelo de política social. Quizá la entrada retardada de España en el Estado de Bienestar nos llevó a aplicar esquemas de análisis propios de Estados que habían ya superado sus correspondientes fases dorada y también plateada del Estado de Bienestar, pero nuestro esquema de organización del Estado tenía una naturaleza y condicionantes muy diferentes. Posiblemente, nuestro marco cognitivo de partida y sus referencias obedecieron a ello, y de hecho esa representación estratégica contribuyó a que cada tipología de actor desempeñará el papel que cíclicamente le correspondía, según ese patrón de referencia: 1) Al Estado, ser promotor de una nueva naturaleza de Estado, 2) A los sindicatos, su legitimación democrática después de décadas de clandestinidad como agentes de transformación social, 3) A los ayuntamientos, su función de escenario de expresión de la democracia más participativa, después de haber sido el entorno natural de prestación de la Beneficencia (s.XIX) y asistencia social (s.XX), 4) A

las Diputaciones provinciales, que sin negar ni confirmar ese marco cognitivo de la realidad, siguen trabajando para acomodarse y subsistir.

La piedra de toque es el actor emergente Comunidad Autónoma, en tanto que carente de patrón histórico de referencia pero cuya vocación original es legitimarse desde el inicio de la Democracia colaborando en el reasentamiento de los antiguos y nuevos actores. La Transición tendría en su base tres reivindicaciones esenciales: la construcción de un marco que reconociera las diferencias territoriales (Estado de Autonomía), la construcción de un marco de derechos y libertades individuales exigido por las clases medias, la construcción del Estado de Bienestar. Es evidente que la primera de estas necesidades pautó el proceso anteponiéndose, y condicionando los fundamentos y el régimen del futuro estado de bienestar.

El análisis de su marco de acción (la agregación de normas y programas) es pura estrategia en todo momento, poniendo en evidencia, con su búsqueda de alianzas e identidades, la relatividad de los contenidos. En este sentido puede decirse que la política social resultante, en definitiva el eje competencial construido, no tenía otra teleología que la adaptación permanente. Enfrente encontraba al resto de actores, con sus efectivas tradiciones en política social, además de estar interesados, como la Comunidad Autónoma, en la pugna por el poder territorial (nivel estatal, local, provincial y Arzobispado).

VIII. Última conclusión.

En conclusión, los estados descentralizados requieren expedientes que justifiquen su construcción, y quizá en la Comunidad valenciana este fenómeno se dió en su extremo. Un sistema de representación política bipartidista dotado durante mucho tiempo de estructuras de poder político ancladas en el discurso meramente coordinativo, y sólo recientemente comunicativo con la sociedad, una resistencia de la base tradicional del poder territorial liberal-burguesa de ámbito provincial, y el apartamiento temprano del nivel local como cadena de garantía de la continuidad y coherencia en los programas de atención social, han generado y afirmado la inexistencia de un Estado de Bienestar en el sentido formal y clásico del concepto,

patroneado por un Estado en conjunción de las Autonomías; y la inexistencia de modelos de política social en el ámbito local consolidados y estandarizados.

La negación de ambos presupuestos, nos lleva a confirmar que el verdadero modelo existente es ante todo una apuesta estratégica múltiple y simultánea en cada nivel territorial, que refuerza sus aspiraciones con el nutriente de la presión exógena europea. En retrospectiva, puede concluirse que la presión endógena procedente de los actores tradicionales (nivel local y provincial, pero también agentes sociales) colaboró en la maduración del modelo de bienestar autonómico propio.

El gobierno autonómico enmarcado en un esquema cognitivo socialdemócrata, justificó su modelo redistributivo en un episódico apoyo de la municipalidad, útil en el plano cognoscitivo y de acción, pero también, fue capaz de justificar una voluntad recentralizadora, que subsiste hasta hoy, y que tácitamente compartía con los actores tradicionales. Una vez acabado el ciclo de presión endógena, se comprueba que la creciente presión institucional exógena europea no se contradice con la anterior, más bien realimenta a la entidad región, y le genera permanentes oportunidades en el ámbito de la competencia.

Las oportunidades del estado regulador se abren paso en un escenario en el que el marco interpretativo socialdemócrata se encuentra en fase de reordenación de los valores que integra, y que es el marco cognitivo que muestra al régimen político que gobierna y que filtra los cambios, incluso bajo gobiernos del partido popular.

En el plano territorial, el nivel autonómico no ha interiorizado un verdadero modelo multinivel, y reproduce una versión periférica del modelo centralizado con el respaldo de los actores históricos, emergentes, actores participantes en el diseño, y ausencia del nivel municipal. De hecho ha practicado una recentralización a escala autonómica concentrando diseño y gestión de las políticas sociales, y empleando a las entidades locales como entidades colaboradoras distribuidoras de fondos públicos, cuando ha tenido interés especial en desarrollar algún programa social concreto.

El eje competencial se muestra claramente y en todas sus fases, instrumentalizado, servicial y subsidiario de la toma de decisiones sobre el modelo de ordenación de los intereses económicos, y la construcción del eje territorial. Con el desarrollo interesado de determinados ámbitos, el nivel autonómico práctica un esquema de comportamiento similar al de las “competencias impropias”.

Posiblemente, el nivel local está llamado a ordenar un modelo autorreferencial, no integrado en el modelo estatal ni autonómico aunque informado por el mismo régimen político y presión exógena. Éste identifica un eje competencial propio, basado en identidades emergentes, y una legitimación cognitiva propia fomentada desde la Unión Europea que fomenta redes de actores proveedores del paradigma regulador (altamente diversificados) que puede articularse, aunque no lo necesita, con los actores proveedores de los niveles estatal y autonómico.

Partiendo de este estado del arte, la cohesión del gobierno multinivel plantea una elevada heterogeneidad de redes de actores proveedores en la base (desterritorializada), un marco retórico común (europeo), y un marco cognitivo generalizado (neoliberal, pero que reinterpreta los valores socialdemócratas) que ha favorecido marcos de acción distintos en cada nivel territorial, formando ejes competenciales paralelos que comparten paradójicamente técnicas de intervención y objetivos, con pequeñas modulaciones paramétricas territoriales entre estado, autonomía y municipios. En definitiva un espacio subestatal de bienestar productor de un régimen de bienestar propio, paralelo aunque no en competencia con el régimen de bienestar del Estado recentralizado.

BIBLIOGRAFIA

- Adelantado, Brugué, Gallego, Gomà, Losada y Rosetti. (2002) "Las políticas públicas autonómicas: las formas de gestión del Estado de Bienestar", en *Veinte años de autonomías en España : leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública* . Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Adelantado, J y Gomà, R (2000): "La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos", en Adelantado, (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar, políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Icaria-UAB, p 313-347.
- Aguilar, Corera, Gaviria y Laparra (1990): *Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los servicios sociales y del trabajo social*". Documentación Social, 79.
- Aja, E. (1999) *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*. Alianza Editorial. Ciencias Sociales
- Aja,E (2004) *La consolidación del estado autonómico. Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 15, 2004 (Ejemplar dedicado a: XXV aniversario de la Constitución Española), pags. 393-410
- Alaminos, A. (1995) *La gestión de la vida local* Diputación de Alicante
- Alemán Bracho, C (1991) *El sistema público de servicios sociales en España*. Impredisur. Granada
- Amenta, E., Bonastia, C.and Caren, N. (2001), *US social policy in comparative and historical perspective: concepts, images, arguments, and research strategies*, *Annual Review of Sociology*, 27:213–214.
- Arriba González A, Parrilla Fernández,J.M. Pérez Eransus, B., (2009) *Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social*. I Congreso REPS, Oviedo, Nov.
- Arriba, Ana (1999) *Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España. Unidad de políticas comparadas*. CSIC 09_99
- Arriba, Ana y Moreno, Luis (2005), 'Spain – poverty, social exclusion and 'safety nets'' en Ferrera, Maurizio (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and*
- Arthur, W.B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Autes,M. (1992) *Travail social et pauvreté*. PARÍS. ED. Syros (287 y ss).
- Ayala, L-(1997), *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.(Mimeo).
- Aznar Lopez, M (2001) *Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria* Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, Nº 30, (Ejemplar dedicado a: Asuntos Sociales), pags. 55-86
- Aznar, M. (1994) *La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico*", en V Informe Sociológico sobre la situación social en España, Madrid, Fundación FOESSA.
- B. Guy Peters, Jon Pierre, Desmond S. King. (2005) *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism*. *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 4, November Pp. 1275–1300

Bacchi, C (1996) What's the problem. En *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. Londres. Sage

Bache, I. and Jones, R. (2000) 'Has EU regional policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom', *Regional and Federal Studies*, vol 10, no 3: 1–20.

Bañón y Tamayo (1998) Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales, en *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* / coord. por Robert Agranoff, Rafael Bañón i Martínez, 1998, pags. 105-159.

Bañón, R. and Tamayo, M. (1997) 'The transformation of the central administration in Spanish intergovernmental relations', *Publius: The Journal of Federalism*, vol 27, no 4: 85–114.

Barcellona ,P. (1996) *Postmodernismo y comunidad, el regreso de la vinculación social*. Turín.

Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.

Baumgartner. F.R, Green-Pedersen. C., Jones, B.D (2006).Comparative studies of policyagendas. *Journal of European Public Policy* 13:7 September. 959–974

Beland, d (2005) Ideas and social policy: En institucional perspective. *Social policy and aministration*. V. 39, No. 1, F. 1–18.

Béland, D y Lecours, A. (2007) 'Federalism, Nationalism and Social Policy Decentralization in Canada and Belgium', *Regional & Federal Studies*, 17: 4, 405 — 419

Beltran Aguirre, J.L.(1992).El régimen jurídico de la acción social pública HAEE/IVAP

Benz, A., Eberlein, B. (1998) *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*. September .European University Institute, Working Paper RSC No 98/31

Berman S. (1998) *The Social Democratic Movement: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe* Cambridge: Harvard Univ. Press

Berman S. (2006). *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. New York: Cambridge Univ. Press

Blanco Valdés (2010), La sentencia de nunca acabar, en *Claves de la razón Práctica*, núm. 205, septiembre.

Blasco Lahoz ,J.F, (1992) *La protección asistencial en la Seguridad Social*, Tirant lo Blanc, Valencia.

Bonoli, Giuliano (2007). *Time Matters: Post industrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*. *Comparative Political Studies* 2007; 40; 495

Borrajo Lacruz, E. (1989) De la previsión social a la protección Social en España: Bases histórico constitucionales hasta la Constitución en *Economía y Sociología del Trabajo*, 3 (1989).

Börzel, T.A. (2000) 'From competitive regionalism to cooperative federalism: the Europeanization of the Spanish state of the autonomías', *Publius: The Journal of Federalism*, vol 30, no 2: 17–42

Börzel T.A and Risse, T. (2009) *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. Keith Featherstone/Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation* (Oxford: Oxford University Press

Braun, D (2000), "Territorial Division of Power and public policy making: an overview", en D. Braun ed. *Public Policy and federalism*, Aldershot, Ashgate, p 1-25.

Brenner, N. (1998) *Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales*. January

British Economic Policy in the 1970s." In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, eds. S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 90–113.

Brugué, Q, Gomà, R, Subirats, J (2005). Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas. Documentos de Trabajo 5. Madrid. Fundación BBVA, y BRUGUÉ, Q, GOMÀ, R, SUBIRATS, J (2005). Análisis de los factores de exclusión social. Documentos de Trabajo 6. Fundación BBVA

Brugué, Q, Gomà, R, Subirats, J. (2001) El gobierno del territorio: del estado a la red, en *Brugué, et. Al Redes, territorio y gobiernos*, Barcelona. Diputación de Barcelona.

Brugue, Q., Gomà, R. and Subirats, J. (2000) 'Multilevel governance and Europeanization: the case of Catalonia', *South European Society & Politics*, vol 5, no 2: 95–118.

Bueno Abad, J.R (1988) *Servicios Sociales: Planificación y Organización*.;(1988) *Apuntes de la descentralización de los servicios Sociales*. Edit. Nau Llibres.;(1991) *Hacia un modelo de Servicios Sociales de acción comunitaria*. Edit. popular; (1992) *Los Servicios sociales como sistema de protección social*. Nau Llibres.

Bulmer, S. and C. M. Radaelli (2004) 'The Europeanisation of public policy' in C. Lequesne and S. Bulmer (Eds.) *Members States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Bustelo, M, Lombardo, E (2006) Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa. *Revista Española de Ciencia política*. Num. 14, Abril , pp 117-140

Cachón L y Palacio, J (1999): *Políticas de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea*", en Miguelez y prieto, *Las relaciones laborales en España*, Madrid, Siglo XXI:

Cainzos, J (1996) *Estado de bienestar y ciudadanía. Los fundamentos comunitarios de la solidaridad en la obra de Harris*, en *La justificación del Estado de bienestar*. Instituto de estudios Fiscales.

Casado, D. (dir.) (1994) "Acción social y servicios sociales", en V Informe sociológico sobre la situación social en España, Madrid, Fundación FOESSA.

Casado, D. (1977) *Cambio de las Instituciones de Bienestar Social en España*. Ed. Marova..Madrid; (1990) *Sobre la pobreza en España, 1965-1990*, Ed. Hacer. Barcelona;

Castel, R (1992): " La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en Alvarez-Uría (ed.) , *Marginación e inserción*, Madrid, Endiminion.

Castell, R (2004) , *La metamorfosis de la cuestión social* , Buenos Aires. Paidós. 1ª reimpres. (422-432).

Castillo Blanco, F y Barranco Vela, R (1994) *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Aldahara, Granada.

Castles, F. G. (2004), *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford: Oxford University Press.

Castles, F.G y Uhr, J (2010) *The Australian welfare state: has federalism made a difference?*. *Australian Journal of politics and History*, vol 53, issue 1, pags 96-117.

Charles Murray (1984) en *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, New York:

Christensen . T, y Laegreid.P (2005) El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. En *Gestión y política Pública* vol. XVI, num.3 II semestre de 2005.pp 557-598.

Christopoulos, D.C. (2006) 'Governance capacity and regionalist dynamics', *Regional and Federal Studies*, vol 16, no 4: 363–83.

Chuliá, E. (2000) El Pacto de Toledo y la política de pensiones". *Asp Research Paper*, 33. Madrid. Pags. 1-21.

Clayton, R., and J. Pontusson. (1998). "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies." *World Politic* 51(1): 67–98.The Politics of Path Dependency 1297;

Clemens, E. S., and J. M. Cook. (1999). "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change." *Annual Review of Sociology* 25: 441–66.

Colino, C (2008) "The Spanish model of devolution and regional governance: evolution, motivations and effects on policy making" in *Policy & Politics* vol 36 no 4 • 573-86

Colino, C. (2001) 'La integración Europea y el estado autonómico: Europeización, estrategias y cambio en las relaciones intergubernamentales', in C. Closa (ed) *La Europeización del sistema político español* (pp 225–60), Madrid: Itsmo

Colino, C. (2002)"Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental", en *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. pp 305-349.

Coller, Xavier (2004), "Los políticos valencianos en el contexto español", *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, no 41/42, pp: 96-145.

Collier, R. B., and D. Collier. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Comín Comín, F. (1996) *Las formas históricas del Estado de Bienestar : El caso español.*: 29-59

Coraggio J.L (2008) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad.*

Cowles, Maria Green, James Caporaso, and Thomas Risse, eds. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca NY: Cornell University Press.

Cox R.H (2008). How Globalization and the European Union are Changing European Welfare States. Conference "Social Policy in the New Europe: The Experience of Austria and the Smaller EU States," Center for Austrian Studies, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 27-28 March.

Cox, R (2004) *The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct*. *Social Policy and Public Administration*. V.. 38, No. 2, April, 204–219

Cox, R. H. (2001), The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, *World Politics*, 53, 3: 463–98.

Crosland C.A. R (1956) *The future of socialism*. Jonathan Cape,Londres.

Cruz, I, Desdentado, Rodriguez Cabrero (1985), *Politica social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*. Madrid. Siglo XXI

Davies, J. S and Tuck P. (2010) Institute of Governance and Public Management (IGPM). Critical Governance studies Conference at Warwick University; UK: Diciembre 13/14.

Del Pino, E. Marzo (2004). *Debates sobre la reforma del estado de bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones*. Documentos de trabajo, 04-03, de la Unidad de Políticas Comparadas.

Del Valle Gutierrez, A (1986) El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías". Siglo XXI

De las Heras, P. y Cortajarena, E (1979) .Introducción al Bienestar Social

Dobbin, F. (1994) Forging Industrial Policy Cambridge: Cambridge University Press

Dudek, C.M. (2005) EU accession and Spanish regional development: Winners and losers, Brussels: Peter Lang

Eardley, T. Bradsaw, J. Ditch, J. Gough, J. Whiteford, P (eds) (1996) Social assistance in OCDE countries: synthesis report. Londres: HMSO

Edward C. y Michael J. Goldsmith (1987): Central and Local Government Relations. A comparative Analysis of Western European Unitary States, London: Sage Publications.

Ertman, T. (1997). Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe. Cambridge: Cambridge University Press.

Escudero Rodríguez, R, (1991) Una norma de envergadura: La Ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, Relaciones Laborales núm. 4.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (2000). Social indicators and welfare monitoring. Seminar for social progress. Copenhagen. Mayo

Estivill, J (2002). Las políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Evans, Rueschemeyer, Skocpol. (1985) Bringing the state back in. Cambridge University Press.

Fernández Herrero, M (2007). Proceso de convivencia y sustitución de las instituciones eclesíásticas por las civiles en la acción social del Estado Liberal. Revista española de Investigaciones Sociológicas. Núm 118 (27-64)

Fernández Herrero, M. (2009). El proceso de desbordamiento territorial y competencial del título constitucional comprensivo de la política social autonómica. VIII Congreso AECPA, Málaga.

Fernández, T. y J. Garcés (Coords.) (1999): Crítica y futuro del Estado de Bienestar. Reflexiones desde la izquierda. Valencia: Tirant lo Blanch

Ferrera, Maurizio, Hemerijk, Anton and Rhodes, Martin (2001), The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy (Report for the Portuguese Presidency of the European

Ferrera, M; Rhodes, M. (2000). Recasting European welfare states: An introduction. West European Politics, 1743-9655, Volume 23, Issue 2, 2000, Pages 1 – 10.

Ferrera, Maurizio, Matsaganis, Manos y Sacchi, Stefano (2002), 'Open coordination against poverty: the new EU 'Social inclusion process'', *Journal of European Social Policy*. 12, 3: 227-240 ; y EAPN (2006), *Los informes estratégicos nacionales 2006-08 sobre protección social y la inclusión social. ¿Cuál es su impacto en las personas en situación de Pobreza?* European Antipoverty Network.

- Fierke, K.M (1999) Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement. *Journal of European public policy* 6: 5 december, 721-72
- Finnemore, Martha (1996). "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism" *International Organization* vol. 50, no. 2: 325-47
- Fligstein, Neil and Mara-Drita, Iona (1996). 'How to Make a Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union'. *American Journal of Sociology*, 102: 1-32.
- Fyfe, N. R. (2005). Making space for "neocommunitarianism" the third sector, state and civil society in the UK.. *Antipode*
- G. Marks, L. Hooghe, K. Blanck. European integration from the 1980: state centric v. Multilevel governance. *Perspectives on world politics*. R. Little, M. Smith (EDT). (Cap. 24).
- Gallego, R. (2002) ¿Actores o instituciones? La política sanitaria catalana, en *Análisis de Políticas públicas en España*. Colección Ciencia Política. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Gallego, R (1999) Institutional design in public sector: the role of political transactions costs" *ECPR Mannheim*, 26-31 de marzo; Vinnig, A.R y D.L Weimer (1999), "Informing institutional design: strategies for comparative cumulation"; *Journal of comparative Policy Analysis*, 9, 39-60.
- Gallego, R (2003) Las políticas sanitarias de las Comunidades Autónomas, en *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, de Gallego, Gomà y Subirats (ed.). Tecnos-UPF
- Gallego, R, Gomà, R, Subirats, J (Ed.) (2003) *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos. UPF. Gomà, R. Subirats, J (coords.) (1998) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel Ciencia política.
- Garcés Ferrer, J (1992) *Administración Social Pública. Bases para el estudio de los Servicios Sociales*. Tirant lo Blanc. (1992)
- Garcés Sanagustín (1996). *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*. CEDES SPQR.
- García Padilla, M, *Historia de la Acción Social: Seguridad social y asistencia 1939-1975*, en *Historia de la Acción social pública. Beneficencia y provisión*.
- Garrido Falla, F, (1967) *La Beneficencia general y particular. Situaciones y perspectivas*, en *Problema fundamentales de beneficencia y Asistencia Social*. Ministerio de Gobernación, 1967. Gil Albert. (1994) *La Administración Pública del Bienestar Social*. Tirant lo Blanc
- Giner, S y Perez Yruela, M (1979) *la sociedad corporativa*. Madrid. CIS
- Giner, S. y S. Sarasa (1997): *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel
- Giner, S y Sarasa, S (1992) *Religión, política y modernidad en España* en *Revista Internacional de Sociología*, 3ª época, nº1. Pp.9-60
- Goldstone, J.A. *Initial conditions, general law, path dependence, and explanation in historical sociology*.
- Goldstein, J. and Keohane, R. O. (1993), *Ideas and foreign policy: an analytical framework*. In J. Goldstein and R. O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gonzalo Gonzalez, B., Alonso Seco, J.M (2ª Ed 2000). *La asistencia social y los servicios sociales españoles* (1997). BOE Estudios Jurídicos

- Goodin, R.E (1996) "Institutions and their design", en R.E Goodin ed. *The theory of institutional design*, Canbridge: Cambridge University press, pp 1-53.
- Gough, I (1997) "La asistencia social en la Europa del Sur", en L. Moreno (comp.) *Unión Europea y Estado de Bienestar*. Madrid, CSIC.
- Green-Pedersen, C. and Haverland, M. (2002), *The new politics and scholarship of the welfare state: a review essay*, *Journal of European Social Policy*, 12, 1: 43–51.
- Guillem, A.M (1996) *Dilemas del estado de Bienestar*.
- Guillén, A.(1994) 'Welfare State Development in Spain: A Historical and Explanatory Approach' in Mire Florence Conference, *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe* vol. 3/1997. Paris, Mire. p. 67-91. y Models of management. Univ.Chicago y otros.
- Guillén. A.M (1999) Pension Reform in Spain (1975-1997): the role of Organized Labour Working Paper, European Forum, "Recasting the European Welfare state: options, constrains, actors". Florence. EUI.
- Guillén, A.M y León. M (2011) *The Spanish Welfare State in the European Context*. Ashgate MacMillan
- Gunther (1987). El proceso constituyente español. *Revista Española de Estudios Políticos*, recuerda a J. A. Gonzalez Casanova: *Notas sobre política autonomista en las nuevas Cortes*, en PECES-BARBA y otros: *La izquierda y la Constitución*, pág. 71.
- Guy, Pierre, Jon, King, Desmond. S. (2005). "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism", *The Journal of politics*. Vol. 67. núm. 4. nov. 1275-1300;
- Hacker, J. S. (2004), Privatizing risk without privatizing the welfare state: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States, *American Political Science Review*, 98, 2: 243–60.
- Hall, P. A. (1992). "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and
- Hall, P. A., ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter and Rosemary C.R. Taylor. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44:936–957.
- Harris, J. (1986) La justificación del Estado de Bienestar. Instituto de estudios fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heinelt, H. and Smith, R. (eds) (1996) *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot, Avebury.
- Hemerijck, A. and Kersbergen, K. van (1999), Negotiated policy change: towards a theory of institutional learning in tightly coupled welfare states. In D. Braun and A. Busch, *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 168–85
- Hemerijck (2002) The self-transformation of the European social model (s), en *Why we need a new welfare state* Esping -Andersen
- Héritier, Adrienne, et al. 2001. *Differential Europe - New Opportunities and Restrictions for Policy Making in Member States*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Holzinger, K , Knill ,C (2002) Path dependencies in European integration: a constructive response to German Foreign Minister J. Fischer. *Public Administration*. Vol. 80,num. 1, 2002 (125-152)

Hooghe, L. (1996) "Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity" in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, 1-24

Hooghe, Lisbet y Gary N. Marks (2001): «Types of Multi-Level Governance», *European Integration online Papers (EIoP)*, 5

Huete M.A y Navarro, C (2010). Acuerdos de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en *Revista española de Investigaciones Sociológicas* núm. 132, pp 65-103.

Hull, A. (2000) *Modernizing Democracy: Constructing a Radical Reform of the Planning System?*. *European Planning Studies*, Vol. 8, No. 6.

Immergut, E. M. (1998), The theoretical core of the new institutionalism, *Politics and Society*, 26, 5–34.

IV Informe FOESSA

Jenson, (1986). Gender and reproduction: or babies and the state. *Studies in political Economy*, 20: 9-45. (1997), Who cares? Gender and welfare regimes , in *Social Policies* 4: 182-187

Jessop, B (2000) *Institutional (Re)Turns and the Strategic-Relational Approach* . *Environment and Planning A*.

Jessop, B (2002) *Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, *Antipode*, 34(3), pp. 452-472.

Jessop, B. *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*;

Jobert B. (1989). *The Normative Frameworks of Public Policy*. *Pol. Stud.* 37: 376-8

Jones, R. (2000) *Beyond the Spanish state: Central government, domestic actors and the EU*, Basingstoke: Palgrave.

Jonston ,H. y Oliverio, (199) *P.E Frames and ideology en social movement research* . *Universidades de Wisconsin y San Diego* respectivamente. Paper preparado para el congreso anual de la *American Sociology Association*.

Jordana, J. (1993). *Sindicatos y política en España: la influencia de las condiciones organizativas en las estrategias sindicales*. Barcelona: universitat Pompeu Fabra.

Kay, A. (2005) *A critique of the use of path dependency in policy studies*. *Public Administration*. Vol .83, n.3, (553-571)

Keating, M. (2001) 'Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia', *European Urban and Regional Studies*, no 8: 217–34

Kenis, K.; Schneider, V. (1991): "Policy Networks and Policy Analysis", en MARIN, B.; MAYNTZ, R. (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus Verlag.

Kersbergen, K. van (2002), *The politics of welfare state reform*, *Swiss Political Science Review*, 8, 1: 1–20;

Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edn, New York: HarperCollins.

Klein, R *Privatization and the welfare state* (1984) *Lloyds Bank Review* num 151 pags 12-29.

Knill, Christoph, and Dirk Lehnkuhl. (1999). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. *European Integration on-line Papers* 3 (7): <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

- Kohler-Koch B. et al (1997) *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske+Budrich
- Kohler-Koch, Beate, and Rainer Eising, eds. (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London:Routledge
- Korpi, W. and Palme, J. (1999), The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries, *American Journal of Sociology*, (October).
- Lepgold J. (1998) Is Anyone Listening?. *International Relations Theory and the Problem of Policy Relevance*. *Political Science Quarterly* Volume 113 Number 1
- Lieberman, R. C. (2002), Ideas, institutions, and political order: explaining political change, *American Political Science Review*, 96,4:697- 712.
- Lijphart, A (1994), "Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering, *European Journal of Political Research*, 25. Pp 1-17
- Lis, Catharina y Soly, Hugo. (1982) *Pobreza y Capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*. Akal Universitaria. 1ª Ed. 1979. Revisada.
- Loughin (2008) *Federalism, regionalism and local government: comparative perspectives on transforming the nation-state*
- Loughlin, J. (2007) 'Reconfiguring the state: trends in territorial governance in European states', *Regional and Federal Studies*, vol 17, no 4: 385-403.
- Loughlin, J. and Mazey, S. (eds) (1995) *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, London, Frank Cass
- Loughlin, John (2000), The 'Transformation' of Governance: New Directions in Policy and Politics,
- Loughlin, John (2005), The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe, in Steven Weatherill and Ulf Bernitz (eds), *The role of regions and sub-national actors in the European Union*. Oxford: Hart Publishing
- Loughlin, John 'Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States', *Regional & Federal Studies*, 17: 4, 385 — 403
- Lowi, T. J. (1972) "Four systems of policy, politics and choice", *Public Administration* vol. XXXII, n. 4, July-August, pp. 298-310.
- Magone, J.M. (2004) *Contemporary Spanish politics*, London/New York: Routledge.
- Mahoney, J. (2000), Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, 29, 507-548;
- Mahoney, J. Comparative-historical methodology. *Annu. Rev. Sociol.* 2004. 30:81-101
- Malefakis, E. (1992) 'Southern Europe in the 19th and 20th Centuries: An Historical Overview', *Working Paper* 1992/35. Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales/Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Maravall, J.M. (1995) *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa*. Madrid: Alianza Editorial.
- March, J. G., and J. P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Marconi, A (1994) 350 ss. *La utopía posible*.

Marsh y Stocker, 1997: 53 -68 Teoría y métodos de la ciencia política. Alianza editorial. *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Madrid. Tecnos, 1964. 1ª edición de 1932 y *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid. Alianza, 1991. 1ª edición de 1987.

Martín Mateo, R. Sobre el concepto de Asistencia Social, en problemas fundamentales de la Beneficencia y Asistencia Social, Ministerio de Gobernación, 1967. (1993) Manual de derecho administrativo

MAYNTZ, R. (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus Verlag, 1991.

McEwen, Nicola and Moreno, Luis (eds.) (2005), *The Territorial Politics of Welfare*, Oxon, Routledge

Mény, Y. (1987) "The Socialist Decentralisation" in G. Ross/S. Hoffmann/S. Malzacher (eds), *The Mitterrand Experiment*, Oxford, Oxford University Press, 248-62.

Moreno, L (2004) Reforma y reestructuración del estado del Bienestar en la Unión Europea Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Doc 04-09

Moreno, L (2008) Europeanization, decentralization and welfare reform. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper 05-08

Moreno, L. (2005) 'Multiple identities and global meso-communities', in G. Lachapelle and S. Paquin (eds) *Mastering globalization: New sub-states' governance and strategies* (pp 127-40), London: Routledge

Moreno, L.: 'The Spanish Development of Southern Welfare', *Working Paper 97-04/1997*. Madrid: IESA-CSIC.

Moreno, Luis and Nicola McEwen (2005), 'Exploring the territorial politics of welfare', in McEwen, Nicola and Moreno, Luis (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, pp. 1-40, Oxon, Routledge.

Moreno, L. *The Territorial Politics of Welfare*. Routledge ECPR Studies in European Political Science. New York: Routledge, 2005, pp. xxv, 252

Moreno, L., Palier, B., Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de trabajo 04-05. The Europeanization of welfare Paradigm shifts and social policy reforms. Paper presented at the WRAMSOC Conference, 23-25 April, 2004, Berlin

Muñoz de Bustillo (ed) (2000). *El Estado del Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid. Alianza Ensayo.

Muñoz Machado, (1984) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas.

Muñoz Machado (1992). "Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos". Núm. 128. Madrid.

Muñoz Machado (1997) (dir.) *Las estructuras del bienestar: derecho, economía y sociedad en España*. Civitas.

Muñoz Machado (1985) *Colaboración entre el Estado y los entes autonómicos*. Civitas.

Muñoz Machado Muñoz Machado (1995) *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*. Alianza.

Muller P. 1995. Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde. In Alain Faure, Gielles Pollet, and Philippe Warin (eds), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: Débats autour de la notion de Référentiel*. Paris: L'Harmattan

Mutz DC, Sniderman PM, Brody RA. 1996. *Political Persuasion and Attitude Change*. Ann Arbor: Univ. Mich. Press

Myles, John and Jill Quadagno. 2002. "Political Theories of the Welfare State." *Social Service eview* 76:34-57. En la línea del institucionalismo que se inaugura a partir de los 70.

Myles, J y Pierson, P (2001), *The comparative political economy of pension reform*. In P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 305-33

Nägele, F. (1996) *Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung*, Opladen, Leske+Budrich.; Staeck, N. (1997) *Politikprozesse im Mehrebenensystem der europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturpolitik*, Opladen, Leske+Budrich.

Natali, D. y Rhodes, M (2004) *The New Politics of the Bismarckian Welfare State Pensions Reform in Continental Europe*. EUI Working paper SPS num. 2004/10.

Navarro, Clemente J., María A. Ramírez y Luis Rull (2003): «The structure of opportunities to New Localism and "Glocalization": Meso-level political and cultural factors», en *Local Reaction to Globalization Processes*, ed. Francisco Entrena, New York: Nova Science Publishers

Noguera J.A (2002) *Las políticas de garantía de rentas: pensiones*, en Adelantado (eds.) *Cambios en el estado del bienestar*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona pags 171-211.

North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press

O'Connor, Julia, Ann Shola Orloff and Sheila Shaver. 1999. *States, Markets, Families: Gender*.

Orloff, A.S (2004) *Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies and Modernity*. Institut for Policy Research Northwestern University.

Orloff, A.S (2007) *Social provision and regulation: theories of status, social policies and modernity*. Working paper series of Institute for Policy Research. Northwestern University.

Orren, Karen, and Stephen Skowronek. (1994). *Beyond the iconography of order: Notes for a "new institutionalism."* In *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*, ed. Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson, 311-30. Boulder, CO.: Westview Press.

Ostrom, Elinor (1986): «An agenda for the study of institutions», *Public Choice*, 48 (1): 3-25.; (1996): «Crossing the great divide: coproduction, synergy and development», *World Development*, 24: 1070-1077.

Page, E.C. (2003) 'Europeanization and the persistence of administrative systems', in J. Hayward and A. Menon (Eds.) *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 162-176.

Palier, B. (2001), *Beyond retrenchment: four problems in current welfare state research and one suggestion how to overcome them*. In J. Clasen (Ed.), *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspective*, The Hague: Kluwer Law, pp. 105-19.

Palme, J. (1999), *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Parejo Aonso, L. (1981) *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, IEAL

Parejo Alonso (1983) *Estado Social y Administración pública (los postulados constitucionales de la reforma administrativa)*, Civitas, Madrid.

- Parejo Alonso, L. (2005) La ordenación territorial y urbanística en la política económica y social del Estado, en Documentación administrativa, num. 271-272.
- Parks, Richard y Ronald J. Oakerson (1989): «Metropolitan organization and governance. A local public economic approach», *Urban Affairs Quarterly*, 25
- Pasquier, R. (2004) *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes
- Pedersen (1993), junto a Skocpol (1992), Koven and Sonya Michel (1993), Linda Gordon (1994).
- Perez-Díaz, V (1993) *The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Perez Diaz, V (1998) La familia en el sistema de bienestar español: una reflexión general y una discusión empírica. Berta Alvarez-Miranda Navarro, Elisa Chuliá Rodrigo, Víctor Miguel Pérez Díaz. *Papeles de economía española*, N° 77, 1998, pags. 24-40
- Peters, B. Guy, Pierre, Jon, King, Desmond. S. (2005). "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism", *The Journal of politics*. Vol. 67. núm. 4. nov. 2005 pp. 1275-1300,
- Pierson, P (2000) Not just whay, but when: timing and séquense in political processes. *Studies in American political development*, 14, (Spring, 2-92).
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001), Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 410-56..
- Pierson, P. (2001), Post-industrial pressure on the mature welfare states. In P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 80-104.
- Pierson. P. (2000) The Limits of Design: Explaining Institutional. Origins and Change. Harvard University. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, October 2000(pp. 475-499)
- Pintaris, S. (1995) "Der Region auf der Spur" in K. S. Althaler et al (eds.), *Sozioökonomische Forschungsansätze*, Marburg, Metropolis, 265-89.
- Putman, R. (2002) *Democracies in flux the evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.
- Radaelli, C.M. (2004) Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8. N° 16.
- Renes, V. (1989): "Los servicios sociales de atención primaria", en *Cuadernos de Formación*, núm. 7, ed. Cáritas Española, Madrid, La acción social
- Renes, Víctor, Lorenzo, Francisco y Chahín, Alia (2007), *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local. Cuaderno*
- Rhodes, Martin (2001) The political economy of social pacts: competitive corporatism and European social reform, en *The New Politics of the Welfare State* Oxford University Press, 2001, 514 .
- Rhodes, M. (1997): 'Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform' in Rhodes, M.(ed.): *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. London, Frank Cass, 1-22.

Rhodes, M. (2007) 'Spain' in COMPSTON, H. (ed.) *The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe*. London, Routledge, 103-122.

Rodríguez Cabrero, R. Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social 1996 : 87-115

Rodríguez Cabrero, G (1989) Política social en España: realidades y tendencias, en R. Muñoz (ED) Crisis y futuro del estado de Bienestar en España. Madrid. Alianza.

Rodríguez y De Miguel (1990). *Salud y poder*. Madrid..CIS

Romero, J. (2006) *Espanya inacabada*. Publicaciones de la Universidad de Valencia. Valencia.

Romero,J.(2007) Políticas públicas y Estado de Bienestar en España. Un debate inaplazable. Publicaciones Universidad de Alicante. Alicante (171-195)

Ruiz Huerta.J. La descentralització de les polítiques socials davant dels reptes de l'estat de benestar : problema o solució.28 de octubre de 2004. 3er, simposio de Federalismo fiscal.

Sabatier P and Jenkins-Smith HC., eds. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press

Santos Julia (1990) "La desavenencia. Partidos, sindicatos y huelga general. Santos Juliá, debate entre González y Saracibar en el Comité Federal del PSOE el 2 de octubre de 1987.

Sanz, J (1982) *La cara secreta de la política valenciana*. Fernando Torres Editor. Valencia.

Sapir, A. Trade liberalization and Harmonization of social policies: lessons from European Integration.

Sarasa, S (1995) *La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada entre estado y asociaciones altruistas*", en Sarasa, S y Moreno, L (comps.)E Estado de Bienestar en Europa del Sur, Madrid, CSIC_MAS.

Sarasa, S (2000) "La última red de servicios personales", En José Adelantado (coord.) Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España, Baelona, Icaria-UAB.

Sarasa, S.(1993) 'Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España', *Revista Internacional de Sociología* 6/(27-69)

Sartori, G. (1985): «La nuova politica comparata», en Metodo scientifico e ricerca comparata, ed. D. Fisichella,Roma: NIS, (243-267)

Scharpf, F.W (2000), "Instituciones in comparative policy Research", *Comparative Political Studies*, 33, 6/7, p.762-790.

Scharpf, F.W. (1994) "Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1, 219-42.

Scharpf, F.W. (1996) "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States" in G. Marks/F.W. Scharpf/P.C. Schmitter/W. Streeck (eds), *Governance in the European Union*, London, Sage, 15-39.

Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.

Schludi, M (2001) Pension reform in European social insurance countries", in *European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, pages 59, Madison, Wisconsin.

Schmidt, V (2008) Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse in annual review of political science, num 11 (303-326)

Schmidt, V. A. (2006) *Democracy in Europe: The EU and National Politics* Oxford: Oxford University Press

Schneider, Volker. (2001). Institutional Reform in Telecommunications: The European Union in Transnational Policy Diffusion. In *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, edited by Maria Green Cowles, James A. Caporaso and Thomas Risse. Ithaca, NY: Cornell University Press, 60-78.

Schon, D.A y Rein M. (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Donald A. Schon and Martin Rein, (New York: Basic Books

Skocpol, T (1997). *The new majority toward a popular progressive politics*. Yale University Press.

Serra, I (2002). Participación Política y Género: Una aproximación al caso Valenciano. *Revista Arxius de Ciències Socials*, nº6. Universitat de València.

Skocpol (2000) *The missing middle: working families and the future of American social policy*. 2000. New York. W.W.

Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA: Belknap Press.

Smith, A. (1997) "Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds", *Public Administration*, 75, 711-29.

Smith, Gordon (1989): *Politics in Western Europe*, Aldershot: Gower

Smyrl, M. (1997) "Does European Community Regional Policy Empower the Regions?", *Governance*, 10 (3) 287-309.

Snow and Benford (1997) *Frame perspective: critical from an beginner social movement"* social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece. Londres, Routledge.

Soja, E.W. *Regions in context: spatiality, periodicity, and the historical geography of the regional question*. In "Regions in context". 1985. Printed in great Britain; MC EWEN.N.,

Solozabal, J.J (1998) *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, Mac Graw-Hill. Madrid.

Starke, P. (2005), *Resilient or Residual? From the Wage Earners' Welfare State to Market Conformity in New Zealand*. Transtate Working Paper no. 022, Bremen: TranState Research Center. Available at: <http://www.state.uni-bremen.de>

Starke, P. (2006): *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, *Social Policy & Administration* 40:1, 104-120. *Corrientes de la vieja política*.

Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Stocker y Olsen en *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (2006) Edited by Rod Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman. New York.: Oxford University Press.

Subirats, J. Gallego, R (dir.) (2011) *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Ed. Con (Textos) A1. Institut d'estudis autonòmics. Generalitat de Catalunya.

Subirats (2008) Capítulo 23 “¿Ha servido de algo?. Más de veinticinco años de Comunidades Autónomas en España. Notas para un balance”, en Jimenez de Parga, M y Vallespín, F (2008): España Siglo XXI-La política. Madrid. Biblioteca Nueva

Subirats, J. (2006) ‘Multi-level governance and multi-level discontent: the triumph and tensions of the Spanish model’, in S.L. Greer (ed) *Territory, democracy and justice: Regionalism and federalism in Western democracies* (pp 175–200), Basingstoke: Palgrave.

Subirats, J. Gallego, R. Calderon (coords.) (2002) Veinte años de autonomías en España : leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública . Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2002

Subirats, J y Gomà. R (2001) la Políticas Públicas, en Sistema Político Español. Alcazar M (coord..)

Subirats, J Y Gomà, R. (1998) Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Subirats, J. y R. Gomà. Ariel. Ciencia política.

Surel, Yves (2000), ‘The role of cognitive and normative frames in policy-making’, *Journal of European Public Policy*, 7 (4): 495-512.

Tallberg, J (2002) ‘Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union’, *International Organization*, 56(3) Summer: 609-643.

Taylor-Gooby (1985), *Public Opinion, ideology and welfare state*, Iondo. Routledge, y Revel, J.F (1983) *La rejet de l’Etat*, Paris, B. Grasset

Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Thelen, K (2003) “How institutions evolve” en J. Mahoney and D. Rueschemeyer, eds, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press

Thelen, K. 1999. “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.

Thoenig Jean - Claude (2006) El rescate de la publicness en los estudios de organización. Gestión y política pública. 2º semestre 002.

Titmuss, R. (1968), *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin.

Tomas y Valiente. F. (1993) “La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías”. *Revistas Vasca de Administración Pública*. Núm. 36.

Tornos Mas, J(1996) “La delimitación constitucional de las competencias...” en VVAA. *El funcionamiento del estado Autonómico*, Madrid, MAP.(1997)*La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, IEA.

Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Vantheemsche, Guy (1994), *La securité sociale: les origines du syste`me belge: Le présent face a son passé*. Brussels

Verloo, M (2005) Mainstreaming ender Equality in Europe. A frame analysis Approach” *The Greek Review of Social Research* 117B: 11-34

Vilà, A (1999); El derecho a los servicios sociales: ¿mito o realidad?, *Quaderns de Serveis Socials*, num. 14. Diputación de Barcelona.

Viver i Pi-Sunyer; C. (2005) Revista d'estudis autonòmics i federals, ISSN 1886-2632, Nº. 1, (97-130)

Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993): Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad, Washington, DC: The Brookings Institution

Weir, M. (1992:18), *Politics and Jobs*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zaller J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge Univ. Press

Zysman, John, & Schwartz, Andrew. (1998). Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality.

Zysman, John. (1994). "How Institutions Create Historically Rooted trajectories of Growth." *Ind. Corp. Change* 3(1): 243-83..

