



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Núm. 67. Maig 2023

ISSN: 2659-5273

Història dels serveis socials

De la beneficència a la política social dels drets socials: seixanta anys de la política social

Lluís Ballester Brage

Investigador i professor col·laborador
Universitat de les Illes Balears

 **IMAS**
Departament de
Drets Socials
Consell de Mallorca



Universitat
de les Illes Balears



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resum

Des d'una perspectiva històrica, els serveis socials són el més jove dels sistemes de protecció social. A Espanya, els serveis socials constitueixen un sistema de protecció social de relativament recent implantació (es desenvolupen a partir de la transició democràtica); si bé l'assistència social i l'acció social tenen una llarga i important tradició històrica, gairebé sempre ha estat associada ideològicament a la beneficència, institucionalment fragmentada, d'escassa entitat operativa i sovint administrada de forma discrecional. Tot plegat ha derivat en un sector d'acció pública rellevant i estructurat, per a fer realitat els drets socials, a partir d'un conjunt de processos desenvolupats conjuntament per les administracions públiques, el tercer sector i altres organitzacions de la societat civil.

Paraules clau

Beneficència, serveis socials, professionalització, drets socials, dinàmica social.

1. Introducció

El desenvolupament teòric i investigador en polítiques socials a l'Estat s'ha de situar en perspectiva històrica i en relació amb el llarg procés de: (1) Modernització social i econòmica de la darrera fase del franquisme, en què s'abandona progressivament la beneficència com a model de provisió d'ajudes. La pressió creixent dels moviments socials (1963-1978); (2) Consolidació de la democràcia política i reforma normativa inicial dels enfocaments de drets socials, forta estructuració de la societat civil (1979-1985); (3) Integració d'Espanya a la Unió Europea i capacitat financera per a la reforma dels sistemes de benestar (1986-1995); (4) Plena institucionalització de les polítiques socials basada en drets a Espanya, desenvolupament normatiu (1996-2007); i (5) Revisió dels sistemes de benestar des de la crisi, replantejament del paper del tercer sector i la societat civil (2008-2023). Poden diferenciar-se, per tant, cinc grans etapes de desenvolupament en matèria de política social des de perspectives conceptuals i normatives, des de perspectives de prevenció i intervenció professional i, finalment, des de perspectives analítiques (estadístiques i investigació). Les fronteres entre les etapes són artificials,

per descomptat, però poden servir com a referents dels grans processos implicats des dels models del franquisme fins al moment actual.

2. Modernització social i econòmica de la darrera fase del franquisme, en què s'abandona progressivament la beneficència com a model de provisió d'ajudes. La pressió dels moviments socials (1963-1978)

Es caracteritza pel ressorgiment de les polítiques socials (iniciades amb la Comissió de Reformes Socials a finals del segle XIX), després de dècades de subordinació a la retòrica social del Moviment Nacional franquista durant el període 1939-1960. La Llei de Bases de la Seguretat Social de 1963, i els plans de desenvolupament econòmic i social de la dècada dels seixanta del segle passat, van posar en marxa informes de recerca social en què la sociologia espanyola, en fase d'institucionalització, va col·locar algunes de les bases del desenvolupament posterior dels estudis de política social. Els informes FOESSA d'estudis sociològics sobre la situació social a Espanya (Blanco, 2019; Maíllo, 2020), iniciats el 1966, són un exemple clar d'aquesta nova visió de la política social com a crítica de la situació social d'Espanya i com a instrument de reforma social sota un estat totalitari que es transformava en estat autoritari sota la pressió inevitable de la modernització capitalista i dels moviments socials a la perifèria sud del sistema democràtic europeu. En el mateix sentit, cal esmentar els estudis d'indicadors socials, els estudis sobre la pobresa (Ruiz-Castillo, 1987) i els debats sobre la situació social d'Espanya al voltant d'institucions com els sindicats (CCOO, UGT, CNT, per exemple), les organitzacions populars vinculades al cristianisme social (GOAC, JOC) i d'altres (Matas, 2022). En aquest període, dos van ser els reptes clau del debat social: (a) la superació de la pobresa absoluta, i (b) l'accés al consum i la mobilitat social relativa de milions de treballadors que començaven a incorporar-se a una emergent societat de consum i que accedien a prestacions sanitàries i drets laborals en general, els quals anunciaven el que seria el canvi polític i social, caracteritzat per l'accés als drets socials, contingut de l'etapa següent.

3. Consolidació de la democràcia política i reforma normativa inicial dels enfocaments de drets socials, forta estructuració de la societat civil (1979-1985)

Els serveis socials, com tots els sistemes de protecció social, tenen la seva fonamentació en la Constitució. En l'article 148.1.20 diu que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria d'assistència social. La Constitució de 1978 no plantejarà un tractament global dels serveis socials, tot i que determinarà alguns aspectes amb relació a grups o col·lectius específics en els articles 25, 39.4, 42, 48, 49 i 50, en referència a determinades temàtiques (família, tercera edat, persones amb discapacitat, etc.) i a aspectes transversals que incideixen en les polítiques de benestar social (educació, habitatge, sanitat, etc.). La Constitució i els estatuts d'autonomia que la segueixen obren una etapa nova amb processos inicials de creixement de la política social i la descentralització, processos gestionats per governs centristes i, posteriorment, socialdemòcrates durant més d'una dècada a Espanya, que donen lloc a una creixent expansió de serveis i prestacions socials. Tots aquests canvis suposen sense cap mena de dubte un punt d'inflexió en el desenvolupament de les polítiques socials. La universalització creixent dels serveis i les prestacions facilita canvis importants com són l'aparició de les lleis de serveis socials autonòmiques, així com el desenvolupament de congressos, investigacions, la normalització de la formació universitària en treball social i moltes altres modificacions socials i culturals.

Pel que fa a la descentralització de l'estat de benestar, cal assenyalar que aquest procés no és únicament espanyol sinó europeu i ha estat analitzat des de dues perspectives. D'una banda, com a procés de regionalització de les polítiques socials des d'un sistema altament centralitzat que permet una accessibilitat més gran dels ciutadans als serveis i prestacions col·lectius. D'altra banda, com a reflexió creixent sobre les tendències a la desigualtat en la qualitat de les prestacions entre les regions, l'ànders o comunitats autònomes.

L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, com és conegut, es va tramitar a la llum del previst en l'article 143 de la Constitució. Això suposà que la CAIB només podia assumir competències sobre les matèries descrites a l'article 148 (1) de la Constitució. A aquest darrer article i relacionades amb els serveis socials només hi figuren les corresponents a *Promoció de l'esport i del lleure* (núm. 19) i a *Assistència social* (núm. 20). Tot i això, a l'Estatut d'Autonomia¹ es va poder anar un poc més enllà, ja que a l'article 10 i com a competències exclusives (amb potestat legislativa, reglamentària i executiva) s'estableixen les competències següents: *Promoció de la utilització adequada dels lleures* (10); *Jovent i tercera edat* (11) i *Assistència i beneficència socials* (12).

¹ Llei orgànica 2/1983, de 25 de febrer per la qual s'aprova l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

Només amb exercici de la funció executiva: *Serveis de Seguretat Social i gestió del règim econòmic d'aquests* (12-5). Sense especificar quin tipus de competència s'exercirà: *Fundacions domiciliades en el territori de la Comunitat Autònoma o que hi exerceixin les activitats que tenen per objecte* (16-1-a) i *Institucions públiques de protecció i tutela de menors* (16-1-e). La reforma de l'Estatut de 1994² millora clarament aquestes formulacions, encara que sense integrar el discurs més avançat en matèria de serveis socials.

En conseqüència, serà en aquest marc que es promulgarà la Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Aquesta, a la vegada, divideix els serveis socials en generals, específics i subministradors de prestacions econòmiques, sense efectuar una definició prèvia d'aquests.

El desenvolupament del tercer sector ha tingut una puixança creixent des de finals de la dècada dels anys vuitanta del segle XX, en part a conseqüència de la reconstrucció d'una feble societat civil i, també, en part com a producte de l'evolució de models de col·laboració instrumental entre estat, mercat i tercer sector en la provisió de les polítiques socials. En aquesta segona fase, les organitzacions de tercer sector, els sindicats i els partits polítics, així com els col·legis professionals (treball social, polítiques i sociologia, economistes) donen creixent importància a la formació i investigació en polítiques socials. Es produeix la forta reivindicació de les polítiques socials basades en drets socials i la professionalització dels sistemes de provisió. La naturalesa de l'estat del benestar a Espanya, la distància respecte d'altres sistemes de benestar, la importància de la protecció sanitària, el debat sobre la viabilitat del sistema públic de pensions, la problemàtica de l'ocupació juvenil i la necessitat de superar la dimensió assistencial i residual dels serveis socials van ser alguns dels temes de debat social públic. El punt de partida de tots ha estat en una primera etapa la definició i ubicació del model de benestar social espanyol en el context dels models de benestar de la Unió Europea.

Els efectes de les crisis del petroli dels anys 1973-74 i 1978-79 van posar en evidència la cada vegada més gran obertura i interdependència de les economies europees, i van alterar un escenari de prosperitat i gairebé plena ocupació (masculí). L'estat del benestar va mostrar les seves limitacions, però també un alt grau de resistència i adaptació (Pierson, 1996; Peter Taylor-Gooby, 2004).

2 Llei orgànica 9/94 de reforma de l'Estatut d'Autonomia per a les Illes Balears.

4. Integració d'Espanya a la Unió Europea i capacitat financera per a la reforma dels sistemes de benestar (1986-1995)

Dos processos identificats a la tercera etapa produeixen impactes notables en el desenvolupament de la política social (Rodríguez-Cabrero, 1994). D'una banda, l'entrada a la UE (1986) afavoreix la capacitat financera i l'orientació normativa de les polítiques a l'Estat, amb el desenvolupament de models d'actuació i l'impuls de polítiques sobre exclusió social, habitatge social, consum de drogues, dependència i immigració, entre altres, així com l'establiment de contactes amb les tradicions d'actuació en política social europea. La participació en els processos europeus i el coneixement del que representaven les polítiques socials, amb les perspectives de molts anys d'actuació, impliquen entrar de ple en el debat sobre la naturalesa dels diferents estats del benestar de la UE, el desenvolupament de sistemes mixtos en què l'estat comparteix amb el mercat i el tercer sector la provisió de serveis, l'anàlisi de l'impacte de l'estat del benestar en la reducció de la desigualtat i la lluita contra l'exclusió social. S'assisteix a una etapa de creació institucional de models d'actuació en política social, sobretot en àmbits autonòmics i locals. D'altra banda, l'expansió universitària, la descentralització de l'estat del benestar a Espanya i dels seus serveis de benestar van potenciar organitzacions de tercer sector, la implicació de la societat civil i de grups de recerca que van transcendir el seu àmbit regional inicial.

En aquest període s'aprova el Pla Concertat de Prestacions Bàsiques (1987) (Ballester, 1994), en un moment en el qual els consells insulars assumeixen part de les competències desenvolupades pel Govern de les Illes Balears. El procés de descentralització a l'Estat i a les Illes comença a tenir forma concreta, en especial pel que fa als serveis socials. El desenvolupament dels serveis socials, sobretot els d'atenció primària, es produeix durant aquests anys de forma semblant en tot l'Estat. L'aprovació del Pla Concertat de Prestacions Bàsiques³ en 1987, i el seu desenvolupament posterior a quasi tot el territori espanyol, va ser definitiva per a la consolidació del sistema les característiques principals del qual varen ser iniciades en aquest període (1983-87) i consolidades en el següent (1988-95). Es poden concretar en:

- a) Superació de la beneficència pública per a instaurar un sistema de responsabilitat pública basat en el reconeixement de drets.
- b) Descentralització de competències que a la CAIB va seguir una lògica contrària a la d'altres comunitats més avançades: primer es desenvolupà la descentralització cap a les

³ La seva denominació completa era: "Plan Concertado para el desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales", però va ser conegut com a "PPB". Va ser aprovat el 1987, però inicià el seu desenvolupament al llarg de 1988.

administracions locals (consells insulars i ajuntaments) i, només al final del període posterior, la descentralització de l'Estat a les comunitats autònomes i d'aquestes als consells insulars.

- c) Establiment de l'obligatorietat de prestar serveis socials en els ajuntaments que gestionen municipis de més de 20.000 habitants.
- d) Implantació de les unitats de treball social (UTS), a partir de la signatura, per part del Govern de la CAIB, del Pla Concertat de Prestacions Bàsiques en 1988. El Pla, aprovat el 1987, es va desenvolupar mitjançant convenis al llarg de 1988, a partir dels convenis-programes entre el llavors Ministeri d'Afers Socials⁴ i els governs de quinze comunitats autònomes, a excepció de Navarra i País Basc. Com a mesura palliativa de la manca de capacitat normativa i en un intent de generalitzar unes prestacions bàsiques, sorgeix el 1987, des del Ministeri d'Afers Social, el Pla Concertat de Prestacions Bàsiques, entre les administracions de l'Estat, autonòmiques i locals, la qual cosa va significar establir els fonaments de l'actual sistema de serveis socials en el seu nivell primari.
- e) Promulgació de la gran majoria de les lleis de serveis socials de les comunitats autònomes, la de la CAIB el 1987⁵. L'única llei de serveis socials de la CAIB, la Llei d'Acció Social, es va aprovar el 1987. Aquesta llei fonamenta la seva necessitat en l'experiència derivada de la gestió i la proliferació de nous textos normatius en els diferents sectors o àrees d'actuació (internacional, estatal i autonòmica).

El desenvolupament de la política social a l'Estat va anar a contracorrent dels processos conservadors en una part del món (EUA, Regne Unit i altres), ja que durant els anys 80 i 90 del segle passat, l'ofensiva ideològica neoliberal va qüestionar els fonaments i la legitimitat sobre les quals s'havia desenvolupat l'estat del benestar després de la Segona Guerra Mundial (Rodríguez-Cabrero, 1992). El seu discurs emfatitzava els efectes que els processos de globalització i mundialització de l'economia havien tingut en els mercats laborals nacionals i les transformacions industrials, i apuntava a polítiques de retallada de la despesa social i, fins i tot, de desmantellament de l'estat del benestar. Des d'aleshores, una preocupació per la contenció de la despesa pública –que no s'ha traduït linealment en retrocessos– va passar a constituir-se en objectiu prioritari per a governs occidentals de diferent signe ideològic (del Pino y Ramos, 2009).

L'enfocament dels models del benestar, proposat inicialment per Esping-Andersen (1990), ajuda a explicar per què a Europa s'observen processos i models diferents, i posiciona Espanya entre els models de benestar del sud d'Europa. Segons aquest enfocament, els estats del benestar es caracteritzen per una xarxa de punts institucionals de caràcter econòmic, polític i social. Així, parlar d'un model de benestar implica que, en la relació entre l'estat i l'economia, una

4 El 1988 el Govern de l'Estat creà el Ministeri d'Afers Socials.

5 Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'Acció Social de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

complexitat de trets legals i organitzatius s'entremesclen sistemàticament. A més, hi ha una altra dimensió implicada, ja que hi ha trets comuns en diversos països que els fa anàlegs o similars en la seva lògica del benestar.

És d'especial interès la teorització que ha tingut lloc en els darrers lustres sobre la delimitació d'un model distintiu de l'Europa del Sud que inclou els països meridionals de la Unió Europea: Espanya, Grècia, Itàlia i Portugal (Flaquer, 2004). S'ha debatut si aquest tipus de benestar mediterrani és expressió d'una família de nacions (Castles, 2001; León i Pavolini, 2020; Moreno, 1995), endarrerides respecte del model continental corporativista, o si aquesta perifèria és expressió d'un nivell rudimentari de provisió social i desenvolupament institucional. S'entén que, igual com passa a Grècia, Itàlia i Portugal, el tret estructurant del règim de benestar espanyol és el paper desenvolupat per la família i el seu paper en totes les àrees del desenvolupament de les polítiques socials. El mode d'interacció de la família amb l'estat i els poders públics, d'una banda, i les institucions de la societat civil, de l'altra, distingeix el funcionament dels sistemes de benestar de l'Europa del Sud (el grau de variació interna el qual és menor que, per exemple, el de l'Europa continental). Una forta solidaritat intrafamiliar expressada en un suport material i afectiu generós entre els seus membres ha estat responsable en gran manera del nivell de satisfacció vital entre els seus ciutadans. Tradicionalment, els governs dels països mediterranis de la Unió Europea han donat per descomptada l'autosuficiència de les llars quant a cures personals i suport material. A més, la familiarització de drets socials s'ha reflectit en els ordenaments jurídics, amb referències a les obligacions legals respecte als familiars fins i tot fora de l'àmbit de la llar. Tot plegat ha reforçat un model basat en la sobreexplotació dels recursos familiars i, en els darrers temps, dels proporcionats per les dones extremadament sobrecarregades (Mingione i Benassi, 2019; Rey-Araújo, 2020).

La transició d'un model familiar tradicional d'home sustentador a un altre de solidaritat familiar i de parentalitat compromesa ha estat intensa en els darrers temps a l'Europa del Sud (Fernández-Lozano, 2019; Komp-Leukkunen, 2021; Moreno-Minguez et al., 2023). Així i tot, aquestes estratègies i pràctiques de solidaritat familiar mediterrània semblen comportar l'efecte pervers de la limitada intervenció pública. L'externalització dels serveis d'atenció personal proveïts per la família ha pres un gir particular en els països de l'Europa del Sud, i han guanyat protagonisme l'administració local, el tercer sector i l'oferta mercantil (escoles infantils, serveis de lleure, etc.). En els països del sud europeu, aquest procés mostra solucions allunyades de les reformes estructurals institucionalitzades d'altres estats del benestar. Aquestes solucions es veuran parcialment corregides més endavant (Moreno i Moreno, 2002).

5. Plena institucionalització de les polítiques socials basada en drets a Espanya, desenvolupament normatiu (1996-2007)

Aquesta etapa arrenca simbòlicament amb la signatura del Pacte de Toledo (Blanco et al., 2000; Monereo i Rodríguez, 2020). Aquest va ser subscrit per tal de garantir el sistema públic de pensions i ha estat l'acord més important en matèria de política social fins ara. Precisament d'aquest acord, n' emergeix el compromís de desenvolupar la protecció social de les persones en situació de dependència que culmina amb la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència («Llei de dependència») que comença a la cinquena etapa (Ballester i Miralles, 2014; Ramírez i García, 2007). La multiplicació de xarxes i de camps d'interès, el desplegament de programes i plans d'intervenció, i la diversificació de problemes socials objecte d'anàlisi i intervenció social són, entre d'altres, els factors que han contribuït a la maduresa institucional de les polítiques socials en el marc del modern estat del benestar a Espanya.

El creixement del sistema de serveis socials i la seva professionalització durant aquests anys, tant a l'administració com al tercer sector, es donà no sols en l'extensió, sinó també en el contingut, diversificació, millora tècnica i perspectiva conceptual. Així, deixant enrere pràctiques assistencials, s'implantaren criteris tècnics i professionals que es consoliden i influeixen en les polítiques socials, i que queden recollits en distintes normatives i documents tècnics de referència que assenyalen com a objectius del benestar social, entre altres (Ballester i Oliver, 2004):

1. Garantir l'atenció de necessitats bàsiques al conjunt de la població, aplicant el principi d'igualtat de drets de tots els ciutadans.
2. Defensar la igualtat d'oportunitats a l'accés als recursos públics de forma normalitzada, i la promoció i el desenvolupament integral de les persones i dels grups socials més desfavorits, mitjançant plans integrals de tipus sectorial. En els darrers anys noranta, aquests plans integrals varen ser substituïts per plans estratègics.
3. Assegurar un tractament integral de les persones i grups davant les seves necessitats socials, mitjançant l'establiment de mecanismes de coordinació entre àrees i sectors diferents.
4. Contenir les situacions de marginació i pobresa més greus amb el desenvolupament de la renda mínima d'inserció, així com d'altres recursos.

5. Promoure sistemes de participació de les persones usuàries i dels seus o les seves representants (fent més efectius els consells de participació), potenciant la professionalització (reconeixement tècnic dels diversos professionals implicats), així com desenvolupant l'avaluació i el control de qualitat dels serveis públics i privats.

El paper del Govern de la CAIB va ser poc rellevant perquè no disposava d'una conselleria de benestar social i la direcció general dedicada depenia de la Conselleria de Sanitat i Seguretat Social. La reduïda capacitat tècnica i la poca implicació política es varen centrar en algunes iniciatives limitades, com ara la creació del dit inicialment «suport transitori comunitari», en resposta a les repetides demandes del Consell de Mallorca en el sentit d'implantar una renda mínima d'inserció, intensament modificada des de la seva creació⁶. Cal tenir present que la CAIB va ser la darrera comunitat autònoma a disposar d'una prestació d'aquesta classe; també s'han de tenir presents dues lleis, la Llei per a la millora de l'accessibilitat i de la supressió de les barreres arquitectòniques⁷ i la Llei de guarda i protecció dels menors desemparats de la Comunitat Autònoma que el Govern de les Illes Balears aprovà el març de 1995 (reformada profundament mitjançant la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i dels drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears).

La contenció de la despesa i les reformes de la viabilitat, descentralització territorial i descentralització de la provisió cap al tercer sector i la societat civil mercantil, han caracteritzat el desenvolupament de l'estat del benestar entre 1996 i 2007. S'ha completat el procés amb un instrument legal que fa avançar els drets socials, però des d'una perspectiva recentralitzadora, almenys pel que fa a la normativa i el lideratge del procés.

Les qüestions crucials d'aquesta darrera etapa són, d'una banda, el tema històric permanent sobre la desigualtat, la pobresa i l'exclusió social i, de l'altra, l'anàlisi de l'envelliment, la dependència i la integració de persones immigrants per motius econòmics, en especial de països no comunitaris a Espanya. Alhora, la problemàtica de la gestió de l'estat del benestar ha cobrat progressiu impuls tant pel que fa a la coordinació entre Estat i governs autonòmics, i l'assoliment de l'equilibri territorial en matèria de drets socials, com també pel que fa a la construcció d'un model mixt de gestió en què tenen una participació creixent el tercer sector i el sector mercantil com a col·laboradors del sector públic en un context de preocupació per l'expansió de la despesa social. En aquesta tasca s'hi han implicat les universitats, el CSIC, fundacions com

6 Decret 36/1995, d'abril, pel que es constitueix el Suport transitori comunitari (STC) de la CAIB. Disposicions per l'aplicació del Suport Transitori Comunitari per a Eivissa i Formentera. Bases Reguladores BOCAIB núm. 29, de 7 de març de 2000, Consell Insular de Menorca. BOCAIB 74, de dia 17 de juny de 1997, Consell Insular de Mallorca. BOCAIB 84 de 8 de juliol de 2000, Consell Insular de Mallorca. BOCAIB 120 de 6 d'octubre de 2001, Decret 117/2001, de 28 de setembre, pel qual es regula la renda mínima d'inserció.

7 Llei 3/1993, de 4 de maig.

Alternatives, Argentaria, BBVA, CEACS (Juan March), La Caixa, Trobada, FOESSA i ONCE, entre d'altres.

6. Revisió dels sistemes de benestar des de la crisi, replantejament del paper del Tercer Sector i la societat civil (2008-2023)

A l'Estat, aquesta etapa comença amb la coincidència de la implantació de la dita «Llei de dependència» i altres normatives basades en la universalització de drets, juntament amb els efectes de la crisi internacional.

En aquesta darrera etapa, en els diferents models europeus del benestar, s'ha obert camí la prioritització de l'activació laboral, l'objectiu que els ciutadans aconseguixin feines remunerades en el mercat de treball formal i que tinguin accés a drets socials i polítiques de benestar universals. Les institucions europees han estat particularment dinàmiques en la difusió del paradigma activador, el qual es tradueix, no obstant això, en polítiques diverses. En uns casos, l'exercici de la ciutadania social sembla reforçar-se, mentre que en altres la llei del mercat prima per sobre d'altres consideracions, cosa que aguditza el caràcter asimètric de la condició salarial (Serrano i Magnusson, 2007). Aquest interès compartit pels països de la UE en la posada en pràctica del nou paradigma activador, així com els darrers desenvolupaments sobre les reformes de les polítiques socials de benestar a la Unió Europea, deriven de les transicions socioeconòmiques a les societats postindustrials en crisi que han donat lloc a l'aparició de nous riscos i necessitats socials. Aquestes afecten principalment les transformacions en el mercat de treball, la conciliació entre vida familiar i laboral, i les conseqüències de les reformes introduïdes en els estats del benestar respecte als vells riscos socials (com l'atenció sanitària o les pensions).

Les noves necessitats s'associen a quatre desenvolupaments principals (Caponi, 2007; Fantova, 2019):

- 1) La major participació femenina en el mercat formal de treball.
- 2) L'increment del nombre de persones grans dependents.

Aquestes dues necessitats han obligat a plantejar les polítiques de conciliació familiar, orientades a equilibrar el treball remunerat i les responsabilitats familiars de tots els membres de la família (especialment en relació amb la cura dels menors, l'atenció als dependents més grans o altres persones dependents).

- 3) L'augment de la pobresa entre aquells treballadors amb menys nivell educatiu, amb retribucions i condicions laborals de misèria.
- 4) L'expansió dels serveis privats, i la desregulació de les prestacions i serveis públics, amb la utilització consegüent de mitjans privats que ofereixen serveis socials insatisfactoris o prestacions i serveis insegurs o inadequats.

En aquest llarg període, a Espanya s'ha consolidat un model de protecció social relativament extens en cobertura (sanitat, pensions i dependència sobretot, en molta menor protecció a la família, atur i serveis socials personals), de baixa intensitat protectora, amb una important tendència a revalorar la participació del tercer sector i una altra tendència relativa a la privatització i al desplaçament cap a la família i el ciutadà dels costos del benestar.

Alhora, s'han aplicat noves polítiques de cohesió territorial en matèria sanitària, de consolidació i reforma permanent del sistema públic de pensions, i s'ha produït un esforç creixent en matèria de serveis socials i, com ja s'ha dit, de protecció social a les persones en situació de dependència. La política social basada en drets socials universals, als quals es dona resposta des d'una estructura basada en un model d'estat del benestar amb presència important del tercer sector i la iniciativa mercantil, és un sistema universal incomplet, fragmentat relativament en diferents nivells de protecció social i amb insuficient inclusió de les persones migrants no comunitàries. La persistència de les taxes de pobresa al llarg del període 2008-2022 així ho demostra. Tot i aquest resultat limitat, el qual supera les seves actuacions per la mateixa dinàmica socioeconòmica que destrueix les condicions de vida d'una part de la població, es desenvoluparen en aquest període alguns instruments de política social que renovaren el panorama de les prestacions. La posada en marxa de la renda social garantida (RSG) el 2016 pot ser un dels més destacats a les Illes Balears⁸, ja que va esdevenir una fita en l'autogovern de les Illes i del desenvolupament de polítiques socials basades en drets.

La crisi ha deixat situacions d'emergència social per a les quals sembla que els mecanismes de protecció social no tenen resposta. La crisi econòmica i les polítiques neoliberals majoritàries aplicades per fer-li front, han generat noves situacions de vulnerabilitat econòmica i social: la precarietat laboral, contractes de treball de poques hores i/o de pocs mesos, sous baixos, reducció de les prestacions en atur, molta competència per a treballs poc qualificats, dificultats de trobar feina a partir de determinades edats..., són algunes d'aquestes conseqüències. El mecanisme d'inclusió social que era la participació en el mercat de treball està fallant per a amples sectors de la població.

Si els anys 80 i 90 la drogoaddicció, les malalties mentals i altres dificultats eren situacions que podien desenvolupar-se com a greu precarietat cronificada, la crisi de 2008 va mostrar com la precarietat econòmica i la manca d'ingressos garantits es convertia una altra vegada en el risc més rellevant, i es tornaren a crear greus situacions de marginació i cronicitat. A les Illes Balears, a

⁸ La Llei de renda social garantida es va publicar al BOIB el 14 d'abril de 2016.

través de la renda social garantida, es desenvolupà un dispositiu per a donar cobertura a les persones i llars en risc d'exclusió per manca d'ingressos estables. Inicialment, es creà com una renda garantida, un dret reconegut per a qualsevol persona amb tres anys de residència a les Illes i dificultats econòmiques acreditades. Aquest matís de reconeixement de dret i de no vinculació a un pressupost variable, configura la garantia de percepció, sense límit de temps, mentre es mantinguin les condicions de necessitat.

El període que es considera, 2008-2023, es va iniciar (al marge de l'aplicació de la citada «Llei de Dependència») amb la Llei 4/2009, d'11 de juny de serveis socials de les Illes Balears i la seva concreció en la cartera de serveis socials, mitjançant el Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 i posteriorment amb el Decret 66/2016, de 18 de novembre, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2017-2020 i s'estableixen principis generals per a les carteres insulars i locals (BOIB 146 de 2016). Els seus fonaments estableixen el sentit d'aquesta concreció, considerant que la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, determinava que eren prestacions del sistema públic de serveis socials les actuacions, les intervencions tècniques, els programes, els projectes, els mitjans i les ajudes econòmiques i tecnològiques que s'ofereixen a les persones i que es destinen a complir les finalitats del sistema de serveis socials: donar resposta a les necessitats socials, sigui amb un enfocament preventiu, de suport o de promoció social. La Cartera Bàsica és l'instrument que determina el conjunt de prestacions del sistema públic de serveis socials i garanteix, com a mínim, que es prestin a tot el territori de les Illes Balears i que siguin exigibles com a dret subjectiu en el cas que es tracti de prestacions garantides. Aquestes prestacions del sistema públic de serveis socials es classifiquen, a la Cartera Bàsica de Serveis Socials, en tècniques, econòmiques i tecnològiques, i es defineixen segons els aspectes següents: la classe de prestació, la població a la qual va adreçada, l'establiment o l'equip professional que l'ha de gestionar, els perfils i les ràtios del personal professional i els estàndards de qualitat. Les carteres de serveis socials (la del Govern i les dels respectius consells insulars) són, en conseqüència, el recull sistematitzat i operatiu de prestacions que el sistema ofereix a la ciutadania segons les diferents situacions de necessitat social.

No es poden detallar totes les ofertes incloses, estructurades sobre la base del reconeixement de dret social i aplicades amb criteris professionals, però es poden diferenciar com s'estructuren conceptualment, recordant que es diferencien situacions de necessitat per manca d'autonomia, situacions de necessitat en l'àmbit de les relacions socials i situacions de necessitat material i de recursos socials.

Necessitats per manca d'autonomia. S'hi inclouen les necessitats limitadores per a l'autonomia derivades de l'edat, la malaltia o la discapacitat. Generen manca d'autonomia física, mental, intel·lectual o sensorial. Es poden considerar dos grans tipus de necessitats (Ballester i Serrano, 2020):

- Dependència: en aquesta classe s'hi inclouen les necessitats a les quals es refereix la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia i atenció a les persones en situació de dependència, independentment del seu procés d'implementació.
- Discapacitat: s'hi inclouen les necessitats que tenen a veure amb la restricció, l'absència o la diversitat de les capacitats, d'acord amb la definició de l'Organització Mundial de la Salut, que recull la normativa que regula el procés de valoració i reconeixement del grau de discapacitat.

Necessitats per dificultats relacionals. S'hi inclouen les situacions de necessitat en les quals hi ha dificultats en les relacions socials, sigui per la manca de relacions o per dificultats greus diverses que generen risc a les persones en el seu desenvolupament psicosocial. Es poden considerar dos grans tipus de necessitats:

- Dificultats i mancances en les relacions familiars: situacions provocades per la manca de compliment de les responsabilitats de suport en el context familiar: situacions de violència (masclista, contra els infants, les persones dependents), situacions de desempament i de negligència en l'atenció a persones vulnerables (infants i adolescents, persones majors, persones amb discapacitat) i, també, l'aïllament per manca de xarxa familiar. En aquest àmbit se situa, per exemple, el sistema de protecció a la infància i adolescència.
- Dificultats en les relacions socials: dificultats per a la integració en l'entorn comunitari, per diversos motius: aïllament social, estigmatització i rebuig (racisme, xenofòbia).

Necessitats materials i de recursos socials. S'hi inclouen situacions de necessitat de tipus material, vinculades amb la subsistència digna, i les capacitats per a assolir aquesta subsistència autònoma, des d'una perspectiva social. Per exemple:

- Manca o el dèficit de recursos materials, econòmics i d'habitatge (en aquest àmbit s'hi situa la renda social garantida).
- Dificultats per a la inserció sociolaboral, manca de feina, precarietat en l'ocupació, manca de les habilitats socials en el mercat de treball o la producció autònoma.
- Dificultats per a la inserció socioeducativa: habilitats socials en el context educatiu i formatiu.

Aquest marc de comprensió simplificada de les necessitats permet una comprensió de les ofertes desenvolupades per a fer front a les dificultats. Per als anys vinents, a més del camp general definit pels tres grans àmbits, serà un tema prioritari en l'anàlisi de polítiques del benestar social el relatiu a la immigració (que supera ja un 10% de la població espanyola empadronada i més del 15% a les Illes Balears), sobretot pel que fa a la integració social de la segona generació d'immigrants i la plena accessibilitat a les prestacions socials de l'estat del benestar.

D'altra banda, a l'agenda de reptes socials, l'envelliment de la població, en les facetes diferents, serà prioritari, i de manera particular, la protecció social a les persones en situació de dependència, ja que l'increment de l'esperança de vida i de la població major de 75 anys, el canvi profund en la mida i les funcions de la família espanyola i la incorporació de la dona al mercat de treball (que constitueix el 85% de la població cuidadora informal), fan inviable a mitjà termini el model tradicional de cures informals basat en la feina no pagada de la dona. La dependència ha passat de ser un problema de la família a un risc social confrontat àmpliament per la població espanyola.

La política social basada en drets socials ha trobat el seu espai i ha demostrat aquests 60 anys la seva permanència i estabilitat, en un context de creixement econòmic i d'àmplia legitimitat política, que s'ha desenvolupat entre la contenció relativa del creixement de la despesa social i la pressió social a favor de la cobertura de noves necessitats sanitàries i socials, entre la solidesa de la Seguretat Social i les pressions privatitzadores, però mantenint el repte de noves reformes condicionades en part per l'evolució socioeconòmica i les polítiques europees, entre un model de polítiques socials descentralitzat i el creixement socialitzat i la tendència al desenvolupament de polítiques globals de coordinació i solidaritat interterritorial i intergeneracional.

Referències bibliogràfiques

- Ballester, L. (1994). Flexibilització de les prestacions bàsiques de Serveis Socials de corporacions locals del Pla Concertat. *Alimara: revista de treball social*, (34), 37-40.
http://www.revistaalimara.net/revista/wp-content/uploads/2019/06/Revista-Alimara-34_Serveis-socials-atencio-primaria_Ballester-2.pdf
- Ballester, L. Serrano, I. (2020). Riesgo de exclusión y política social en Illes Balears. En Hernández, M., *Riesgo de exclusión y políticas autonómicas en España* (pp. 179-213). Consejo Económico y Social de España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7190218>
- Ballester, L., & Oliver, J. L. (2004). Els serveis socials a les Illes Balears des de l'Estatut d'Autonomia de 1983. *Arxius de Ciències Socials*, 11, 107-129.
- Ballester, L.; Miralles, A. (2014). Evolució del sistema d'atenció a la dependència a les Illes Balears. *Anuari de l'envelliment: Illes Balears*, (2014), 137-151.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5097753>
- Blanco, A. J. (2019). Informe España 2018: 25 años construyendo un relato sobre nuestro país. *Razón y Fe*, 280(1440), 23-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6974287>
- Blanco, F., Sánchez, I., & Monasterio, C. (2000). La reforma del sistema de pensiones: el Pacto de Toledo y su desarrollo posterior. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, (2000), 35-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=38972>
- Caponi, S. (2007). Viejos y nuevos riesgos: en busca de otras protecciones. *Cadernos de saúde pública*, 23, 7-15.

- Castles, F. G. (2001). On the political economy of recent public sector development. *Journal of European Social Policy*, 11(3), 195-211. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2007000100002>
- del Pino, E., Ramos, J.A. (2019). Las reformas de las políticas de bienestar en España: una visión de conjunto. En Moreno, L. (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2969325>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.5860/choice.28-1046>
- Fantova, F. (2019). Los nuevos servicios sociales y las profesiones de la intervención social. *RES. Revista de Educación Social*, 29, 11-27. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7102013>
- Fernández-Lozano, I. (2019). Fathers as solo caregivers in Spain: A choice or a need?. *Journal of Family Issues*, 40(13), 1755-1785. <https://doi.org/10.1177/0192513x19842214>
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers: Revista de sociologia*, 27-58. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v73n0.1105>
- Komp-Leukkunen, K. (2021). Breadwinner models revisited: How a couple's combined work histories influence the retirement transition. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 28(2), 335-358. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz008>
- León, M., & Pavolini, E. (2020). Crisis y Políticas Sociales en el sur de Europa. VIII Informe FOESSA. *Documento de trabajo*, 4.
- Maíllo, G. F. (2020). La gran desvinculación, el resultado final de un modelo de desarrollo social: VIII informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. *Anales de derecho y discapacidad*, (5), 185-202. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7586291>
- Marbán, V. (2012). Actores sociales y desarrollo de la Ley de Dependencia en España. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 375-398. <https://doi.org/10.3989/ris.2010.06.29>
- Matas, J.J. (2022). *De la beneficència a la justícia social a Mallorca (segles XX i XXI)*. Lleonard Muntaner Editor.
- Mingione, E., & Benassi, D. (2019). El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. *Panorama social*, 29, 9-23. <https://boa.unimib.it/handle/10281/239732>
- Monereo, J. L., & Rodríguez, G. (2020). El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020). *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, (25), 13-32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7726714>
- Moreno-Minguez, A., Martin-Roman, A. L., & Moral, A. (2023). Father parental leave use in Spain: The role of the female partner labour situation. *Work, Employment and Society*, 37(1), 293-305. <https://doi.org/10.1177/09500170211062808>
- Moreno, L. (Ed.). (1995). *El Estado del bienestar en la Europa del sur* (Vol. 7). Editorial CSIC-CSIC Press. <https://doi.org/10.2307/40184024>

- Moreno, L., & Moreno, M. F. (Eds.). (2002). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España* (Vol. 17). Editorial CSIC-CSIC Press.
http://digital.csic.es/bitstream/10261/179627/1/Pobreza_y_Exclusion_La_malla_de_seguridad%20%28LuisMoreno%29%282001%29.pdf
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(2), 143-179.
<https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>
- Ramírez, J. M., & García, G. (2007). Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: análisis y comentarios. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, (40), 37-52.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2711493>
- Rey-Araújo, P. M. (2020). The contradictory evolution of "Mediterranean" neoliberalism in Spain, 1995–2008. *Review of Radical Political Economics*, 52(2), 287-311.
<https://doi.org/10.1177/0486613419882122>
- Rodríguez-Cabrero, G. (1992). Fundamentos teóricos de la política social. En Aleman et al., *Política social y Estado del Bienestar* (pp. 21-44). Ministerio de Trabajo e inmigración.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=616517>
- Rodríguez-Cabrero, G. (1994). La política social en España: 1980-1992. *Documentación social*, (96), 175-200. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=138616>
- Ruiz-Castillo, J. (1987). *La medición de la pobreza y de la desigualdad en España: 1980-81*. Banco de España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=201157>
- Serrano, A., & Magnusson, L. (Eds.). (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe* (Vol. 54). Peter Lang.
http://www.peterlang.com/PDF/Buecher/Intro/21048_Intro.pdf
- Taylor-Gooby, P. (2004). New social risks and welfare states: New paradigm and new politics. *New risks, new welfare: The Transformations of the European welfare state*, 209, 238.
<https://doi.org/10.1093/019926726x.003.0009>