

## L'emergència de l'estat del benestar

En el decurs històric, les circumstàncies de tipus socioeconòmic i els fenòmens vinculats a l'exclusió i la pobresa han anat transformant-se, de la mateixa manera que la mirada i el tractament d'aquestes situacions ha anat perfilant-se al llarg del temps d'acord amb el major o menor protagonisme de determinats principis morals.

Els principis morals han ordenat i legitimat un tractament concret de l'alteritat a cada època, tractament que sovint servia més al propòsit de legitimar la posició d'avantatge i els interessos de determinats grups que no pas a mirar d'actuar sobre les causes que generen les desigualtats socials.

En tot cas, és evident que la qüestió social a poc a poc va anar consolidant-se com una de les principals preocupacions de les societats industrialitzades. Davant l'augment de la conflictivitat social, els estats es van veure en l'obligació d'anar guanyant protagonisme en la seva gestió, mirant d'intervenir directament en l'ordenament i la prestació de serveis. Primerament regulant algunes institucions de control social, i posteriorment assumint determinades prestacions com a responsabilitat pròpia i no com una tasca residual.

En el context posterior a la Segona Guerra Mundial (1939-1945) ens trobem amb una Europa arrasada i fraccionada en dos eixos: una Europa del nord i una Europa occidental amb democràcies de perfil liberal i una Europa oriental sota l'òrbita de la Unió Soviètica, amb règims comunistes i marcadament totalitaris. La ingent i necessària tasca de reconstrucció europea, la presència amenaçant del bloc soviètic i la força de partits polítics afins en els mateixos països de l'Europa occidental van provocar un seguit de transformacions polítiques.

Es van encetar ambicions plans de reconstrucció i estímul de l'economia, tractant de dinamitzar els mercats i mirant de conservar el model de producció capitalista. Tot i així, les tensions i la conflictivitat social van obligar els estats a adoptar cada cop més mesures de garantia social, transformant i dignificant les condicions laborals i oferint un seguit de prestacions vinculades.

El mercat, la família i la comunitat per si sols no eren capaços de proveir alguns dels serveis i recursos fonamentals per a la ciutadania, que es trobava en molts casos en situació manifesta de necessitat. Els estats van anar assumint com a responsabilitats pròpies la provisió de serveis i recursos fonamentals, organitzant un seguit de prestacions de caràcter públic que difícilment podrien ser resoltes des d'iniciatives de caire privat.

Cada cop en més àmbits, els estats de l'Europa occidental s'encarregaren d'oferir a la ciutadania accés a serveis de salut i d'educació, a portar a terme polítiques d'habitatge i a oferir diverses prestacions econòmiques. Va ser així, i fruit de les negociacions polítiques realitzades sota la presència amenaçant d'expansió del bloc de l'Est, com es van anar consolidant en els ordenaments jurídics el que coneixem com a estat del benestar.

L'estat del benestar es caracteritza pel fet que és el mateix Estat qui es defineix com el garant del benestar dels ciutadans, establint en els seus ordenaments jurídics una sèrie de drets vinculats a la dignitat, la llibertat, la salut i la seguretat, l'educació, el treball, l'habitatge, etc. L'Estat esdevé el responsable últim d'aquests drets, procurant que aquelles persones que per si soles no puguin assolir determinades quotes de benestar i desenvolupament personal puguin fer-ho beneficiant-se de la seva acció subsidiària.

A diferència de l'assistència social, els estats del benestar estableixen mecanismes per garantir l'accés a determinats serveis o l'exercici de determinats drets d'una forma universal, considerant-se ells mateixos els responsables últims de proveir dels recursos necessaris perquè l'exercici d'aquests drets i l'assoliment d'aquests mínims de benestar siguin possibles per a tots els ciutadans.

Cal indicar, no obstant això, que no tots els drets reconeguts jurídicament esdevenen efectivament

desenvolupats. Malgrat l'existència comuna en aquests estats d'un gruix prou significatiu de drets i garanties, altres aspectes també fonamentals per al benestar poden no obtenir en alguns casos un desplegament normatiu i de recursos suficients.

### Dret a l'habitatge

El dret a gaudir d'un habitatge digne pot ser un exemple dels drets que no sempre es desenvolupen. Tot i ser un dret reconegut en la major part de règims del benestar, molts estats no porten a terme polítiques específiques prou vinculants i dotades de recursos per satisfer les necessitats d'habitatge de totes les persones i en totes les casuístiques d'exclusió residencial que es poden produir.

També cal tenir present que l'emergència d'aquests estats del benestar a l'Europa del nord i a l'Europa occidental va ser gradual, i que cadascun dels països va adoptar respostes a les necessitats i demandes socials d'una forma diferent, sempre d'acord amb les seves peculiaritats històriques i culturals i sempre dependent de la correlació de forces de les diverses ideologies polítiques presents en cada context concret. La major o menor força de governs i majories socialdemòcrates, per exemple, van permetre a alguns països liderar aquest procés, aprofundint en un seguit de garanties socials i de sistemes de prestacions públiques que en altres contextos van trigar temps a desenvolupar-se.

Naturalment, cada país va anar profunditzant més o menys en els nivells de protecció social. La majoria de Constitucions dels països d'aquest entorn nord-occidental europeu consagren un seguit de drets similars, tot i que cadascun d'ells va anar desenvolupant més o menys polítiques concretes per fer-los efectius.

Aquest diferent grau de desenvolupament és especialment manifest en els països del sud d'Europa. Grècia, Espanya o Portugal van tenir els seus propis processos històrics i polítics en aquest context posterior a la Segona Guerra Mundial, en molts casos vinculats a la presència de governs de perfil feixista i autocràtic que els abocaren a cert aïllament internacional. En aquests països, l'inici de determinades polítiques de benestar va seguir camins i ritmes diferents, i en molts casos van romandre lligades a fórmules de beneficència o assistència social. I no va ser fins a les seves transicions democràtiques, al voltant dels anys setanta, quan es van dotar jurídicament de fórmules de garantia de drets socials.

Malgrat que en molts sentits es pot parlar que els estats del benestar estan retrocedint en les darreres dècades, aquesta forma d'acció social amb forta presència de l'àmbit públic i arrelada en drets presents als ordenaments jurídics és encara avui dia comuna en els països de l'entorn europeu. També cal tenir present que l'emergència dels estats del benestar es troba històricament a la base del fenomen de professionalització de l'acció social.

### **Tipologies d'estat del benestar**

Autors com Esping-Andersen (2010) estableixen una coneguda tipologia d'estats del benestar d'acord amb la major o menor presència que el sector públic, el mercat o la família hi tenen a l'hora de proveir de les diverses necessitats socials. Analitza fonamentalment els països de l'entorn nord-occidental europeu i altres com Austràlia, Nova Zelanda, Canadà o els Estats Units i distingeix tres grans models de règim del benestar, que es poden veure en la taula.

**Taula: 3.1.** Quadre de tipologies de règims del benestar.

<b>Règim de benestar liberal</b>	<b>Règim de benestar conservador</b>	<b>Règim de benestar socialdemòcrata</b>	
<b>Domini fonamental de la provisió de benestar</b>	<b>Mercat</b>	<b>Família i corporacions</b>	<b>Estat</b>
<b>Tipus de cobertura</b>	Restringida	Restringida	Universal
<b>Nivell de despesa social</b>	Baixa	Alta	Alta
<b>Estructura de finançament</b>	Impositiva i taxes	Contributiu	Impositiu
<b>Criteri d'accés a prestacions</b>	Necessitat	Inserció laboral	Dret de ciutadania
<b>Països més representatius</b>	Regne Unit, Irlanda, Estats Units i Canadà	França, Alemanya i Itàlia	Noruega, Suècia i Dinamarca

Elaboració pròpia a partir d'Esping-Andersen (2010) i Adelantado i Gomà (2000).

Els tres grans models són:

- El model liberal
- El model conservador
- El model socialdemòcrata

### **Model liberal**

- El concepte de retorn social:

Malgrat la tendència a considerar com a despesa els recursos que es destinen a polítiques socials, es pot defensar, al contrari, que cal considerar-los com a inversió social. En general, invertir recursos en bones polítiques socials pot suposar, per exemple, un major capital formatiu o de salut de la ciutadania. Això es tradueix en millores del benestar i en un impuls de l'activitat econòmica que, al seu torn, per via impositiva, procura més recursos per a l'Estat. És el que es coneix com a retorn social. La inversió en determinades polítiques socials com, per exemple una encertada planificació de salut pública, pot suposar menys baixes laborals, una major qualitat de vida i un estalvi en altres mesures reactives d'atenció a persones malaltes.

Un primer grup el constitueixen els països amb un model de règim liberal. Aquests es caracteritzen per considerar el mercat com el principal domini on els individus han de proveir-se dels béns, serveis i recursos fonamentals. El nivell de despesa o inversió social és relativament baix en comparació amb països amb un nivell de desenvolupament econòmic homologable. Es considera que els mecanismes del mercat s'encarreguen per si mateixos d'oferir i distribuir la major part dels serveis de benestar. És promou activament que la iniciativa privada pugui oferir-los.

Per altra banda, els sistemes d'assegurances privades permeten que, dins una dinàmica de mercat, es cobreixin determinades contingències. L'Estat estableix, no obstant això, mecanismes de protecció pública per garantir la cobertura de determinats drets. Allà on el mercat no és capaç de garantir l'accés de determinats grups l'Estat s'encarrega subsidiàriament de cobrir algunes necessitats.

El tipus d'accés a les prestacions i serveis de caràcter públic és restringit. És a dir, que lluny de garantir-se un accés universal només poden accedir-hi les persones que acreditin no disposar de

mitjans i que es trobin en situació de necessitat. És a dir, que l'Estat actua subsidiàriament allò on el mercat o la família no han estat capaços de proveir els individus de determinats béns, recursos o serveis. En el cas d'aquests estats, els serveis públics es financen per via impositiva, tot i que en molts casos s'estableixen taxes específiques o es cerquen fórmules de copagament de determinats serveis.

En la figura.1 es pot veure representat la major o menor presència de l'Estat en diversos àmbits articulant polítiques socials de prevenció, promoció o reinserció. Aquest esquema és una abstracció que generalitza i que no atén a algunes peculiaritats presents en diversos països. Ens pot servir en tot cas per obtenir una imatge aproximada de cadascun dels models.

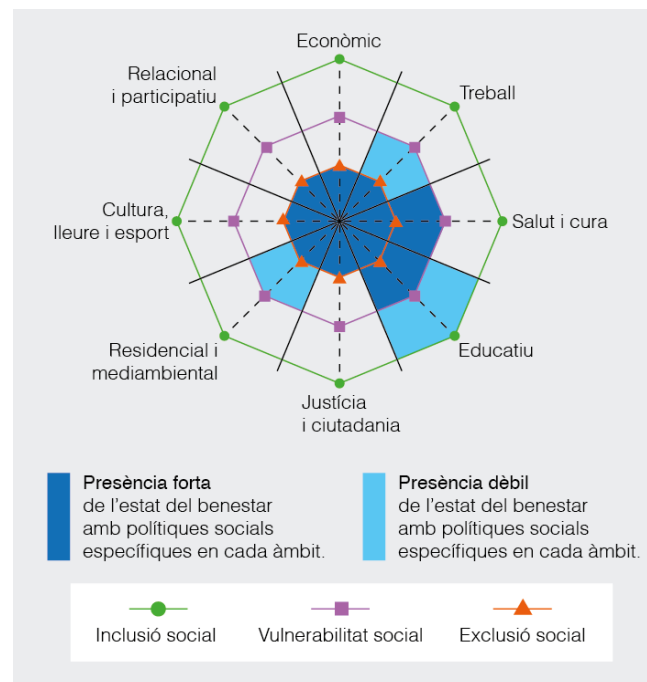


Figura Representació de la presència relativa de l'Estat en la regulació o la implementació de polítiques socials en diversos àmbits (model liberal)

Com es pot veure, la presència de la intervenció pública és relativament alta només en els àmbits educatius i de la salut. En la resta d'àmbits l'Estat no porta a terme gairebé accions de promoció i es limita a regular d'una manera prou laxa l'activitat de mercat.

La presència de l'Estat en molts casos és residual. No obstant això, i com es pot veure representat, sí que existeix una xarxa de serveis, programes i prestacions de caràcter públic per atendre situacions de necessitat o exclusió manifesta.

D'aquest esquema no cal inferir que els nivells de cobertura social siguin menors necessàriament. La presència de dinàmiques de mercat o d'iniciatives socials de caràcter privat pot en alguns casos exercir un paper d'inclusió social. Val a dir que en aquest model liberal la dinàmica de mercat ja s'encarrega de proveir de determinats serveis en molts dels àmbits. La generació d'una demanda econòmica de determinats serveis procura que el mercat per si mateix dinamitzi iniciatives privades que poden cobrir-lo. No obstant això, el mercat en molts àmbits és per si mateix insuficient.

En aquest sentit, també s'ha de destacar que en el context d'aquests països existeix una forta tradició d'entitats i organitzacions civils que amb els seus propis recursos —o amb el suport econòmic del mateix Estat o la iniciativa mercantil via subvencions— acaben proveint de determinats serveis fonamentals per atendre situacions de vulnerabilitat. Aquestes organitzacions

tenen un paper fonamental en la inclusió de les persones en molts àmbits.

També cal relatar algunes altres accions que de manera transversal incideixen sobre eixos de desigualtat presents a qualsevol dels àmbits. En aquest sentit, molts països amb règim de benestar liberal desenvolupen polítiques de signe multiculturalista, defensant la promoció de determinades minories culturals en els seus propis espais i tractant d'afavorir la seva participació col·legiada en òrgans de decisió, sobretot en l'àmbit local. També destaquen iniciatives comunitàries per atendre les necessitats de gent gran i infància i un marcat activisme social en defensa dels drets de les dones.

La presència de l'Estat és relativament menor, però el mercat, en alguns casos, i les organitzacions civils i comunitàries supleen la seva intervenció en algunes tasques d'inclusió social.

### **Model conservador**

Un altre model de règim de benestar és el conegut com a model conservador (per a alguns autors, model continental o cristià).

Aquests règims de benestar es caracteritzen per considerar la família i les corporacions com a dimensions fonamentals d'inclusió social. Les famílies (o unitats de convivència) acostumen a ser un eix principal per a l'articulació de polítiques socials. És a partir d'aquestes que els individus han de trobar els recursos i espais de desenvolupament personal. Els estats faciliten a les famílies aquesta tasca a partir d'un seguit de serveis, recursos i prestacions adreçats a enfortir-les i atendre les seves necessitats econòmiques, de cura o residencials.

El paper de l'Estat és força destacat en la regulació d'alguns àmbits, i el nivell de despesa (o inversió) social és relativament alt. Com en el cas dels models liberals, es proveeix d'una xarxa pública significativa per atendre les situacions d'exclusió social manifesta. El tipus de cobertura de les prestacions socials és novament restringit i l'estructura de finançament és contributiva. És a dir, que es té accés a determinats serveis o prestacions tan bon punt es cotitza o es contribueix a sistemes públics d'assegurança. Fonamentalment, via aportacions de treball.

És aquest el sentit que provoca que en aquests règims de benestar les corporacions, majoritàriament de tipus gremial, sindical o relatives a determinades activitats econòmiques tinguin gran protagonisme. Molts col·lectius disposen d'assegurances o beneficis socials pel fet de pertànyer a una determinada corporació, fet que provoca que la inserció laboral de les persones sigui determinant a l'hora de poder accedir a determinats recursos. Aquesta manca d'universalitat de determinats serveis o prestacions pot provocar que algunes persones no puguin contribuir a aquests sistemes d'assegurança corporatius i hagin de recórrer a altres serveis específics per atendre situacions d'exclusió.

En la figura.2 es pot observar la presència relativa de l'Estat en la regulació o la instrumentació de mesures de protecció social en els diversos àmbits amb els quals es treballa.

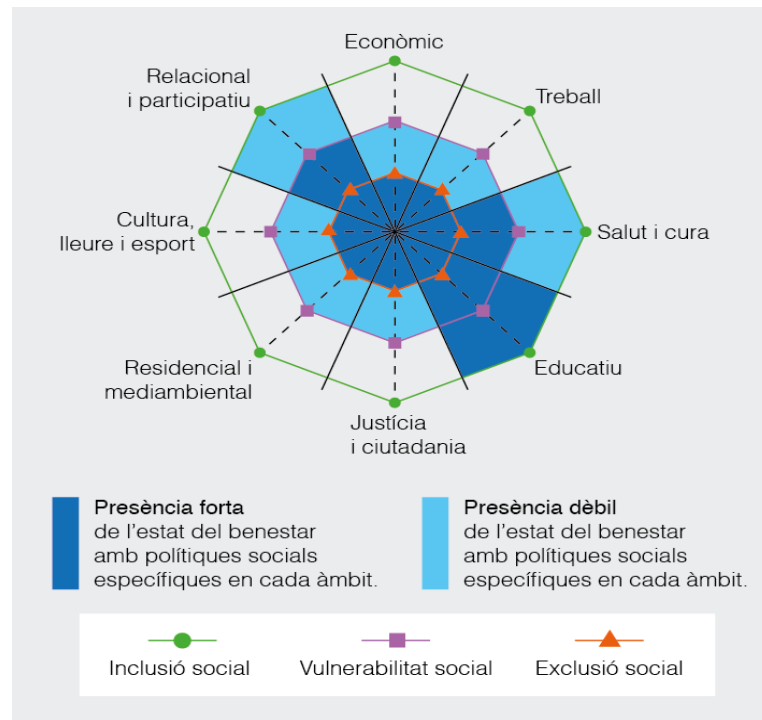


Figura Representació de la presència relativa de l'Estat en la regulació o la implementació de polítiques socials en diversos àmbits (model conservador)

Es pot observar com la presència de l'Estat és predominant en els àmbits de la salut i la cura i l'educació. També, i a diferència del model liberal, es pot observar com l'àmbit relacional i participatiu, àmbit natural de la família, presenta un grau de desenvolupament de polítiques socials molt significant. Es pot veure també com en línies generals la presència de l'Estat regulant o proveint de determinats recursos és molt major en el conjunt dels àmbits.

Menció apart mereixen el desplegament d'altres polítiques que actuen sobre eixos transversals a tots els àmbits. Aquests règims de benestar també desenvolupen un seguit d'accions orientades a incidir sobre desigualtats de gènere, proveint de recursos novament molt vinculats a polítiques de família i conciliació que incideixen favorablement sobre els factors d'inclusió en àmbits relacionals, de treball i de salut i cura. També l'èmfasi en la família com a dimensió fonamental d'inclusió permet el desplegament de diverses polítiques d'atenció a la gent gran i la infància o relacionades amb la diversitat funcional.

### Model socialdemòcrata

Un darrer model de règim de benestar és el conegut com a socialdemòcrata (o model nòrdic). Es caracteritza per una forta presència del sector públic en la regulació de diversos dominis i en la instrumentació d'un teixit complet de polítiques socials per incidir sobre les desigualtats i els factors de desavantatge.

Aquest règim de benestar considera que és l'Estat l'espai o actor principal a l'hora de garantir la inclusió social de les persones. Planteja en la majoria dels casos que l'accés a les diferents modalitats de protecció social és universal. La sola condició de ciutadania és suficient per rebre un seguit de prestacions o serveis de caràcter públic. El nivell de despesa o inversió en polítiques socials d'aquests estats és comparativament alt i la principal font de finançament és per via impositiva. De forma general, no cal fer aportacions o contribuir a determinades assegurances

socials, motiu pel qual s'accedeix a una part significativa de les prestacions públiques sense necessàriament haver cotitzat prèviament per adquirir el dret respectiu.

En la figura.3 es pot observar la presència del sector públic en els diversos àmbits d'inclusió.

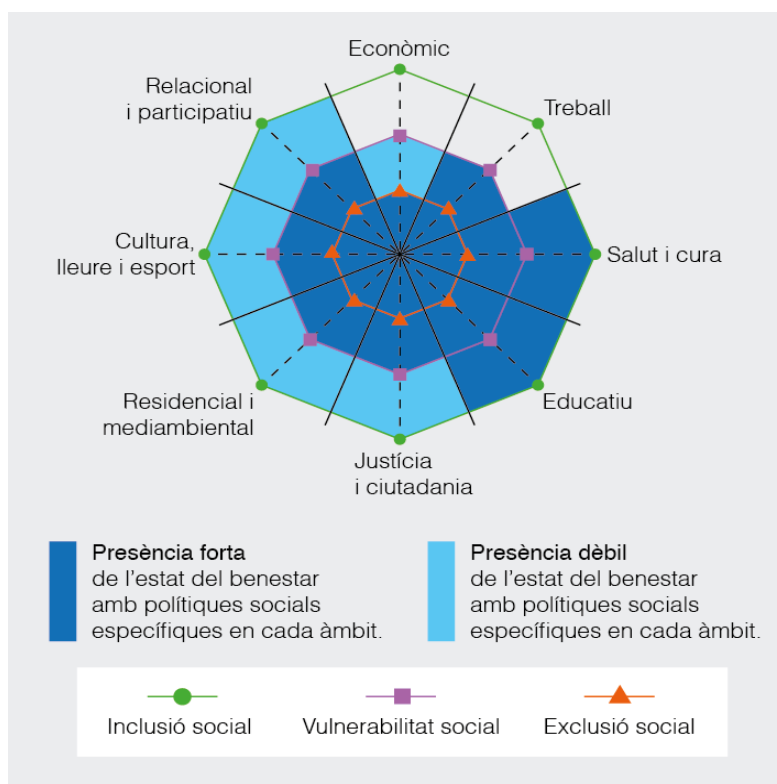


Figura Representació de la presència relativa de l'Estat en la regulació o la implementació de polítiques socials en diversos àmbits (model socialdemòcrata)

En aquesta representació es pot observar com en els règims de benestar socialdemòcrates la presència del sector públic és relativament forta en la major part dels àmbits, proveint de serveis específics de titularitat pública en àmbits com la salut o l'educació, amb un mercat de treball comparativament força regulat i amb un pes notable de l'oferta pública en el mercat residencial o en programes de cultura, lleure i esport.

Les polítiques socials s'estenen en el conjunt del cos social amb mesures específiques que van molt més enllà d'accions de reinserció. Els sistemes de protecció pública es troben molt desenvolupats, la qual cosa disminueix els riscos i factors d'exclusió i facilita la participació social amb accions de promoció i prevenció. Cal notar que aquestes societats continuen tenint un sistema econòmic de tipus capitalista, motiu pel qual, malgrat la gran presència del sector públic com a principal actor, els àmbits del treball i l'economia continuen regint-se fonamentalment per regles de lliure mercat. Per aprofundir en les característiques del sistema de benestar a l'Estat espanyol amb una visió crítica i contextualitzada es recomana la següent lectura:

Navarro, V. (2002). Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país. Barcelona: Anagrama

Països com Espanya, Grècia o Portugal van trigar a desenvolupar models de protecció social propers als dels països del seu entorn. Els estats del benestar en aquests països compten amb una tradició molt més curta, i no va ser fins les transicions democràtiques, als anys setanta, que es van

dotar d'un seguit de principis fonamentals que garanteixen la protecció pública de determinants drets. Tot i que, naturalment, aquests països presenten diferències importants, es pot afirmar els seus règims de benestar tenen en comú alguns trets:

- Baixa despesa o inversió social
- Universalització relativament completa en serveis bàsics de salut i nivells d'educació obligatòria.
- Sistema contributiu a nivell de pensions de jubilació o prestacions d'atur
- Oferta residencial molt liberalitzada amb escassa presència de regulació o parc públic d'habitatge
- Xarxa de serveis socials específics molt poc desenvolupada
- Gran pes del mercat i de la família en la provisió de serveis de cura i atenció

Aquestes característiques dels règims de benestar dels països del sud d'Europa i el seu grau de desenvolupament menor s'expliquen per qüestions culturals. El pes de la família com a proveïdor de benestar i seguretat i una visió del paper de l'Estat paternoassistencialista són trets comuns a aquests països.

Evidentment, també es poden adduir motius històrics. Les transicions democràtiques als anys setanta i els inicis d'aquests règims de benestar als anys vuitanta coincidiran ràpidament amb fenòmens d'ordre mundial com la internalització del comerç i la creixent adopció de postulats neoliberals. Fenòmens que frenaran l'incipient desenvolupament dels estats del benestar en aquests països i que marcaran, per altra banda, una tendència avui dia encara manifesta de reducció dels sistemes de benestar arreu del món.