

EINES

PER A L'ESQUERRA NACIONAL

NÚMERO 6 TARDOR 2008 6 €

El dret als serveis socials

FÒRUM

Joan Subirats

**«Una societat cada cop més individualitzada
i heterogènia fa demandes als poders públics
cada cop més difícils de complir»**

Una conversa amb Carme Capdevila

FINESTRA Moisès Amorós Ismael Blanco Pau Mas Marta Rovira
Jordi Solà **CONNEXIONS** Josep Ginesta Xavier Pelegrí Antoni Vilà
Júlia Montserrat Albert Serra **NAVEGADOR** Montserrat Tur
BLOC Anna Simó **FULL DE CàLCUL** José Ramon Urrutia
EXPLORADOR Jordi Tomàs **ARXIU** Xosé Estevez **XARXA** Jordi Porta
Imma Tubella Carles Solà Jacint Ros Hombravella



FUNDACIÓ



JOSEP IRLA

President
Joan Ridao

Vicepresidenta
Isabel Nonell

Director
Josep Vall

Vocals
Pilar Albiol
Carles Bonet
Joan Casamitjana
Alba Castellví
Marina Llansana
Eduard López
Carmel Mòdol
Anna Simó
Víctor Torres

Administració
Joan Almacellas

Arxiu, Biblioteca i Documentació
Natàlia Lara
Maria Fontellas

Secció d'Estudis Històrics
Àngel Ramos

Secció d'Estudis Polítics
Arnau Albert

Secció d'Estudis Socioeconòmics
Bàrbara Lligadas
Jaume Martorell

Fundació Josep Irla
Calàbria, 166 entresòl
08015 Barcelona
Telèfon 93 567 78 63
Fax 93 567 78 64
info@irla.cat

EINES
PER A L'ESQUERRA NACIONAL

Director
Josep Vall

Coordinació
Arnau Albert

Agraïments
Joan Almacellas
Jordi Arcarons
Albert Castellanos
Roger Civit
Glòria Comellas
Joan Costa-Font
Maria Fontellas
Estitxu Iturrate
Isabel Martí
Dolors Martin
Martí Masferrer
Ester Medico
Hugo Uruñuela
Toni Reig
Albert Sánchez Piñol
Sebastià Sarasa
Macià Serra

Correcció lingüística
Xavier Sanz

Redacció
eines@irla.cat

Subscripcions
Yasmina Serrat
Telèfon 93 567 78 63
yserrat@irla.cat

Projecte gràfic Jordi Vinyets
Impressió Forma Color
Dipòsit Legal B-31564-07
ISSN 2013-1518

El contingut dels articles és responsabilitat dels seus
autors i EINES no s'hi identifica necessàriament.

Per reproduir un article cal demanar
autorització per escrit a la redacció d'EINES.



Aquesta revista ha rebut un ajut de la Direcció
General del Libro, Archivos y Bibliotecas per la seva
difusió a biblioteques, centres culturals i universitats de
l'Estat espanyol per a tots els números editats l'any 2008



SUMARI

PORTAL

- 7 **Un estat propi per viure millor**

FINESTRA

- 11 **Símbols banals i desafecció: una regla d'or i un condicionant del joc democràtic**
Moisés Amorós
- 13 **La desafecció política a Catalunya: problema o signe de normalitat?**
Ismael Blanco i Pau Mas
- 27 **Símbols banals? De la insostenible lleugeresa a l'anàlisi pràctica de la identitat**
Marta Rovira i Jordi Solà

CONNEXIONS

- 45 **Cap a la construcció de l'estat català del benestar**
Josep Ginesta
- 47 **Breu perspectiva històrica dels serveis socials a Catalunya**
Xavier Pelegrí
- 57 **La Llei de Serveis Socials: un model en construcció**
Antoni Vilà
- 71 **El finançament de la Llei de la Dependència**
Júlia Montserrat
- 85 **Serveis socials i govern local: oportunitats i reptes**
Albert Serra

NAVEGADOR

- 99 **Les polítiques familiars a Europa**
Montserrat Tur

BLOC

- 111 **Els darrers anys dels serveis socials a Catalunya: canvis importants per consolidar**
Anna Simó

FÒRUM

- 115 **Joan Subirats**
«Una societat cada cop més individualitzada i heterogènia fa demandes als poders públics cada cop més difícils de complir»
Una conversa amb Carme Capdevila

FULL DE CàLCUL

- 131 **Un Concert Econòmic per a Catalunya**
José Ramon Urrutia

EXPLORADOR

- 145 **Senegal: entre la diferència i la indiferència**
Jordi Tomàs

ARXIU

- 161 **Reflexions sobre un ideal perifèric: Galeuzca (1923-1959)**
Xosé Estévez

XARXA

- 176 **Les veus del Pamano de Jaume Cabré**
Jordi Porta
- 178 **Soy Checheno de Guerman Saduláyev**
Imma Tubella
- 180 **Los girasoles ciegos de Alberto Méndez**
Carles Solà
- 182 **Catalunya, país emergent de Ramon Tremosa**
Jacint Ros Hombravella

PORTAL



Un estat propi per viure millor

La cadena de doble hèlix de l'ADN de l'esquerra nacional és la justícia social i la llibertat nacional. El seu material genètic. El que ens diu qui és i on vol anar. Justícia social i llibertat nacional, els substantius i alhora els adjectius d'un mateix projecte: l'esquerra independentista; l'independentisme d'esquerres.

No tots els independentistes són d'esquerres, ni tots els d'esquerres són independentistes. L'esquerra nacional és independentista perquè, com tota nació, els Països Catalans tenen dret a decidir lliurement el seu futur. L'esquerra nacional és d'esquerres perquè s'entossudeix a construir una societat on les oportunitats no vinguin marcades pel poder adquisitiu i la posició social, sinó pels principis d'igualtat, llibertat i solidaritat. L'esquerra nacional vol un país més just i més lliure.

Justícia social i llibertat nacional. Dos termes en equilibri perfecte quan els sospesem en una balança. I no seria lògic descompensar-la. La majoria social del nostre país conflueix en l'espai del catalanisme d'esquerres. Persones amb el mateix compromís social que l'esquerra independentista però que encara no veuen en la independència l'eina necessària per construir una societat més justa. I aquí és on hi ha camp per córrer. S'ha de convèncer, s'ha de fer pedagogia. S'ha de saber explicar que amb un estat propi viuríem millor. Perquè, si amb una migrada autonomia s'ha fet dels serveis socials un nou dret de la ciutadania, què es podria fer si fóssim independents? Se-

gurament, no patir per disposar del finançament suficient per bastir el petit estat del benestar que tenim.

Per això no s'ha de prioritzar un eix per damunt de l'altre. Cal explicar que quan s'impulsen polítiques socials es fa pensant amb el país; i que els catalans estan en el centre de les polítiques de construcció d'espais de sobirania. De fet, arriba un punt que no es distingeix la justícia social de la llibertat nacional. Quan s'empelten els catalans nous amb els de sempre, quan s'internacionalitza l'economia catalana, quan es fa del català la llengua de cohesió social o quan s'universalitzen els serveis socials s'estan fent polítiques encaminades a millorar les condicions de vida de tota la ciutadania i enfortir una cohesió nacional bàsica perquè cada dia més gent estigui a favor de la independència, cada dia més gent vulgui construir un país més just.

El debat sobre si donar més importància a l'eix social o al nacional és estèril. Quan Esquerra només parla d'independència té el sostre electoral dels 13 diputats de 1995. Quan ha fet caminar en paral·lel els dos eixos ha aconseguit els millors resultats de la democràcia contemporània. Aquest no és un debat estratègic. És una qüestió que impacta en el moll de l'os del projecte de l'esquerra nacional. Josep-Narcís Roca i Ferreras (1830-1891) és el primer en veure que uns Països Catalans lliures són el motor del canvi social. Perquè quan tinguem un estat propi l'esquerra nacional continuarà entossudida en garantir una millor qualitat de vida pels seus conciutadans. |

FINESTRA



Símbols banals i desafecció: una regla d'or i un condicionant del joc democràtic

Moisés Amorós | Membre del Consell Rector del CEO | mamorosp@uoc.edu

Les eleccions no sempre i no només es guanyen a cop de proposta electoral. També es guanyen a través de l'apel·lació als símbols que donen sentit a tot grup social. Per a un partit, donar suport a uns o altres símbols genera oportunitats polítiques i adhesions socials i electorals. Segons Marta Rovira i Jordi Solà, com més compartits, acceptats o banals són els símbols definitoris d'una força política, més probabilitats de tenir un rol central en la governança de la societat. Aquesta és una de les regles d'or del joc democràtic i electoral.

L'estudi que presenten ens acosta a la problemàtica simbòlica del nostre país i en especial, a la consideració simbòlica de la nació, sigui Catalunya o Espanya. La qüestió és si els supòsits que hi ha al darrere de les preguntes sobre l'autoblocació en l'eix nacional o sobre quin és la llengua d'ús habitual són eleccions merament individuals, racionals i aïllades entre alternatives dicotòmiques, o no. Per exemple, llengua i nació es pot dissociar: es pot parlar habitualment català i sentir-se espanyol, i viceversa.

D'altra banda, La forma habitual de mesurar la identitat a través de les enquestes presenta dos grups minoritaris antagonics, els que se senten només catalans i els que se senten només espanyols, enfront a una majoria binacional. Ara bé, prenent com a focus d'atenció els joves –que tenen una capacitat enorme de crear, interpre-



tar i adaptar símbols–, els autors plantegen com darrere d'aquests resultats hi ha una realitat molt més complexa i polièdrica: el grup dels que se senten tan catalans com espanyols no és tant compacte com alguns els hi agrada creure.

La desafecció, entesa com un allunyament de la política, es detecta des de fa anys. A ningú se li escapa que el gran problema que comporta la desafecció és la pèrdua de legitimitat democràtica: no és el mateix aprovar un Estatut amb un 60% de participació, com en el referèndum de 1979, que no arribar al 50%, com va passar el 2006. Això és un condicionant clau del joc democràtic i conseqüentment, electoral.

Ismael Blanco i Pau Mas ens repassen les línies mestres del debat acadèmic sobre la desafecció per mostrar-nos com s'ha arribat a una paradoxa: mai com ara els electors estan tan formats, el sistema de drets, llibertats i garanties arriben tan lluny i el benestar cobreix a tanta gent. Però mai com ara la participació i l'adhesió al sistema arriba a nivells tan baixos. Cal dir que a aquest fenomen se li afegeixen especificitats de la política catalana. Però en tot cas, seguint els autors, aquesta paradoxa només es pot resoldre a través de l'acció política, encara que de moment no es tingui del tot clar què fer i com fer-ho, perquè el cost de la no actuació pot ser un desastre pel sistema: l'autocomplaença decadent. |



La desafecció política a Catalunya: problema o signe de normalitat?

Ismael Blanco* | ismael.blanco@uab.cat

Pau Mas** | pau.mas@uab.cat

VISTA PRÈVIA

No és la primera vegada que parlem de desafecció. En el número d'EINES per a l'esquerra nacional hivern 2008, la professora de la UPF Mariona Ferrer identifica diferents elements vinculats amb la desafecció com les principals causes de la baixa participació a les eleccions al Parlament de Catalunya de 2006. Però no n'hi ha prou en conèixer el perfil dels desafectes. Cal anar més enllà i analitzar la desafecció des d'un punt de vista qualitatiu que ens acosti a les solucions més adequades a un problema que pot posar en qüestió l'estabilitat del sistema democràtic.

La baixa participació en les darreres conteses electorals a Catalunya –les del Parlament de 2006 i les municipals de 2007– va fer revifar el debat polític i mediàtic sobre l'anomenada «desafecció política», les seves causes explicatives i les mesures a emprendre en aquest sentit. Tot i que aquest no és un debat nou ni és exclusiu de Catalunya, com més endavant argumentarem, aquestes dades de participació, unides a la percepció d'una creixent desconfiança de la ciutadania catalana cap als partits i les institucions polítiques motivaren al Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya a encarregar un conjunt d'estudis a un grup d'acadèmics coordinats pel Catedràtic de Ciència Política Josep Maria Vallès. Aquests estudis culminen amb un informe final sobre Actituds i Comportament Electoral a

* Professor del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB i co-director del Grup de Recerca en Exclusió Social i Polítiques d'Inclusió de l'IGOP

** Membre del Grup de Recerca en Participació Ciutadana i Moviments Socials de l'IGOP

La baixa participació en les darreres conteses electorals a Catalunya fa revifar el debat polític i mediàtic sobre l'anomenada «desafecció política».

Catalunya¹ –també anomenat Informe Vallès–, presentat públicament durant la primavera de 2008. Un dels treballs dels que es compona aquest informe, *La desafecció política a Catalunya. Una mirada Qualitativa*² s'encarrega als autors del present article i compta amb el suport institucional de la Fundació Jaume Bofill. El plantejament, les preguntes, el mètode de treball i els principals resultats d'aquest estudi són presentats sintèticament a continuació. En els darrers apartats de l'article, els autors prenem posicionament en aquest debat a partir d'un seguit de reflexions relatives a les conseqüències que creiem que pot tenir una dinàmica de creixement de la desafecció política i el tipus de mesures que, segons la nostra opinió, cal emprendre a fi de redreçar un fenomen que considerem preocupant.

Una mirada qualitativa

Bona part dels estudis realitzats fins al moment al voltant del fenomen de la desafecció política, a Catalunya i arreu del món, es basen en l'anàlisi estadística de dades procedents d'enquestes d'opinió. Com és sabut, es trac-

ta d'una aproximació amb molts avantatges, relacionats amb la possibilitat de basar les anàlisis en mostres representatives de la població, observar sèries temporals, correlacionar comportaments i actituds polítiques amb variables sociodemogràfiques... Tenint presents aquests avantatges, una part de l'Informe Vallès es basa tant en l'anàlisi de dades d'enquesta com en dades relatives a la participació en eleccions de diferent ordre –municipals, catalanes, estatals, referèndums...– Ara bé, es va creure convenient complementar aquestes anàlisis amb un estudi qualitatiu, que permetés aprofundir en percepcions subjectives, interpretacions personals, raonaments particulars... aprofundiment que hagués resultat més complicat si només s'hagués treballat amb dades d'enquesta.

Concretament, aquest estudi qualitatiu es basa en la realització d'una trentena d'entrevistes a persones que ocupen posicions d'una certa responsabilitat en el món professional i social però que avui no tenen una presència destacada en el món de la política institucional o dels mitjans de comunicació.³ Tot i que en el procés de selecció de les persones a entrevistar es va voler garantir un cert grau de pluralitat de perfils –professionals, de gènere-

1 VALLÈS, J. M. (coord.), *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya*. Conselleria d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Barcelona, 2008

2 BLANCO, I. i MAS, P., *La desafecció política a Catalunya. Una mirada qualitativa*. Fundació Jaume Bofill. Informes Breus, 11. Barcelona, 2008

3 Les persones entrevistades responien als següents perfils: representants i directius d'entitats de representació empresarial, empreses d'àmbits diversos i empreses de màrqueting i publicitat (9); representants d'entitats socioculturals i educatives i de moviments socials diversos (6); investigadors i professors universitaris de diferents disciplines (5); alcaldes i altres polítics locals (en actiu o no) i tècnics d'administracions públiques, tant locals com de la Generalitat de Catalunya (8).

Malgrat que la democràcia és el sistema de govern preferit pels ciutadans, arreu del món hi ha un creixent distanciament de la ciutadania respecte els polítics, els partits i les institucions.

re, d'edat, territorials...—, no tenen cap valor estadístic representatiu, sinó que el valor de les seves impressions es fonamenta en la seva capacitat d'observació dels comportaments i actituds socials, així com en la seva capacitat per influir —per la seva posició— en l'opinió dels altres.

Amb cadascuna de les persones entrevistades foren tractades qüestions similars: a) la seva percepció sobre la gravetat del fenomen de la desafecció política a Catalunya, així com sobre els col·lectius socials políticament més distants, l'objecte de la desafecció i si es tracta d'un fenomen recent o no; b) la seva opinió en relació a les possibles causes explicatives, si són d'ordre global o local, conjunturals o estructurals; c) la seva impressió sobre les possibles conseqüències de la desafecció i les mesures que es podrien emprendre per contenir els seus efectes més negatius.

Un debat que ve de lluny

Com es deia a la introducció, el debat sobre la desafecció política ni és nou ni és exclusiu de Catalunya. Es tracta d'un debat que, en les democràcies occidentals més avançades es remunta a la dècada de 1960 i 1970, es relaxa durant la de 1980 i reneix amb força en els últims vint anys.

Els primers estudis sobre comportaments i actituds polítiques basats en enquestes d'opinió als EUA treuen

a la llum una imatge del «ciutadà mig» que s'allunyava significativament de l'ideal del ciutadà «políticament virtuós» que la teoria democràtica clàssica havia suggerit. En un estudi de 1972,⁴ Lester W. Milbrath i Mandan Lal Goel calculen que els ciutadans nord-americans políticament informats, compromesos i actius —aquells que, utilitzant la metàfora del circ romà, anomenaven els «gladiadors» de la política— no arriben a representar més d'un 3% del conjunt de la població adulta; en canvi, la majoria dels ciutadans —dues terceres parts— són mers «espectadors» de la política: realitzen esforços mínims per mantenir-se políticament informats, discuteixen de política amb el seu entorn ocasionalment i només realitzen les activitats polítiques més senzilles, com anar a votar; per últim, pràcticament un terç de la població són qualificats com a «apàtics», persones que no s'impliquen de cap manera en els processos polítics. Estudis encara més polèmics, com els realitzats per Philip E. Converse⁵ (1962), intenten demostrar que no només la gran majoria dels ciutadans es mostra distant respecte els afers polítics, sinó que a més a més, manifesta un gran desconeixement fins i tot dels aspectes més bàsics del sistema polític, a l'hora que opinions polítiques molt poc consistents. Posterior-

4 MILBRATH, L. W. i GOEL M. L., *Political Participation: How and Why do People get involved in Politics?*. University Press of America. 1977

5 CONVERSE, P. E., «The Nature of Belief Systems» dins de APTER, D. E., *Ideology and Discontent*. Pàgines 206-61. Free Press. Nova York, 1964

La desafecció es manifesta en el declivi de la participació electoral, l'increment del vot blanc i nul, la pèrdua d'afiliació dels partits i entre d'altres, l'aparició de forces polítiques «alternatives»

ment, aquest tipus d'estudis es repliquen en d'altres països per tal de demostrar que el cas nord-americà no és una excepció, sinó que el mateix succeeix en d'altres democràcies occidentals.

L'obra *The Crisis of Democracy*⁶ de Michael Crozier, Samuel P. Huntington i Joji Watanuki s'apunta sovint com el punt de partida del debat sobre la desafecció política i els seus possibles efectes sobre la sostenibilitat dels sistemes democràtics. Es tracta d'un estudi encarregat per l'anomenada Comissió Trilateral, formada per les elits polítiques i econòmiques de tres grans potències econòmiques mundials –EUA, Europa i Japó– i considerada l'antecedent immediat de l'actual Fòrum de Davos, en un context de preocupació per les perspectives de perdurabilitat de les democràcies occidentals. En el llibre es parla, amb preocupació, de les amenaces procedents del context polític internacional –la Guerra Freda, la cursa armamentística, l'onada de cops d'estat a Amèrica Llatina, l'expansió de règims autoritaris a Àsia, el terrorisme d'extrema esquerra a Europa...– així com del context econòmic –la crisi del petroli i del keynesianisme a partir de la irrupció de la estagflació–. No obstant això, es considera que les amenaces principals es situen a l'interior de les democràcies i, més concretament, en la proliferació de moviments socials de caràcter contestatari –antimili-

tarisme, feminisme, pro-drets civils...– i en una ciutadania cada cop més exigent amb l'Estat, a l'hora que considerada excessivament desconfiada respecte els seus líders polítics.

Les prediccions d'aquests autors sobre el futur de la democràcia són gairebé apocalíptiques i el curs de la història de la dècada de 1980 s'encarrega de demostrar que també són errònies. No només els moviments socials perden força i la situació econòmica mostra senyals de recuperació i estabilització, sinó que a més a més, en diversos països d'arreu del món s'estén una nova onada democratitzadora –Amèrica Llatina, sud d'Europa i, més tard, Europa de l'est–. Però, a la dècada de 1990 comença a constatar-se un fenomen aparentment paradoxal: justament en el moment històric en que la democràcia liberal-representativa sembla anar-se imposant com a sistema polític adoptat per la gran majoria de països d'arreu del món, es consoliden i s'agreugen els senyals d'insatisfacció de la ciutadania respecte els líders polítics i el funcionament de les principals institucions polítiques.

Pot resultar interessant recordar algunes obres de referència en el debat acadèmic actual al voltant d'aquesta temàtica, sobretot a l'hora de reforçar la idea que, en el tema de la desafecció, Catalunya no és cap excepció. Pippa Norris pretén demostrar a *Critical Citizens*⁷ com, tot i que amb variacions significatives entre països, arreu

6 CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. i WATANUKI, J., *The Crisis of Democracy*. New York University Press. New York, 1975.

7 NORRIS, P., *Critical Citizens*. Oxford University Press. Oxford, 1999

L'informe Vallès conclou que «la societat catalana presenta els símptomes principals de la desafecció política detectada a la major part dels països del nostre entorn sociocultural

del món s'observa un creixent distanciament de la ciutadania respecte els líders polítics, els partits i certes institucions claus de la democràcia representativa com els parlaments i el poder judicial, malgrat que es continua manifestant una clara preferència pels sistemes democràtics davant de qualsevol alternativa autoritària. Susan J. Pharr i Robert D. Putnam ens ofereixen noves evidències empíriques sobre la desafecció política a *Disaffected Democracies*⁸ i exploren el poder explicatiu de factors com l'increment de la informació política a disposició de la ciutadania, i la seva creixent sofisticació política i per tant l'augment del seu nivell d'exigència política, elements que coincideixen amb les creixents dificultats de les institucions polítiques per representar a la ciutadania i donar respostes als problemes col·lectius. Aquestes dificultats, segons els autors, tenen a veure amb la globalització, la creixent fragmentació social i l'anomenada «crisi de capital social». A *Bowling Alone*,⁹ Putnam presenta el cas nord-americà com un cas paradigmàtic de la crisi del capital social, crisi que s'expressa en la creixent individualització i desconfiança entre les persones, la seva decreixent voluntat per cooperar unes amb les altres i per tant, també en la creixent desconfiança respecte els líders polítics i la seva manca de voluntat per pren-

dre part de processos de participació política. En canvi, a *Democratic Challenges, Democratic Choices*¹⁰ Russell J. Dalton intenta demostrar que si bé aquesta desafecció efectivament existeix, es manifesta sobretot respecte els líders polítics i els partits polítics tradicionals i que, en canvi, la ciutadania demostra voluntat per implicar-se en formes de participació política alternatives.

Els símptomes de la desafecció a Catalunya

El fenomen de la desafecció s'acostuma a manifestar doblement, en comportaments i opinions. La ciutadania expressa la seva insatisfacció tot adoptant unes conductes determinades en l'àmbit polític o tot manifestant unes opinions i unes valoracions sobre les dimensions i les característiques d'aquest. Seguint l'Informe Vallès, entre les conductes que generalment s'associen al fenomen de la desafecció s'inclourien les següents, totes elles més o menys evidents també al nostre país:

- El declivi lent de la participació electoral, l'acte amb més càrrega simbòlica de la democràcia representativa.
- L'increment del vot blanc i del vot nul.
- La pèrdua d'afiliació dels partits establerts i la dismi-

8 PHARR, S. J. i PUTNAM, R., *Disaffected Democracies*. Princeton University Press. Princeton, 2000

9 PUTNAM, R., *Sólo en la bolera*. Galaxia-Gutenberg. Barcelona, 2002

10 DALTON, R. J., *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford University Press. Oxford, 2004

L'objecte de desafecció per excel·lència són els representants i els partits polítics: les cares visibles de la política i per tant, de forma justa o no, l'objecte de crítica predilecte

nució del sentiment de proximitat o identificació amb aquests.

- L'aparició de candidatures o partits «alternatius», en part basats en el rebuig dels partits establerts.
- La baixa taxa d'afiliació sindical.
- L'estancament del percentatge de ciutadans que pertanyen a associacions i entitats diverses, tot i l'augment del nombre d'aquestes entitats.

Simultàniament, l'informe es fa ressò d'un seguit d'estudis que recullen dades relatives a les opinions i valoracions polítiques expressades per la ciutadania a Catalunya, entre les quals podem destacar les següents:

- Quatre de cada cinc ciutadans es declaren poc o gens interessats per la política.
- Només un de cada cinc ciutadans donen molta o força importància a la política, ocupant aquesta una posició molt baixa en comparació a altres qüestions com la família, les amistats, el temps lliure o la feina.
- Entre dos i tres de cada cinc manifesten que la política se'ls fa molt o bastant difícil d'entendre.
- Més de la meitat considera que «la gent del carrer» té poca o cap influència en el que fan els polítics.
- Amb l'excepció dels cossos i forces de seguretat, els ajuntaments i el govern català, la resta d'institucions públiques són valorades per sota del 5 en una escala de 0 a 10.

- Els partits polítics se situen entre les institucions menys valorades i creïbles de l'àmbit polític.
- Els polítics reben una valoració per sota dels 4 punts; a més a més, tres de cada quatre ciutadans consideren que «els polítics, en realitat, són tots iguals», mentre que quatre de cada cinc considera que «els polítics només busquen el benefici propi».
- Malgrat això, el 90% de la població catalana expressa que prefereix la democràcia a altres formes de govern i només el 10% expressa la seva indiferència quan es tracta de valorar la democràcia respecte a sistemes polítics alternatius.

En aquest sentit, l'informe conclou que «la societat catalana presenta els símptomes principals de la desafecció política detectada a la major part dels països del nostre entorn sociocultural. La intensitat d'alguns d'aquests símptomes és més aguda, però tampoc no s'aparta del que succeeix en altres societats, especialment de les que pertanyen a l'Europa meridional i amb les quals compartim alguns trets històrics i culturals».

Impressions sobre la desafecció

Aquest tipus de dades poden ser complementades amb les opinions expressades a les entrevistes, on entre d'altres elements, se'ns ofereixen claus interpretatives per

Si s'identifica la política amb la «lluita partidista», el «tacticismes electoralistes» i les «picabaralles mediàtiques», s'acabarà per deteriorar la imatge de la democràcia

entendre les possibles particularitats del fenomen de la desafecció a Catalunya i la presència de factors conjunturals i locals que, eventualment, poden interactuar amb factors d'ordre global i estructural. Cadascuna de les aproximadament 30 entrevistes realitzades permet tractar més o menys a fons una gran quantitat de qüestions, de manera que aquí només farem esment, esquemàticament, de les tendències expressades majoritàriament. Aquestes opinions les sintetitzem en dos grans apartats, relatius a la manera que el fenomen de la desafecció política es manifesta a Catalunya i a les seves possibles raons explicatives.

a) Com es percep la desafecció política a Catalunya?

L'opinió majoritària expressada per les persones entrevistades és que la desafecció política, efectivament, també es pot observar amb claredat a Catalunya. Es considera que la ciutadania catalana, en general i de forma creixent, tendeix a allunyar-se de la política, per bé que es reconeix que no es tracta d'una problemàtica exclusiva de Catalunya ni de l'Estat espanyol. S'entén que la majoria de democràcies occidentals es veuen afectades per aquesta problemàtica, la qual cosa, si bé no impedeix que majoritàriament aquest fenomen preocupi, sí permet relativitzar-ne la importància.

Un altre element de coincidència amb el que expresen certes corrents en la literatura acadèmica és la constatació, per part de la majoria d'entrevistats, que l'objec-

te de desafecció per excel·lència són els representants i els partits polítics. Es reconeix que aquests són la cara més visible de la política i que per tant, de forma justa o no, acaben sent l'objecte de crítica predilecte. En general, els entrevistats corroboren que la ciutadania sap distingir entre la «classe política» i les institucions i el sistema democràtic en general i que per tant, saben situar la democràcia –com a forma de govern, com a ideal– al marge de les seves opinions més crítiques. Tanmateix, en la mesura que la ciutadania tendeix a identificar la política convencional com a «lluita partidista», «tacticismes electoralistes», «picabaralles mediàtiques»... la pròpia imatge de la democràcia, si s'acaba identificant amb aquest tipus de pràctiques, pot acabar sortint negativament afectada. En definitiva, ens trobem, segons la majoria de persones entrevistades, davant d'una situació considerada perniciosa per al sistema democràtic i per tant mereixedora d'actuacions públiques per contrarestar-la.

També hi ha alguns elements de discrepància que resulta interessant assenyalar. Per exemple, mentre algunes persones consideren que la creixent desconfiança cap als polítics i les institucions és compatible amb una ciutadania cada cop més informada, conscient, i compromesa –ni que sigui per vies alternatives a les tradicionals– en canvi, d'altres consideren que estem assistint a una crisi participativa en tota regla, que afecta no només a les activitats més tradicionals –el vot, la militància en partits, sindicats...– sinó a qualsevol forma d'implicació col-

Mentre uns veuen els joves com els més «desafectes», d'altres els consideren dipositaris d'una nova forma de participar políticament més directa, fluctuant i temàticament focalitzada

lectiva. També es discrepa a l'hora de valorar les actituds polítiques de certs col·lectius socials, particularment dels joves. Mentre algunes persones consideren els joves els més «desafectes» i «passius», en canvi d'altres, els consideren dipositaris d'una nova manera d'implicar-se en la vida política on els partits polítics perden força i en guanyen altres formes de participar políticament més directes, fluctuants i temàticament focalitzades.

b) Quines són les causes més rellevants de la desafecció?

Els comentaris de les persones entrevistades també ens permeten aprofundir en la qüestió dels factors generadors de la desafecció. D'una banda, fan referència a un seguit de factors que podem etiquetar com a «estructurals». Per exemple, s'esmenta un procés de canvi de valors en la nostra societat, que accentua l'individualisme dels objectius perseguits, l'exigència i l'expectativa de resultats immediats i l'aspiració a més benestar personal i menys preocupació per l'interès col·lectiu. Alhora, es constata com el fenomen de la globalització ha fet que els poders públics es vegin «capturats» pels poders econòmics i que per tant, ja no tinguin el marge de maniobra i la capacitat d'incidència que tenen en el passat. De la mateixa manera, s'esmenta la inadaptació d'unes institucions polítiques i uns partits polítics a una societat que ha canviat molt i molt de pressa. En darrer lloc, també es parla d'una fatiga creixent causada per l'anomenada «política espectacle» i per les manifestacions més estridents

d'aquesta competició entre adversaris polítics. Aquesta imatge de la política, segons la majoria dels entrevistats, està atida pels mateixos mitjans de comunicació. Més concretament, es fa referència als aspectes següents:

- Una percepció de la política com a pugna acarnissada pel poder entre partits i líders, però no com l'acció efectiva per resoldre problemes d'interès comú.
- Una percepció dels partits i els seus dirigents com a bàsicament centrats en els seus interessos de grup i la distribució d'espais d'influència i càrrecs, sense tenir en compte «els problemes de la gent».
- La manca de porositat i democràcia interna dels partits, suposadament convertits en instruments de selecció de professionals de la política, però no en generadors d'alternatives ben diferenciades als problemes col·lectius.
- El paper dels mitjans de comunicació, com a alimentadors d'una imatge banal, ridícula i negativa de la política.

Si bé s'insisteix en la importància d'aquests factors d'ordre general i per tant segurament compartits amb d'altres democràcies, també es fa referència al paper de variables específiques del país i fins i tot a la importància explicativa de raons de tipus conjuntural. Per exemple, algunes persones entrevistades consideren que a Catalunya, igual que a la resta de l'Estat, s'ha donat tradicionalment una actitud de desconfiança i de descrèdit respecte de

Les causes estructurals de la desafecció són els nous valors socials, l'impacte de la globalització en la governabilitat, el desajust entre institucions polítiques i societat, i la «política espectacle»

tot allò que es refereix a la política i als polítics. Es tractaria, en definitiva, d'un tret característic de la nostra manera tradicional de relacionar-nos amb allò polític. També es fa referència al contrast viscut per molts catalans amb una visió idealitzada del període de la transició democràtica, evocat com a moment d'exaltació i mobilització ciutadanes a favor de la democràcia i l'autogovern. Entre els motius de tipus conjuntural, s'apunten la dificultat per entendre la lògica dels pactes postelectorals entre forces polítiques, que semblen motivats més per l'afany d'ocupar el poder que per arribar a acords sobre polítiques específiques; i la sensació d'inestabilitat provocada per l'experiència del Govern de la Generalitat entre el 2003 i 2006. El clima polític generat al llarg del procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya tampoc hi ha contribuït en aquest aspecte.

El preu de no actuar

El debat sobre les conseqüències de la desafecció política admet lectures molt variades. Constatar no equival necessàriament a preocupar. Al seu torn, la preocupació no garanteix necessàriament una intervenció governamental. Aquesta, si n'hi ha, depèn del diagnòstic, de la valoració que se'n faci, de les conclusions que se n'extregui i de la valentia i/o predisposició dels governs a emprendre mesures. Ras i curt, la lectura que se'n faci i les decisions que es



En la imatge de la política com «espectacle» hi juguen un paper determinant els mitjans de comunicació com alimentadors d'una imatge banal, ridícula i negativa de la política

prenguin al respecte condicionaran l'agenda política i les decisions relatives a la intervenció o la no intervenció.

Si tornem a revisar els arguments esgrimits a la literatura especialitzada podem detectar, bo i simplificant, l'existència de dues postures enfrontades i de difícil reconciliació. D'una banda, aparentment més minoritaris, hi ha aquells que adverteixen dels possibles efectes desestabilitzadors d'un «excés de participació» i en conseqüència, relativitzen la importància del nivell d'apatia política que es pot observar en l'actualitat. De l'altra, hi ha els autors qui defensen una ciutadania activa, participativa, compromesa i exigent com a signe de salut i maduresa política d'una societat i per tant, manifesten gran preocupació pels símptomes de la desafecció.

En referència als primers, tendeixen a treure gravetat al fenomen i en general, rebutgen que s'hagin d'emprendre reformes de les institucions polítiques o del sistema democràtic. Els representants de l'anomenada teoria elitista¹¹ de la democràcia tradicionalment han defensat la funcionalitat per al sistema d'un cert grau d'apatia o de desafecció polítiques. Si els ciutadans no participen políticament és perquè les coses funcionen relativament bé i dediquen el seu temps a altres activitats més interessants. A més, una participació política menys intensa i més esporàdica, com ara la participació electoral, facilita la participació d'un major nombre de persones i per tant,

fomenta la igualtat en termes de distribució del poder polític. Per contra, una participació excessivament elevada pot ser un indicador d'insatisfacció, pot arribar a sobre-carregar el sistema polític amb massa demandes o inclús conduir a una situació d'inestabilitat política, sobretot si el descontent es vehicula per via de mecanismes de participació no convencionals. Així, doncs, l'apatia política reflecteix un cert grau de conformitat amb el funcionament del sistema; més preocupant que no pas l'apatia seria un excés de participació, particularment per vies no convencionals.

Per contra, els representants de la segona línia argumental reconeixen la gravetat del fenomen i apel·len a la urgència d'emprendre mesures. Més que no pas interpretar l'apatia política com un fenomen normal, defensen que aquesta apatia respon sobretot a la incapacitat de les institucions per adaptar-se a les ràpides i profundes transformacions que la nostra societat està experimentant. Per tant, enlloc d'obviar o de relativitzar la importància del fenomen defensen mesures que permetin una reapropiació de la política per part de la ciutadania. Per exemple, Dalton sosté que el què avui està en crisi són les formes tradicionals d'implicació de la ciutadania en la política –les eleccions, els partits polítics, les institucions representatives–, però no el sentiment d'adhesió dels ciutadans als valors de la democràcia ni la participació política en termes generals. L'autor apunta que certes formes de participació política no convencionals han anat en augment

11 SARTORI, G., *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial. Madrid, 1988.

Entre els motius conjunturals s'apunten la dificultat per entendre els pactes postelectorals, la inestabilitat del govern Maragall i el clima polític generat arrel de la reforma de l'Estatut

i afirma que les democràcies occidentals tenen un potencial participatiu que les institucions representatives no són capaces de canalitzar. En aquest sentit, Dalton i altres autors creuen en la necessitat d'obrir nous espais d'implicació directa de la gent en els afers de govern.

Hom adverteix que el preu de no actuar davant del fenomen de la desafecció, sigui a través de mesures com l'obertura de nous espais participatius o d'altres, pot ser fertilitzar el terreny pel desenvolupament de projectes polítics autoritaris i excoients, contraris als mateixos principis democràtics. Per tant, la desafecció política més que no pas ser funcional per a la democràcia, pot arribar a ser una font de desestabilització del sistema. Per d'altres, en canvi, aquesta perspectiva resulta exagerada, ja que no perceben que els nivells actuals de desafecció siguin alarmants. Un altre punt de vista possible és deslligar la preocupació pel fenomen de la desafecció dels eventuals riscos de desestabilització que planteja. Per contra, pot ser una preocupació fonamentada en un ideal democràtic basat en una ciutadania políticament informada, conscient i activa, que si bé no podem esperar que es dediqui permanentment a participar, sí que tingui una ferma disposició a fer-ho, a l'hora que es reconegui i accepti la legitimitat de les institucions i els representats electes. Els actuals nivells de desconfiança i d'apatia política són motius de preocupació en ells mateixos en la mesura que ens situen excessivament lluny de l'ideal democràtic participatiu.

Camins per redreçar la situació

Passar del diagnòstic a l'elaboració de propostes de transformació de la realitat és sempre una tasca complicada, sobretot quan es tracta d'un fenomen altament complex com el de la desafecció. Per tant, la primera idea que constaten les persones entrevistades en aquest estudi és la inexistència de «solucions simples». El mateix Informe Vallès renuncia a elaborar cap receptari tancat i, més aviat, posa sobre la taula un ample repertori de propostes que pretenen ser una base per al debat. Aquestes propostes són coherents amb tres grans objectius estratègics: millorar la intel·ligibilitat del sistema polític, promoure la transparència i la proximitat i estimular la participació ciutadana. En la mateixa línia es pronuncien bona part de les persones entrevistades en aquest estudi, les propostes de les quals les podem agrupar en dos grans tipus d'accions: les mesures de redisseny institucional i les mesures d'ordre pedagògic.

Mesures institucionals

Tal com s'ha explicat, part de les causes explicatives del fenomen de la desafecció s'han relacionat amb la inadaptació de les institucions representatives a les condicions de la societat actual. Per això, una part important de les propostes s'orienten cap al redisseny institucional, sense posar en dubte, però, els principis representatius en que se sustenta el nostre sistema polític. Les mesures d'or-

Quan el distanciament de la ciutadania respecte les institucions i els representants polítics assoleixen nivells tan generalitzats com els actuals, posem en perill el sistema democràtic

dre institucional que més s'emfasitzen van en tres grans direccions: a) explorar la possibilitat de les llistes obertes i/o desbloquejades, així com generalitzar els sistemes de primàries en tots els partits –fins i tot, obrir espais de participació ciutadana a l'hora de confeccionar els programes electorals–; b) posar límits a les tendències de professionalització dels polítics, sobretot a la durada dels mandats, de manera que es garanteixi un pas fluid de la política a l'àmbit privat i viceversa; c) experimentar amb nous espais de participació ciutadana en la presa de decisions públiques que, sense posar en qüestionament la legitimitat de les institucions representatives, permetin enriquir els debats públics a l'hora de prendre decisions i estimular la cultura democràtica de la ciutadania.

Mesures educatives

A més a més de les mesures d'ordre institucional, també s'emfasitza en la necessitat d'emprendre accions que reforcin les actituds i els comportaments participatius entre la ciutadania. Com hem vist, la conveniència d'obrir nous espais de participació en la presa de decisions públiques es justifica, en part, pel seu possible efecte pedagògic. Altres mesures plantejades en aquest sentit afecten a dos dels grans agents de la socialització, l'escola i els mitjans de comunicació: a) engegar programes d'educació democràtica a les escoles, programes que han de contemplar l'estimulació dels valors participatius i la capacitat de comprensió del sistema polític democràtic; b)

garantir un tractament de la política per part dels mitjans de comunicació que afavoreixi la comprensió i l'aprofundiment dels debats polítics, a l'hora que resulti estimulant per a la implicació política de la ciutadania.

Es tracta de línies d'acció força genèriques que, evidentment, no configuren cap programa concret d'actuació. Però sí que parteixen de la constatació que el fenomen de la desafecció política requereix emprendre mesures per tal de redreçar la situació. No reconèixer-ho, tal com planteja Colin Crouch,¹² ens pot conduir a «l'autosatisfacció, l'autocomplaença i a la despreocupació per analitzar de quina manera la democràcia s'està debilitant». En la línia del proposat pel mateix Informe Vallès, les propostes formulades emfasitzen en la necessitat de reapropar polítics i ciutadans, política i ciutadania, recordant-nos que la mateixa essència de la democràcia està en perill quan el distanciament de la ciutadania respecte les institucions i els representants polítics assoleixen nivells tan generalitzats com els actuals. |

¹² CROUCH, C., *Posdemocracia*. Taurus. Madrid, 2004

+ INFO

Fonts

- ▢ **BLANCO, I.** i **MAS, P.**, *La desafecció política a Catalunya. Una mirada qualitativa*. Fundació Jaume Bofill. Informes Breus, 11. Barcelona, 2008
- ▢ **VALLÈS, J. M.** (coord.), *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya*. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Barcelona, 2008

Llibres

- CONVERSE, P. E.**, «The Nature of Belief Systems» dins de **AP-TER, D. E.**, *Ideology and Discontent*. Free Press. Nova York, 1964
- CROUCH, C.**, *Posdemocracia*. Taurus. Madrid, 2004
- CROZIER, M.**; **HUNTINGTON, S.** i **WATANUKI, J.**, *The Crisis of Democracy*. New York University Press. New York, 1975.
- DALTON, R. J.**, *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford University Press. Oxford, 2004
- MILBRATH, L. W.** i **GOEL M. L.**, *Political Participation: How and Why do People get involved in Politics?*. University Press of America. 1977
- NORRIS, P.**, *Critical Citizens*. Oxford University Press. Oxford, 1999

PHARR, S. J. i **PUTNAM, R.**, *Disaffected Democracies*. Princeton University Press. Princeton, 2000

PUTNAM, R., *Sólo en la bolera*. Galaxia-Gutenberg. Barcelona, 2002.

SARTORI, G., *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial. Madrid, 1988

Enllaços

- ▣ Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació – Generalitat de Catalunya
www.gencat.net/interior/
- ▣ Fundació Jaume Bofill
www.fbofill.cat



Símbols banals? De la insostenible lleugeresa a l'anàlisi pràctica de la identitat

Marta Rovira* | mrovira@identitats.org

Jordi Solà* | jordi@viladesants.com

VISTA PRÈVIA

Cada vegada són més les persones que resten importància a la identitat nacional en l'era de la globalització. Una idea cada vegada més estesa però poc ajustada a la realitat. Tots i totes tenim la nostra identitat nacional, la nostra targeta de presentació al món. Una identitat col·lectiva configurada a través dels símbols nacionals: allò que ens fa sentir part d'un grup, allò que ens permet saber qui som «nosaltres» i qui són «ells». Però, qui són, nacionalment parlant, els joves catalans?

Per què estudiar l'acceptació dels símbols nacionals¹

Sovint es presenta als nacionalistes i als independentistes catalans com a obsedits per tot d'aspectes simbòlics –banderetes, himnes, seleccions nacionals, escuts, en certa manera llengües...– que es contraposen a les coses «realment» importants, aquelles que formen part de les converses dels desconeguts que fan el cafè amb llet abans d'entrar a la feina: la hipoteca, les vacances, l'atur, la situació econòmica, la fam al món i tantes altres coses. Sense entrar a valorar l'evident caràcter demagògic de tal contraposició, sovint des de posicions d'esquerra nacional s'ha tractat de mantenir una distància de seguretat

¹ Aquest article és una reflexió que sorgeix de dos estudis: *Les representacions simbòliques de la identitat nacional* i *Els símbols com a eines d'arrelament entre els joves nous* realitzats ambdós pel Grup d'Estudis de les Identitats. Podeu consultar-ne els informes respectius a www.identitats.org

* Marta Rovira i Jordi Solà són sociòlegs, membres del Grup d'Estudis de les Identitats

Què és el que fa que en un context de dualitat les persones escullin ser d'una identitat o d'una altra?

amb aquesta mena de temàtiques, tant per evitar l'encasellament del projecte polític en un estereotip barretinaire –que tot i així es produeix– com per facilitar la penetració en àmbits socials en els que es confereix menor importància a la mística nacionalitària.

De fet, aquesta prevenció contra els aspectes simbòlics també es troba en l'àmbit universitari, on de vegades s'arriba a convertir en menyspreu «acadèmic» cap aquells que gosen interessar-se per l'estudi d'aquests aspectes. De fet, el tabú acadèmic que s'ha establert en el sistema català de recerca i els seus funcionaris sobre tot allò que envolta el nacionalisme –i més si és el català–, donaria per fer un estudi psicosociològic sobre com la recerca legitima l'ocultació de determinats aspectes de la realitat i com arriben a ser considerats impropis, i impertinents aquells que els pretenen investigar. Però això no passa només aquí. A l'Estat francès, alguns investigadors us diran que la «identitat» no es pot investigar. A l'Estat espanyol, es publiquen estudis sobre la integració dels immigrants, en què el factor lingüístic és només una molèstia impròpia i no una peça important de l'anàlisi. La recerca acadèmica també té les seves febleses.

I ben mirat, si s'hi pensa bé, en un país on contínuament es fa la pregunta de si la gent se sent més espanyol, més català, o una mica de cada, cal criticar que ningú no s'hagi interessat per trobar altres fórmules, menys fàtues, més complexes, d'analitzar les opcions personals envers la identificació nacional. Perquè, efectivament, una

sola pregunta, l'anomenada *Moreno question*,² ha fet fortuna i fins i tot, ha estat exportada a altres països on es plantegen dilemes identitaris. Ha esdevingut la fórmula característica a utilitzar en enquestes d'intenció de vot o d'opinió política, molt influïdes pels esdeveniments polítics i socials que es produeixen en el moment de realitzar l'enquesta.

Tanmateix, la *Moreno question* no resol la pregunta de per què la gent s'adscriu a una determinada identitat nacional. Què és el que fa que en un context de dualitat –almenys aparentment–, les persones escullin ser d'una identitat o d'una altra? Evidentment, des d'un punt de vista sociològic paraules com «triar» o «escollir» la identitat no tenen cap sentit. En canvi, cal entendre els factors que porten a la identificació de les persones amb un determinat col·lectiu o en un abstracte. Tanmateix, cal fer notar que les enquestes d'opinió política acostumen a plan-tejar aquesta qüestió en termes de tria personal.

D'altra banda, els problemes no vénen només del presupòsit de la tria, sinó també del que s'escull. Les persones no trien entre diversos productes definits i delimitats de forma precisa. Aquest procés no funciona com un supermercat, malgrat que el simil sembla planar sobre la consciència dels que produeixen enquestes d'opi-

2 Luis Moreno, un investigador del CSIC, va utilitzar l'escala de més a menys per identificar la posició dels individus en una situació de coincidència de dues identitats en un mateix territori, en el que ell anomena identitats duals. Aquesta escala ha estat utilitzada en nombroses enquestes, especialment pel CIS.

Els símbols poden ser tan banals com vulguem, però les interpretacions socials que se'n fan i l'acceptació social que susciten són bàsiques per entendre les clivelles socials que ens afecten.

nió. En tot cas, la tria, que n'hi ha, es fa de coses disperses, a partir d'experiències diverses, d'algunes certes assumides...

És per això que cal trobar mecanismes indirectes per mesurar el grau de fidelitat o d'acceptació dels projectes nacionals confrontats. Acadèmicament, un estudi sobre els símbols permet explorar aquesta via d'anàlisi, en la qual no es demana als individus que es posicionin envers una identitat o una altra, sinó que es posicionin envers referents que tenen en el seu entorn, i en relació amb els quals poden sentir simpatia o antipatia, o poden senzillament desconèixer.

D'aquesta manera, plantegem investigar la relació entre els individus i les seves circumstàncies personals –variables de posició socioeconòmica– amb allò que pertany al context i que conté posicionaments polítics implícits –símbols nacionals o polítics–. En tot cas, el que és important és no donar per descomptat que qualsevol posicionament en una enquesta és desxifrabable en un sol sentit, sinó que es tracta de comprendre el cúmul de significats socials disponibles, a partir dels quals els individus interactuen entre ells i construeixen els seus propis trets d'identitat.

Així doncs, els símbols poden ser tan banals com vulguem, però les interpretacions socials que se'n fan i sobretot l'acceptació social que acaben suscitant, esdevenen qüestions fonamentals per comprendre les clivelles socials que ens afecten. Una d'aquestes clivelles té a veure amb la identificació nacional.

De fet, quan Michael Billig escriu *Banal Nationalism*³ no està fent una crítica a la fatuitat dels símbols, sinó una anàlisi de com funcionen els mecanismes d'institucionalització de la realitat social. Allò que és tan evident que no necessita ser explicat esdevé «banal» i penetra així en el teixit institucional i en els hàbits incontestables que s'assumeixen socialment. Entremig, Billig aprofita per fer una crítica punyent al nacionalisme no-dit nord-americà. El seu exercici és de desemmascament, de descoberta d'allò que es presenta davant dels nostres ulls sense que ho veiem, perquè ho hem naturalitzat. Billig ve a dir que els nord-americans són tan nacionalistes com els altres, però fan veure que no. Evidentment aquesta crítica, aquest exercici de desemmascament, es pot aplicar a molts altres casos, especialment en el cas de les nacions que han fet de l'Estat una estructura poderosa de nacionalització.

El cas català: símbols poc banals, o molt discutits

Els símbols esdevenen banals quan són indiscutits. Però en el cas català, cal ser prudents a l'hora d'aplicar l'anàlisi de Billig, que tant ha triomfat al nostre país. Com dèiem, aquesta anàlisi serveix per als grans Estats-nació, que

3 BILLIG, M. *Banal Nationalism*. Sage. London, 1995. Traduït al català a *Nacionalisme banal*. Afers i Universitat de València, 2006.

Els símbols esdevenen banals quan són indiscutits. Però a Catalunya, tant la identitat nacional catalana com l'espanyola estan en qüestió

han assolit un alt nivell d'institucionalització de la identitat nacional. Però aquesta institucionalització és més dèbil o fins i tot inexistent en el cas de les identitats en construcció.

En el cas català ens trobem en una situació força interessant des del punt de vista analític. Per dues raons. D'una banda, ens trobem en un context en què hi ha dues identitats nacionals en competència. De vegades, aquesta competència s'expressa de forma explícita però sobretot de forma implícita, especialment per mitjà dels usos que es fan de símbols nacionals o de la dimensió nacional de símbols més genèrics. D'altra banda, ens trobem davant d'un procés de construcció nacional, que està institucionalitzat en part, però no del tot, i que és clarament discutit en el cas català. Alhora, també podem dir que la identitat espanyola és discutida a Catalunya, malgrat que el seu procés d'institucionalització és complet en termes estatals i en l'àmbit territorial ètnicament castellanoparlant.

Per tant, partim del fet que els símbols a través dels quals es representa la nació no estan consolidats, no són indiscutibles. Alguns d'aquests símbols han assolit un grau d'institucionalització prou important, però d'altres sorgeixen justament per discutir els símbols institucionalitzats. Per posar un exemple, la bandera espanyola competeix amb la bandera catalana com a símbol nacional institucionalitzat. Tot i que les dues són d'obligada exhibició en els edificis oficials, només la primera, la bandera espanyola, ha assolit un grau prou elevat d'institucio-

nalització que fa que no es discuteixi la seva presència.⁴ En canvi, la segona no ha assolit el nivell d'institucionalització que eviti aquesta discussió. Per tant, la seva influència social és més feble. Alhora, l'independentisme català ha creat un símbol propi, amb una voluntat d'introduir significats i interpretacions de la realitat social divergents. La bandera estelada qüestiona la banalització del conflicte nacional que comporta una certa institucionalització/acceptació de la senyera com a bandera de Catalunya.⁵

En aquest context de competència per establir els símbols nacionalment legítims, és interessant conèixer com els individus es posicionen i en funció de què. Per conèixer aquests posicionaments, cal tenir en compte la diversitat de símbols. Però també cal considerar que els símbols mantenen relacions entre ells a través de les interpretacions socialment construïdes. Cal conèixer fins a quin punt determinats símbols –per exemple, el toro d'Osborne i el burro català– mantenen relacions d'oposició –de contrasímbols–. O bé mantenen relacions de proximitat –només utilitzen el burro els que són independentistes?–.

4 Cal destacar la tasca de molts alcaldes i alcaldesses que discuteixen la presència de la bandera espanyola en els ajuntaments.

5 Tot i que en el seu origen, la bandera independentista simplement pretenia emular la lluita per la independència d'altres pobles, com el cubà, i aplicar-la a Catalunya. La competència entre banderes, però, ha estat una constant en l'independentisme a partir de la dècada de 1970. Especialment entre diferents versions de la bandera estelada, cadascuna de les quals planteja matisos ideològics divergents.

Els símbols que associem a la identitat nacional catalana tradicional han deixat pas sobretot entre els joves a noves formes de representació simbòlica

Com ja es pot entendre, i a diferència del que es podria pensar, quan parlem de símbols no ens referim pas a elements que formen part de llargues tradicions consolidades. La institucionalització d'un símbol depèn de les estructures que el sostenen, de la força de la seva acceptació social i també del pas del temps. Però en l'actualitat les lluites per al reconeixement, que molt bé han retratat teòrics com Zigmund Baumann, Nancy Fraser, Seyla Benhabib, Charles Taylor entre d'altres, comporten la construcció de referents simbòlics nous, que actuen com a eines de creació i afirmació d'identitats, de representació dels col·lectius que es vindiquen. En aquest sentit, els símbols que associem al nacionalisme tradicional han deixat pas, especialment entre els joves, a noves formes de representació simbòlica, que floreixen en un context cultural amb una elevada autogestió i accés a recursos de disseny àgils i fàcilment distribuïbles.

Avui, podem trobar dissenys de samarretes reivindicadores de la identitat catalana que tenen molt a veure amb els dissenys dels nous creadors de noves tendències: eslògans divertits, xocants, amb combinacions de colors que fan que una samarreta combativa sigui alhora atractiva des del punt de vista de la moda. Per tant, el camp dels símbols no és estàtic, sinó canviant. En els últims anys hem pogut observar com apareixien i es multiplicaven les maneres de referir-se a la identitat catalana: gorres i samarretes amb el logo «1714», begudes refrescants amb noms nostrats i combatius com «Despertafer-

ro», nous símbols com el gat anticolonial... Això no obstant, aquests símbols d'ús personal poden ser tan efímers com qualsevol altre producte de consum.

En canvi, el procés d'institucionalització d'un símbol per al conjunt de la societat és un procés complex, històric, molt vinculat a la formació d'estructures de poder i a la construcció de pautes col·lectives molt interioritzades. Per això, per entendre el grau d'acceptació d'un símbol, cal distingir molt bé si es tracta d'un símbol institucionalitzat o d'un símbol reivindicatiu, de lluita per la representació política, el qual té més possibilitats de ser renovat o substituït per un de nou, en funció també de les oposicions entre símbols que es produeixen. Existiria el burro català sense el toro? I alhora, existirien altres versions del mateix símbol, com el gat anticolonial, si no hi hagués la necessitat de diferenciar-se, de crear una forma més radical?

La cultura juvenil com a camp de producció simbòlica

Una aproximació a la cultura juvenil ens permet entendre molt millor el sorgiment d'aquests símbols. De fet, la cultura juvenil està plagada de construccions simbòliques minimalistes, que busquen abans que res la diferenciació, la particularització d'un determinat grup. Alhora, pel que fa als símbols institucionals, podem dir que els joves són els que menys han naturalitzat els símbols. De fet, els joves tendeixen a emfasitzar aquells aspectes que els per-

Els joves emfasitzen aspectes que els permeten autoidentificar-se. Per això, la cultura juvenil crea referents simbòlics propis a partir, per exemple, de tendències musicals o formes de vestir

meten atorgar-se una identitat. És per això que la cultura juvenil produeix referents simbòlics propis a partir de tendències musicals, maneres de vestir... fins i tot, es creen maneres de parlar que constitueixen argots diferenciats.

La política no queda al marge d'aquesta necessitat d'autodefinir-se i és habitual trobar en aquesta edat que molts nois i noies porten enganxines referides a la identitat nacional o lingüística a la carpeta, clauers... Podríem dir que la necessitat d'emfasitzar allò que els adults ja banalitzen és una característica pròpiament juvenil. Malgrat això, podem entendre que les simpaties envers uns símbols o uns altres formen part d'una cultura política adquirida de forma més o menys inconscient en la família, en l'entorn en què s'han socialitzat, també amb els amics.

En aquest sentit, una aproximació als distribuïdors de símbols polítics juvenils –joventuts de partits polítics, entitats...– ens ha descobert, en el cas català, un mercat simbòlic en auge. És a dir, els símbols nacionals catalans són reinterpretats per la cultura juvenil, redissenyats, i distribuïts com a productes de consum personal, per mitjà d'internet, els concerts de música i els aplecs independentistes.⁶ Efectivament, l'independentisme juvenil és el moviment social que més clarament ha construït un espai de creació de dispositius simbòlics des de la societat civil –fora dels circuits dels grans mercats globals–, que ofereixen als jo-

ves una forma de pensar, una manera de ser i una manera de consumir. I de fet podem dir, sense equivocar-nos gaire, que els símbols creats des d'aquest espai independentista tenen influència i distribució més enllà del seu propi espai.

És interessant saber quina acceptació assoleixen aquests tipus de símbols, i quina mena de relació estableixen amb els símbols institucionalitzats o semiinstitucionalitzats.

Símbols simpàtics, símbols antipàtics i símbols que deixen indiferent

Per tal d'aprofundir en aquests territoris teòrics, des del Grup d'Estudis de la Identitat (GEI) vàrem dissenyar una primera recerca centrada en l'estudi de la rellevància social dels símbols amb significació nacional a Catalunya. El principal instrument metodològic va ser la realització d'una enquesta a mil nois i noies de 4t d'ESO en les pròpies aules dels centres d'ensenyament. Per tal d'aconseguir una representació acurada de tots els perfils existents, independentment del seu pes demogràfic, es va descartar una mostra aleatòria, que representés proporcionalment l'univers de referència i es va optar per una mostra intencional, en la que els punts de mostreig –les escoles– es varen triar tractant de garantir la presència de diverses tipologies d'entorn preestablertes teòricament. En aquest tipus de mostreig es pretén comprendre

⁶ Podeu consultar, com a mostra emblemàtica, la pàgina de l'empresa l'Avellana Digital: www.productesdelaterra.cat.

Les simpaties envers uns símbols o uns altres formen part d'una cultura política adquirida de forma més o menys inconscient en la família i en l'entorn de socialització

al màxim els casos seleccionats més que obtenir una rèplica miniaturitzada de la realitat.

El qüestionari, orientat essencialment –però no exclusivament– a mesurar l'atractiu amb què són percebudes algunes personalitats i sobretot, alguns símbols connotats nacionalment,⁷ així com els debats generats posteriorment en cadascuna de les aules seguint l'estructura de la tècnica de grups de discussió han proporcionat material abundant per obtenir una primera comprensió de com s'estableix la seva acceptació entre els joves. Cal dir, com a advertiment, que els estudis que hem realitzat sobre aquesta matèria no són conclusius. Constitueixen una primera aproximació a la qüestió que caldria aprofundir per arribar a conclusions més definitives. En qualsevol cas, el que hem pogut comprovar fins ara ens diu el següent:

- Un dels símbols que generen acceptació generalitzada és la llengua catalana. Aquest fet ens ha sorprès. Després dels dictàmens pessimistes que han emès els lingüistes i les institucions dedicades a l'estudi i la preservació del català, esperàvem trobar una resposta tèbia entre els joves. Tanmateix, almenys com a valor simbòlic, destaca l'elevada adhesió que la llengua genera en aquest segment d'edat. Aquesta relació o

manca de relació entre l'ús i el valor simbòlic és sens dubte una qüestió que caldria analitzar en el context present de la feblesa del català entre els joves.

- Els símbols més institucionalitzats, referits sobretot a conceptes abstractes de les nostres institucions democràtiques, com Estatut, Parlament, Generalitat... són percebuts amb força distància pels joves. No succeeix el mateix amb les banderes, que no deixen indiferent, fins i tot a aquells que fan un discurs contrari a l'ús de les banderes.
- Els símbols tradicionals, històrics, com la muntanya de Montserrat o el Canigó, també deixen força indiferents els joves.
- En canvi, els símbols que s'utilitzen de forma més personal –el burro català, el toro, ... – posicionen força els individus en l'espai polític. És a dir, que tenen molta relació amb les seves opcions ideològiques.

Pel que fa a aquests posicionaments, es produeixen òbviament simpaties i antipaties. És a dir, d'una banda, l'acceptació o no d'un símbol com a referent proper. I alhora les simpaties i les antipaties ens indiquen els jocs d'oposició que s'estableixen entre símbols. Perquè els símbols no només representen allò que pretenen connotar, sinó que també contenen oposicions implícites –fins i tot combats implícits–. És el cas de l'estelada, que és presentat per la majoria de joves com el referent oposat de la bandera espanyola, malgrat que no rebutgen la senyera com

⁷ Els símbols seleccionats es corresponen amb un seguit de termes relacionats amb el nom o la definició del país, les institucions polítiques, les banderes o icones nacionals i elements de la història, el territori o les tradicions i el folklore tinguts per emblemàtics.

La llengua és l'element que en major mesura explica la identificació de les persones amb uns determinats símbols. En canvi, el lloc de naixement dels pares té una influència menor

a símbol nacional. Això ens indica que la bandera espanyola té una posició poc central en el context català, per tant una posició força escorada cap a un extrem de l'escenari. I això la fa semblar radical –de fet, molts la identifiquen com un símbol «fatxa» – i poc normalitzada.

Pel que fa a l'estelada, té una presència molt notable entre els joves que tenen unes característiques familiars i de socialització molt centrades en la cultura catalana. De fet, els que s'identifiquen amb l'estelada són els que coneixen millor els referents culturals pels quals se'ls pregunta. Coneixen el folclore, la història i les institucions de Catalunya –coneixen i han cantat Els Segadors, per exemple–. Però la influència de l'estelada s'estén més enllà d'aquest perfil social, i adquireix una posició destacada específicament en el camp juvenil. Succeeix d'alguna manera com amb altres icones que han simbolitzat –i encara simbolitzen en alguns entorns– una certa rebel·lia, com la imatge del Che.

En canvi, la senyera ocupa una posició força central, des del punt de vista dels espais on coincideixen persones que tenen respostes diverses. És un punt de coincidència. Efectivament, la senyera és un símbol «polivalent» en el context simbòlic català, ja que per a alguns exclou la inclusió en l'esquema simbòlic espanyol, mentre que per a altres no. Tanmateix, l'adhesió a la senyera normalment comporta el rebuig a determinats símbols espanyols que es consideren excloents de la catalanitat –el toro, la bandera espanyola, Madrid...–.

La identitat nacional dels joves a Catalunya

La forma habitual de mesurar la identitat, la pregunta sobre si s'és més català o més espanyol, crea una imatge d'una societat catalana amb una minoria només espanyola o bàsicament espanyola; una minoria, tot i que força més nombrosa, només catalana o bàsicament catalana i una majoria minoritària que compatibilitza ambdues identitats, que viu una catalanitat compatible amb l'espanyolitat.

L'estudi dels símbols posa de manifest que aquest espai central, tan celebrat per alguns mitjans de comunicació i forces polítiques, deriva, si més no entre els joves, de l'aplec –que no la síntesi– de posicionaments diversos i en alguns aspectes contradictoris. Oferir la possibilitat d'escollir els símbols nacionals als que s'és més afí i demanar les raons d'aquestes tries ens ha permès avaluar la multiplicitat d'interpretacions que hi ha al darrere de les diverses opcions i obtenir un retrat més perfilat i atomitzat.

De fet són dos i no un els grans eixos dels quals deriven els discursos dels alumnes entrevistats: per una banda, el més explícit, la major o menor proximitat cap a uns o altres símbols nacionals –catalans o espanyols–; per altra banda, la major o menor resistència a posicionar-se en aquest primer eix. De la combinació d'aquests dos eixos obtenim els sis posicionaments sintètics següents:

1. *Identificació nacional espanyola.* Tenen plena consciència de la seva identificació amb els referents naci-

Entre els qui parlen català amb la família, predomina la tria de l'estelada per damunt de les altres banderes

onals espanyols. L'autoafirmació nacional es presenta per mitjà d'un discurs homogeni, clar i contundent. Allò que fa referència a Espanya és sempre millor i els «altres» són presentats com a separadors i excloents. En alguns casos, aquesta alta identificació espanyola va acompanyada d'un cert distanciament simbòlic: el «ser» espanyol és tan «natural» que no cal onejar banderes ni exhibir símbols.

2. *Identificació nacional catalana i espanyola.* Conjuminen un posicionament català i espanyol tot i que una identificació nacional es subordina a l'altra. S'empatitza amb allò català però la identificació espanyola és més potent. Allò català és important però sempre dins d'un marc superior que és l'espanyol. En molts casos, la llengua, la cultura, la senyera són elements que cal cuidar i potenciar en tant que formen part de la realitat espanyola.
3. *Identificació nacional catalana.* Es fan discursos propers a l'univers simbòlic estrictament català. En tant que nascuts a Catalunya, s'autodefineixen com a catalans/es i símbols com la senyera o el CAT són decoficats com a símbols de pertinença, en cap cas de clara reivindicació política. Planteja un posicionament nacional català però no es planteja l'enfrontament amb allò espanyol.
4. *Identificació catalana reivindicativa.* Com en el model nacional espanyol s'articula un discurs homogeni, tot i que en aquest cas basat en la reivindicació envers un estat de dominació. Els elements més emotius s'acompanyen d'un argumentari polític i reivindicatiu. Espanya, els «altres», es dibuixa com l'adversari d'un nosaltres altament cohesionat. En molts casos aquest model s'acompanya d'una subcultura juvenil que serveix als joves per posicionar-se en l'espai juvenil.
5. *Estranyament simbòlic i polític.* Rebuig enèrgic dels símbols patriòtics i no presència de la política en la quotidianitat d'aquests joves. Viuen el lleure com espai central. Tanmateix aquest «passar» de la política i aquesta actitud refractària envers tota simbologia nacional entra en contradicció amb tot l'aparell simbòlic que han triat en el qüestionari. Si bé no presenten grans adhesions, es posicionen en l'espai nacional, no només a través dels símbols que trien sinó també a partir de les seves pràctiques culturals: els equips de futbol, els cantants, els pilots de Fórmula 1, els programes televisius...
6. *Universalistes.* Articulen un discurs on es distancien de qualsevol embolcall simbòlic o adhesió nacional. Presenta un cert activisme polític però alhora desqualifica el camp polític actual i es correlaciona amb un determinat posicionament dins d'un espai social juvenil on el consum de tot aquest imaginari d'esquerres i

El pas cap a la llengua catalana de persones provinents de la immigració castellanoparlant és un dels factors que clarament porta a identificar-se amb els símbols catalans

antisistema és una manera de definir-se i diferenciar-se dels altres.

El que volem posar de manifest és que, forçats a posicionar-se en una escala de catalanitat-espanyolitat els perfils 2, 3, 5 i, en part, 6, acaben derivant a assumir posicions intermèdies, normalment al mig de tot –allò de tant català com espanyol– encara que, mirats de prop, les seves raons siguin parcialment incompatibles entre si. Deixem a criteri del lector decidir si aquest posicionament intermedi majoritari, que tant abelleix alguns, és alguna cosa més que un artifici estadístic que acumula en el punt mitjà els qui no se senten implicats en la disjuntiva.

La llengua com a conformadora de la nació donada per descomptada

L'articulació d'un o altre corpus discursiu i en darrera instància, la identificació i apropiació d'uns o altres símbols –i d'una o altra identitat nacional– es correlaciona amb un conjunt de condicionants. De tots els factors que hem pogut entrar a considerar, la llengua apareix com el més fonamental, aquell que en major mesura explica, estadísticament, la identificació de les persones amb uns determinats símbols.

Com a mesura de la proximitat de cada entrevistat a cadascun dels perfils dibuixats anteriorment es va seleccio-

nar com a indicador principal la resposta a una de les preguntes: quina és la bandera que trien els entrevistats per a ocasions assenyalades. Aquesta pregunta es va posar en relació amb les diverses variables explicatives mitjançant una anàlisi multivariant⁸ que ens permeté eliminar les influències mútues entre les variables i observar quina és la influència atribuïble individualment a cadascuna d'elles.

Tal com es pot veure en la gràfica 1, la variable amb major influència en la resposta és la llengua familiar (53%), seguit de la llengua que es parla en l'entorn dels amics (36,5%). En canvi, el lloc de naixement dels pares té una influència menor. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que aquestes tres variables, en conjunt, només expliquen el 42,2% de la mostra. És a dir, que no arriben a explicar ni la meitat de les respostes. Per tant, no podem dir que la llengua i el lloc de naixement dels pares sigui plenament determinant: l'elecció de la bandera no es desprèn només de la llengua amb què parlen aquests alumnes –ni del seu origen familiar–, sinó que cal explicar-la també amb d'altres variables vinculades probablement a la socialització rebuda, l'entorn de relacions i el context general, però que no s'han pogut determinar en la present investigació.

8 En concret, l'impacte ha estat calculat mitjançant una variació d'anàlisi de regressió clàssic, l'anàlisi de regressió categòrica, una anàlisi en la qual s'ha fet intervenir la llengua familiar, la llengua dels amics i l'origen del pare i de la mare entre d'altres variables, que actuen com a predictors de la bandera amb la qual l'enquestat s'identifica en major mesura.

En la mesura en què alguns barris catalans han esdevingut monolingües en castellà, s'han creat les condicions perquè aquest perfil es mantingui i fins i tot augmenti amb la nova immigració

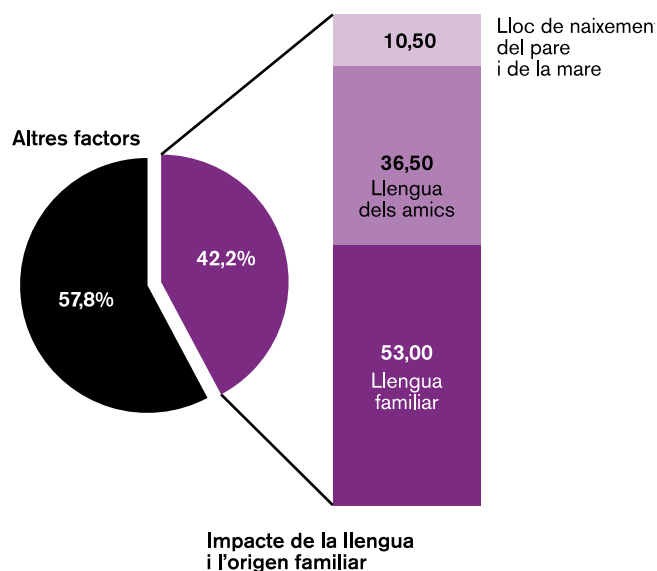
Per tal de representar gràficament l'impacte d'aquestes variables vam utilitzar un arbre de classificació, un procediment estadístic d'ús habitual en contextos en què resulta pertinent la segmentació dels universos. Mitjançant aquest procediment la mostra total se segmenta per la variable que crea diferències més significatives i cadascun dels grups així creats se segmenta al seu torn per aquella de les variables restants que pot crear major diferenciació. Així successivament fins que s'arriba a grups excessivament petits per prosseguir el procés.

En consonància amb el fet que és la variable més influent en la identificació simbòlica, la llengua familiar és aquella que ha permès crear els grups del primer nivell com s'observa en el gràfic 2.

Tal com podem observar en la distribució de les gràfiques individuals, la tria de la bandera és molt diferent segons la llengua utilitzada familiarment. Entre els qui parlen català amb la família, predomina la tria de l'estelada per damunt de les altres. Si a més a més parlen només català amb els amics, aquest percentatge s'incrementa (55,4%). En el cas dels nois s'incrementa més notablement que en el cas de les noies (62,1% en comptes de 48,4%) –veure gràfic 3–.

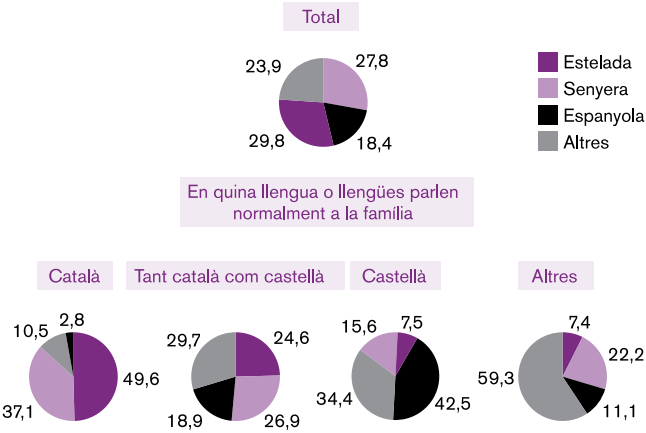
Pel que fa als que parlen castellà a casa, el gràfic 4 mostra que hi ha una majoria que escull la bandera espanyola (42,5%) i en segon lloc altres banderes (republicana, europea, altres). Entre aquests alumnes, l'ús de la llengua entre els amics també determina altres eleccions.

GRÀFIC 1. IMPACTE DE LA LLENGUA I L'ORIGEN FAMILIAR EN LA SELECCIÓ D'UNA BANDERA COM A SÍMBOL D'IDENTIFICACIÓ NACIONAL



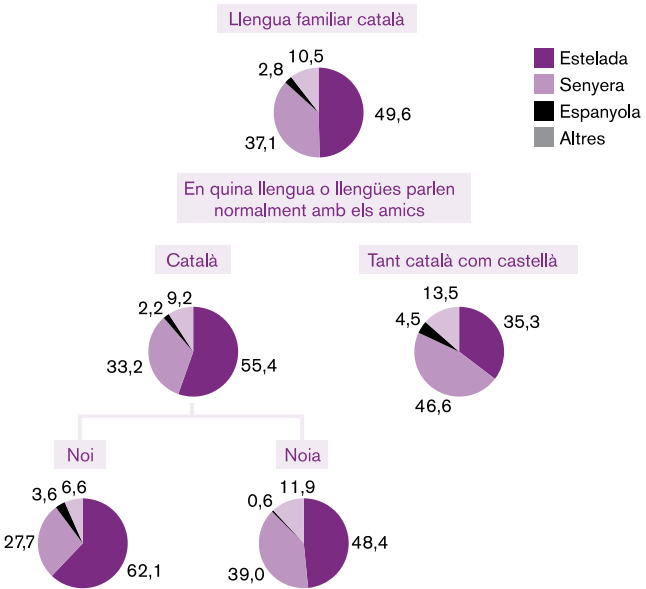
Font: Elaboració pròpia

GRÀFIC 2. IMPACTE DE LA LLENGUA D'ÚS HABITUAL A L'ÀMBIT FAMILIAR EN LA SELECCIÓ D'UNA BANDERA COM A SÍMBOL D'IDENTIFICACIÓ NACIONAL (%)



Font: Elaboració pròpia

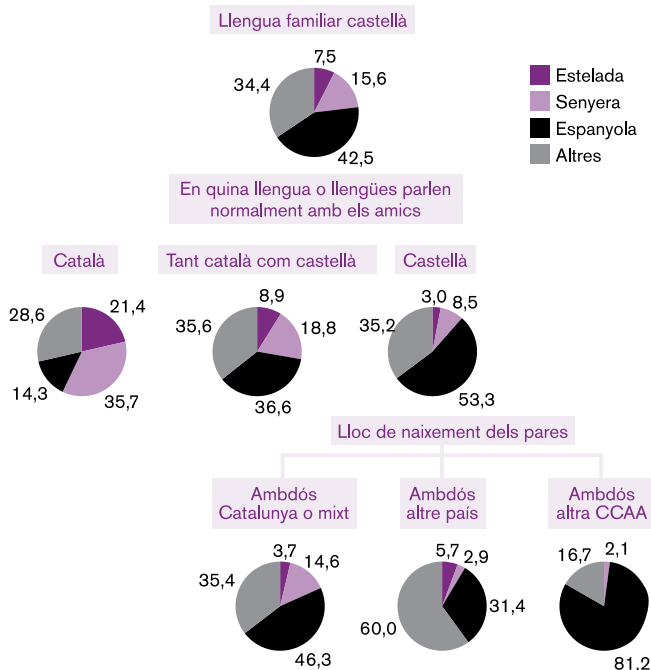
GRÀFIC 3. IMPACTE DE LA LLENGUA D'ÚS HABITUAL A L'ENTORN D'AMISTATS EN LA SELECCIÓ D'UNA BANDERA COM A SÍMBOL D'IDENTIFICACIÓ NACIONAL EN AQUELLES PERSONES QUE USEN HABITUALMENT LA LLENGUA CATALANA EN L'ÀMBIT FAMILIAR (%)



Font: Elaboració pròpia

En la mesura en què alguns barris catalans han esdevingut monolingües en castellà, s'han creat les condicions perquè aquest perfil es mantingui i fins i tot augmenti amb la nova immigració

GRÀFIC 4. IMPACTE DE LA LLENGUA D'ÚS HABITUAL A L'ENTORN D'AMISTATS EN LA SELECCIÓ D'UNA BANDERA COM A SÍMBOL D'IDENTIFICACIÓ NACIONAL EN AQUELLES PERSONES QUE USEN HABITUALMENT LA LLENGUA CASTELLANA EN L'ÀMBIT FAMILIAR (%)



Font: Elaboració pròpia

Així, entre els qui parlen català amb els amics hi observem un percentatge important de persones que trien l'estelada. Entre els qui parlen ambdues llengües entre els amics, s'incrementa la tria d'altres banderes. I la bandera espanyola és clarament predominant entre els qui parlen castellà tant a casa com amb els amics. Si aquesta variable va acompanyada del fet que els pares hagin nascut en una altra comunitat autònoma, la identificació amb la bandera espanyola arriba a un 81,2%.

Així, hi ha un perfil social clarament catalanoparlant i catalanoconsumidor –militant del català–, que es decanta cap als símbols més clarament independentistes. Un altre perfil social clarament espanyolista, que precisament té com una de les variables clau el fet de només parlar i consumir en castellà i no utilitzar mai la llengua catalana. I tenim un tercer perfil, en què el bilingüisme condueix cap a posicions catalanistes moderades. Però aquest últim perfil és el que presenta més varietats internes.

El que volem ressaltar breument és el fet que el pas cap a la llengua catalana de persones provinents de la immigració castellanoparlant és un dels factors que clarament porta a identificar-se amb els símbols catalans, incloent-hi en alguns casos l'estelada.

La llengua és vehicle de socialització en tots els sentits. La llengua no és només un vehicle de comunicació sinó que també condiona el marc de referències concret dels individus, ja sigui per mitjà de la televisió, de la música, de l'esport, de les referències del llenguatge

És perillós consolidar socialment dues identitats nacionals divergents i clarament oposades si tenim en compte que els símbols d'uns desagraden els altres

quotidià, etc. En aquest sentit, hem de remarcar l'existència d'alteritats molt definides en funció de la llengua a la que s'adscriuen els joves. Parlar català no és un fet aliè a la identitat nacional que adopten els joves.

Per aquest motiu, considerem que en els resultats dels nostres estudis es recullen els resultats de la integració lingüística. I alhora, també es constaten les limitacions de la integració de la immigració a Catalunya. Allà on no s'ha produït una integració lingüística cap al català, no s'ha produït tampoc una identificació cap als símbols de Catalunya. La llengua aquí és l'expressió d'una socialització indiferent al país que els acull.

En la mesura en què determinats barris de Catalunya han anat esdevenint monolingües en castellà, s'han creat les condicions de possibilitat perquè aquest perfil es mantingui, i fins i tot augmenti amb la nova immigració castellanoparlant d'origen o d'adopció. És per això que cal pensar en el perill d'una dualització lingüística que ens portaria a consolidar socialment dues identitats nacionals divergents i clarament oposades si tenim en compte que, tal com hem pogut constatar, els símbols d'uns desagraden els altres. Estem davant de la construcció d'unes alteritats que poden ser un fre a la cohesió en termes d'identificació amb uns mateixos referents simbòlics compartits.

Tenint en compte que com a societat hem confiat al sistema educatiu la principal responsabilitat de la integració lingüística dels nousvinguts, no ens haurà de sorprendre

si, arribat el cas, els segments socials amb major fracàs escolar presenten també mancances d'integració lingüística –i nacional–. Plana sobre el nostre futur com a col·lectivitat la possibilitat d'alguna mena de dualització que sigui, simultàniament, nacional i social. Sobre tot si considerem que, ja a hores d'ara, segons les dades de l'última Enquesta d'usos lingüístics a Catalunya¹⁰, els catalanoparlants d'origen o d'identificació són majoria entre els universitaris i els qui tenen estudis secundaris però minven i esdevenen minoria conforme davalla el nivell educatiu. És a dir, aquells que superen les barreres socials, també superen les barreres lingüístiques. Però ens ha de preocupar què passa amb aquells que no superen ni les unes ni les altres. |

+ INFO

Fonts

- 📖 **GEI**, *Les representacions simbòliques de la identitat nacional*. Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2007.
- 📖 **GEI**, *Els símbols com a eina d'arrelament entre els joves nouvinguts*. Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2007.
- 📖 **IDESCAT**, *Estadística d'usos lingüístics a Catalunya 2003*. Secretaria de Política Lingüística, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2003.

Llibres

BILLIG, M., *Banal Nationalism*. Sage. London, 1995. Traduït al català a *Nacionalisme banal*. Afers i Universitat de València. València, 2006.

Enllaços

- 🌐 Grup d'Estudis de les Identitats
www.identitats.org

CONNEXIONS



Cap a la construcció de l'estat català del benestar

Josep Ginesta | secretari de Política Social d'Esquerra | jginesta@esquerra.cat

L'aposta estratègica de la política social d'Esquerra en la darrera dècada ha estat la d'afavorir la creació de l'estat català de benestar com a instrument de cohesió social i construcció nacional del nostre país. En si mateixa, esdevé un dels eixos del que hem anomenat sobiranisme d'ordre pràctic. El cert és que l'aposta es va traslladar decididament a la pràctica política quan vam assumir amb l'acord del Tinell de 2003 la responsabilitat d'endegar les reformes estructurals necessàries per crear un context social més favorable per fer polítiques reals de suport a la ciutadania del que havien deixat els anteriors governs –més preocupats en gestionar fons–. No ha estat fàcil readreçar un entorn tant complex com el dels serveis socials i no serà fàcil desplegar les ambiciosos reformes que s'han proposat.

Com actual responsable de política social d'Esquerra, només em resta enorgullir-me que la nostra organització política hagi estat capaç de ser la protagonista de l'impuls que han experimentat els serveis socials en els darrers temps. Si bé des del punt de vista polític podem sentir-nos especialment satisfets de la feina feta, la realitat és que la manca de recursos, el mal model de finançament i les dificultats per desplegar determinades competències, han condicionat, en alguns casos, l'efectivitat real de les polítiques impulsades. No obstant això, tant de la mà de l'Anna Simó, com de la Carme Capdevila, s'han posat les primeres pedres de l'espai català de benestar. I no



més parlo «d'espai» perquè el concepte «estat» s'hi afegirà quan correspongui. I dic «primeres pedres», perquè mentre no es resolgui el conflicte del finançament, no es disposarà del marge de maniobra necessari per desplegar totes les noves polítiques socials plantejades.

El que resulta inqüestionable és que s'ha construït una base ideològica i uns instruments que estan cridats a ser l'eix vertebrador de polítiques socials del futur. Polítiques útils per la ciutadania, generadores de cohesió social i amb un clar esperit d'eradicació de la pobresa. Una base que passarà a la posteritat com allò que més aferrissadament varen defensar els governs d'esquerra a Catalunya a les beceroles del segle XXI.

Els interessants treballs que segueixen aquesta introducció intenten analitzar des de diferents perspectives les qüestions cabdals de les polítiques socials a Catalunya. Segurament, estem davant d'un manual de política social amb la perspectiva de progressisme modern. Els temes tractats –finançament, llibre de serveis socials, desplegament de la dependència, polítiques familiars, perspectiva del desplegament des dels governs locals...– són en si mateixos els principals eixos on cavalquen els serveis socials en aquest moment. En tot cas, la riquesa científica i concreció conceptual que contenen converteixen aquest recull en una veritable guia per tots aquells interessats en el món de les polítiques socials. |



Breu perspectiva història dels serveis socials a Catalunya

Xavier Pelegrí* | xpelegri@geosoc.udl.cat

VISTA PRÈVIA

El model social europeu es comença a construir amb l'esforç de molts homes i dones al final de la Segona Guerra Mundial per tal de dotar a la democràcia d'una major fortalesa. Es tracta de garantir drets bàsics als ciutadans com l'educació, la salut o les pensions per evitar la fractura social que va causar la pitjor guerra de la història. Així neix l'estat del benestar, on els serveis socials hi juguen un paper protagonista. Trenta anys més tard, Catalunya comença a construir el seu model, el qual avui es repensa per fer front als nous reptes de la nostra societat.

Si es pogués comparar els serveis socials de Catalunya amb l'ésser humà diríem que, als seus trenta anys, ja haurien de ser prou madurs per fer-se càrrec de les responsabilitats que els corresponen. Però abans de comprovar si ho són, el que correspon aquí és fer memòria de l'existència que han tingut fins ara, encara que només sigui repassant per sobre algunes instantànies on segurament hi ha les claus per esbrinar el futur que els espera.

Usualment, quan es fixa la data de naixement dels serveis socials tal i com avui els entenem s'adopta el moment d'inflexió en què l'Estat espanyol esdevé una democràcia formal; i tot i que els canvis històrics difícilment es deixen vincular a una data concreta, és amb la promulgació de la Constitució de 1978 on es consagra el model d'Estat de les autonomies que fa definitivament possible el desenvolupament dels serveis socials a Catalunya.

Així i tot, cal reconèixer explícitament que, a més dels precedents a nivell estatal com la beneficència decimonònica, l'assistència social de la Segona República o la

* Professor de Serveis Socials de la UdL

Tal i com els entenem avui, el naixement dels serveis socials s'ha d'emmarcar en el procés de transició a la democràcia

previsió social del franquisme, Catalunya té com antecedent propi l'obra de la Generalitat republicana la qual li permet començar la construcció dels moderns serveis socials abans de la Constitució del 1978. Partint d'aquí, entenem que el sistema de serveis socials a Catalunya ha passant fins a l'actualitat per les següents quatre etapes.

Etapa de fonamentació preestatutària (1977-1980)

Amb el restabliment provisional de la Generalitat que comporta el retorn del president Josep Tarradellas (1899-1988) i el consegüent nomenament d'un govern unitari a Catalunya, els serveis socials entren a l'agenda dels temes que han de ser competència autonòmica. El gruix de la matèria que avui s'entén inclosa en l'àmbit dels serveis socials es reparteix entre la Conselleria de Governació –desenvolupament comunitari, reinserció social del marginat i benestar familiar– i la de Sanitat i Assistència Social –tercera edat, minusvàlids físics i subnormals mentals (sic)–. A la pràctica, aquesta estructura bicèfala suposa una sèrie de despropòsits que s'haurien pogut evitar amb una atribució competencial més d'acord amb els temps que corrien.

En aquella època, una de les qüestions que més interessa és el model d'organització dels serveis socials que s'ha d'aplicar a Catalunya. Uns propugnen el que es popularitza com a «model anglès», mentre que d'altres prefe-

reixen l'anomenat «model italià» o sociosanitari. Aquests segons defensen que els serveis socials siguin un departament integrat a sanitat, mentre que pels primers els serveis socials tenen prou entitat per constituir un sistema propi. El que es dilucida en el fons són qüestions que han seguit latents fins als nostres dies i que tenen a veure amb la universalitat, amb la normalització com a sistema, amb si aquest ha d'obrir-se a tots els ciutadans o ha de privilegiar els més desfavorits... Finalment, el model que s'imposa és l'anglès o nòrdic, tret d'algun municipi en què s'ha conservat el model sociosanitari.

També és fruit d'aquesta etapa la realització dels primers treballs conceptuals i definidors de la política de serveis socials en els que participen un grup de tècnics experts en les matèries que es volen regular. En poc més d'un any –del desembre de 1978 al març de 1980– s'editen els *Principis inspiradors d'una política social per a la tercera edat*, *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts psíquics*, *Principis inspiradors d'una política social per als disminuïts físics*, *Principis inspiradors d'una política de serveis socials*, *Principis inspiradors d'una política social per a la primera infància* i *Bases de planificació dels serveis socials a Catalunya* –dos volums–. Aquests treballs tenen una gran incidència en la construcció del model inicial.

D'aquells temps també són els primers estudis sectorials de la realitat catalana, previs a la sistematització que suposa la confecció del Mapa de Serveis Socials

Amb la Generalitat provisional, els serveis socials entren a l'agenda dels temes que han de ser competència de Catalunya

realitzat en l'etapa següent. Aquests estudis donen lloc a la confecció de guies de recursos en diferents àrees i comarques. Tanmateix, el pressupost de què disposa la Generalitat provisional és molt limitat i almenys en el cas dels serveis socials, alguns treballs es poden fer gràcies a fons provinents de la Diputació de Barcelona.

Una altra de les característiques d'aquella etapa és que es potencia una dinàmica molt participativa. Per a la construcció dels primers treballs conceptuals definidors de la política social es compta amb la col·laboració d'un ventall de tècnics experts en les matèries que es volen regular. La despolitització a escala interna sembla ser la clau de l'èxit que assoleixen aquells treballs i, fins recentment, no s'ha recuperat en part aquest caire de participació en els grans temes del sector. També és significatiu del caràcter participatiu d'aquells moments la creació més o menys formal de consells assessors en cada una de les conselleries, abans que hi hagués cap obligació legal de constituir-los.

Aprovada la Constitució, des de la Direcció General d'Assistència Social¹ de la Conselleria de Sanitat i Assistència Social es comença a preparar la negociació dels traspassos en matèria de serveis socials que es realitzen en l'etapa següent. Si amb la ideació teòrica del model i

les anàlisis del sector es pot avançar força, en canvi, l'absència de competències i conseqüentment dels recursos econòmics necessaris, fa que no hi hagi massa realització ni gestió pràctica.

Pel que fa al nivell local, quan es celebren les primeres eleccions democràtiques, l'abril de 1979, es produeix el canvi vers el nou estil de serveis socials que, d'una banda, trenca amb les antigues pràctiques benèfiques i de l'altra, redescobreix la comunitat com objecte d'intervenció pública. Un indicador d'aquestes expectatives és l'accés d'algunes assistents socials, majoritàriament d'esquerres, a càrrecs de representació política i que s'avenen a encapçalar les regidories per endegar els primers departaments o àrees de serveis socials.

En aquells anys, l'Ajuntament de Barcelona comença a configurar un cert model teòric, de política i d'estructuració dels serveis socials, que esdevé un punt inequívoc de referència i conseqüentment, acaba per ser importat per altres ciutats de Catalunya així com de l'Estat. Precisament, una de les fites originals del model és l'establiment de centres de serveis socials als barris, com a equipaments propis i diferenciats, que a més d'un espai d'atenció, creessin la imatge d'uns serveis normalitzats i per a tota la població.

Tot i les dificultats, en el si de l'Ajuntament de Barcelona s'inicia la configuració d'un model territorial de serveis socials integrats davant l'absència de pautes autonòmiques. Entorn d'ell es van formant d'altres experiències

¹ No es crea formalment fins el Decret de 22 d'octubre de 1979 (DOGC núm. 34 de 16 de novembre), tot i que en documents anteriors ja apareix tal denominació.

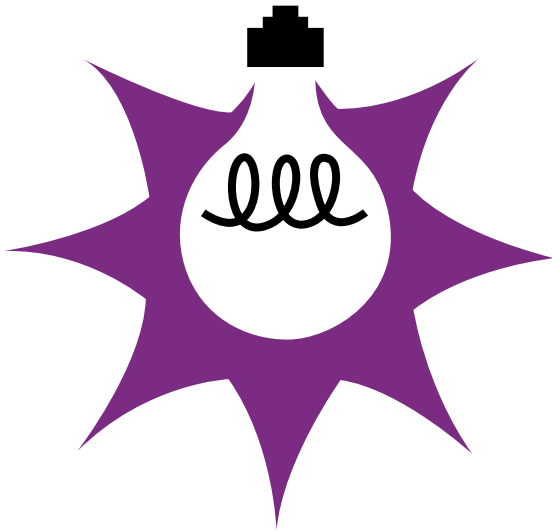
El primer debat gira entorn el model d'organització dels serveis socials a adoptar: l'italià –els inclou dins del sistema sanitari– o l'anglès –creen un sistema propi–. Finalment, s'imposa l'anglès

municipals que participaven de similars afinitats ideològiques i s'inicien processos incipients de coordinació entre les principals ciutats de Catalunya.

Etapa d'estructuració consensuada (1980-1988)

El 25 d'octubre de 1979 s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que, d'acord amb la Constitució, estableix que la Generalitat té competència exclusiva en «assistència social». Acomplert aquest requisit, les primeres eleccions al Parlament de Catalunya, al març de 1980, representen l'inici de la Generalitat estatutària. En les dues primeres legislatures de govern de CiU, el conseller Josep Laporte (1922-2005), és el màxim responsable dels serveis socials, en aquells moments integrats en la Direcció General de Serveis Socials dins el Departament de Sanitat i Seguretat Social.

La primera ocupació d'aquesta etapa és la negociació pel traspàs de competències a la Generalitat i que, per no desentonar, no resulta gens fàcil. De resultes d'aquest procés, la Generalitat rep entre 1980 i 1981 els serveis i establiments de l'Institut Nacional de Asistencia Social (INAS) –antic Auxilio Social–, els recursos econòmics del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), així com els de l'anterior Dirección General de Acción Social, tots ells com a competència exclusiva. A més, en règim de competència compartida, els serveis i establiments d'assistència i serveis socials de la Seguretat Social ubicats



En la primera etapa es potencia una dinàmica participativa en la definició de les polítiques socials, element que amb la despolitització a nivell intern asseguruen l'èxit d'aquests treballs

a Catalunya, agrupats en l'antic Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

Aquest període també es caracteritza per la promulgació de les primeres lleis referides als serveis socials. La primera és la Llei 12/1983, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya en la que s'adopta una organització que suposa la fusió de les competències transferides, bé sigui de serveis de l'administració de l'Estat o de la Seguretat Social, en un únic organisme gestor de nova creació: l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS). Ja en la segona legislatura s'aprova amb el consens de totes les forces polítiques la Llei 26/1985, de serveis socials.² Poc abans, es promulga la Llei 11/1985, de protecció de menors que, en part, també regula la protecció de la infància que és matèria dels serveis socials.

La fonamentació dels serveis socials a nivell legal que s'efectua en aquesta etapa, compta també amb el Decret 27/1987 d'ordenació dels serveis socials, l'Ordre de 15 de juliol de 1987 de Desplegament de l'autorització i del registre, així com el Decret 39/1988 de regulació de la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques. A nivell sectorial, el 1985 es crea el Consell Assessor sobre Serveis Socials d'Atenció Primària; el 1986 es crea

el programa «Vida als anys» d'atenció sociosanitària a la gent gran amb llarga malaltia; i pel Decret 338/1986 es regula el Programa d'Atenció a la Infància i Adolescència en Alt Risc Social i es creen els Equips d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència (EAIA). El 1987 es regulen els Centres Ocupacionals per a Persones amb Disminució. Això citant només les normes més rellevants d'àmbit autònic.

Pel que fa a planificació, a finals de 1980 s'inicien els treballs per a l'elaboració del *Mapa de Serveis Socials de Catalunya* que el 1984 es publica en cinc volums. El Mapa és una anàlisi de la situació en què es troba el sector des de la dimensió legal, l'econòmica i la d'assignació de recursos, i és el primer d'aquestes característiques en l'àmbit de l'Estat. L'altre gran esforç de planificació que es desenvolupa cap al final d'aquesta etapa és l'elaboració del primer Pla d'Actuació Social 1988-1991 (I PAS). Tant les lleis com el *Mapa* i el I PAS simbolitzen els orígens d'una trajectòria pròpia dels serveis socials de Catalunya i d'alguna manera, signifiquen la voluntat de concretar l'ideari definit en l'etapa anterior i bastir un veritable sistema públic; per tant, té un alt valor simbòlic a més d'una utilitat operativa en què es disposen moltes expectatives.

A l'inici d'aquesta etapa de consens, també és molt important l'entrada massiva de professionals en els ajuntaments perquè ja hi ha poblacions, especialment Barcelona i les grans ciutats amb més influència de la capital

² De fet, la primera llei que es presenta al Parlament de Catalunya la impulsa el PSC però decau al finalitzar la primera legislatura. També el PSUC presenta una llei que tampoc arriba a debatre's.

L'Estatut de 1979 atorga a la Generalitat competències exclusives en «assistència social». Però per no desentonar, el traspàs de competències a Catalunya no resulta gens fàcils

—L'Hospitalet de Llobregat, Girona, Badalona, Lleida...— que disposen d'una certa estructura.³ En aquells moments, la Generalitat encara té una idea molt genèrica de com ha de ser l'organització dels serveis socials amb les administracions locals, però compta amb aquestes i els serveis poden ser assumits no sols per les grans ciutats sinó també per municipis o conjunts de municipis de menor nombre de població.

No es pot passar per alt que, en el transcurs d'aquesta etapa es promulga la Llei 7/1985 de bases de règim local —estatal— i les quatre Lleis d'ordenació territorial, que atorguen competències directes en serveis socials als municipis i donen lloc a l'administració comarcal que obliga a una concentració en les capitals de comarca dels equips bàsics.

Etapas de reestructuració controvertida (1988-2003)

Aquest període comença amb la creació del Departament de Benestar Social en la tercera legislatura —juny 1988— i abasta fins a la sisena —novembre 2003—, última de Jordi Pujol com a president de la Generalitat. Així i tot, cal tenir en compte dues subetapes: la que va fins el 1999, en què el titular de la Conselleria és Antoni Comas

i els últims quatre anys en què la consellera és Irene Rigau —a finals de 2002 el Departament passa a dir-se de Benestar i Família—.

La nova Conselleria és molt ben rebuda pels diferents components del sector perquè es creu que permet una acció més efectiva i identitària sota un sol cap polític i integrada una acció tècnica que potencia el sector. Però ràpidament la il·lusió es dilueix quan es constata que d'uns serveis socials en què el tècnic té un paper important es passa a una visió molt més política d'aquests. D'altra banda, l'àmbit de l'administració local també participa de la dissensió d'aquesta etapa en la qual hi ha un divorci total entre els ajuntaments d'esquerres i la Generalitat: dos poders enfrontats amb models i estils irreconciliables.

El 1988 també és l'any en què el Govern de l'Estat crea el Ministerio de Asuntos Sociales, des del qual s'impulsa l'acord interautonòmic conegut com Plan Concertado de Prestaciones Básicas a las Corporaciones Locales. La seva finalitat és la d'unir el finançament de l'Estat i el de la Comunitat Autònoma per finançar certs projectes de serveis socials de les administracions locals, què també assumeixen part del cost. Tot i el benefici del finançament extra, la crítica al pla ve de la consideració que l'Estat vulnera la competència exclusiva de la Generalitat quan condiona la finalitat de la despesa.

Però la reestructuració que caracteritza aquesta etapa és la que imprimeix la Llei 4/1994, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de co-

³ De fet, els primers serveis socials de base als ajuntaments es creen gràcies a les ajudes per a necessitats ocasionals que venen del FNAS i que el govern de la Generalitat reconverteix en una línia d'ajudes amb les que contractar les primeres formades de professionals.

La creació del Departament de Benestar Social (1988) és ben rebuda pel sector, però la il·lusió es dilueix quan es constata que els serveis socials adopten una visió molt més política

ordinació del Sistema Català de Serveis Socials.⁴ Aquesta llei estructura el sistema en el sentit funcional –amb una xarxa bàsica de 24 serveis– i també en el territorial –ubicant la prestació dels serveis en Àrees Bàsiques, Sectors Comarcals, Sectors Regionals o Àmbit de Catalunya–. Però, encara que reconeix el dret als serveis socials, no posa els mecanismes necessaris ni el pressupost per fer-los efectius. En definitiva, s'aguditzen les limitacions existents però creant la sensació de més confusió. El model de sistema que es configura no convenç per centralista, ambigu i mancat d'un marc de funcionament explícit i de consens.

Perquè es va impulsar aquesta Llei? Podem deduir que hi ha dues raons principals i alhora complementàries: donar protagonisme a l'administració comarcal⁵ i per extensió, redistribuir les competències entre les administracions responsabilitzant-les de garantir els serveis assignats i alhora el seu finançament. El tema de la col·laboració de la Generalitat en el finançament dels serveis locals es converteix en el cavall de batalla i l'assignació de competències, a la fi, és una trampa perquè poden resultar im-

possibles d'acomplir.⁶

Altres normatives que també comporten alts nivells de politització són la Llei 26/1991 que transfereix les competències de serveis i assistència social de les diputacions a la Generalitat i als consells comarcals, el Decret 394/1996, pel qual s'estableix el règim de contraprestacions dels usuaris en la prestació de serveis socials i s'aproven els preus públics o el Decret 27/2003 de l'atenció social primària que triga diversos anys en sortir per la falta d'entesa.

Tot i el que s'ha dit, altres aspectes han estat més o menys positius per al desenvolupament del sistema. Del 1988 fins al 1999 s'apliquen tres PAS, el 1988-1991, el 1992-1996⁷ i el 1997-2001 tot i que amb resultats desiguals. A més, al 1996 s'actualitza el Mapa de Serveis Socials, i s'elaboren altres accions com el Pla Integral de Suport a les Famílies, el Pla Integral de la Gent Gran o el Pla Integral de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social. Es promulguen lleis cabdals com la Llei 37/1991, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció –i el seu reglament–, la Llei 20/1991, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, o la pròpia Llei 10/1997 que reconeix el dret subjectiu a la Renda Mínima d'Inserció.

4 La concurrència de lleis obliga a fer el Decret legislatiu 17/1994, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, 26/1985 i 4/1994, en matèria d'assistència i serveis socials per harmonitzar els tres textos legals.

5 S'havia promulgat la Llei 6/1987 de l'organització comarcal de Catalunya que possibilita a les comarques assumir competències en serveis socials. Les comarques estan majoritàriament en sintonia amb el Govern.

6 El desplegament d'aquesta llei el fa el Decret 284/1996 de regulació del Sistema Català de Serveis Socials. (modificat per decret 176/2000, decret 27/2003, decret 182/2003 i per decret 271/2003)

7 Estava previst que fos fins a 1995, però es prorroga un any més (Acord del Govern de la Generalitat de 20 de febrer).

Des de 1988 fins el 2003 hi ha un divorci total entre l'administració local i la Generalitat: dos poders enfrontats amb models i estils irreconciliables

Amb el canvi del titular de la Conselleria, el clima d'enfrontament disminueix força sobretot amb les entitats socials i mercantils que han experimentat un gran creixement en la dècada de 1990. Aquesta subetapa comporta major implicació de les entitats privades en la prestació dels serveis socials –gestió indirecta per uns, privatització encoberta per altres–. També adquireix prioritat la política familiar com s'indueix del canvi de nom del propi departament, la creació d'una Secretaria de la Família⁸ o dels programes i ajuts que s'estableixen per a les famílies. Entre aquests últims, trobem el programa «Viure en Família», els ajuts de suport a les famílies amb infants menors de tres anys i per a famílies nombroses amb infants menors de sis i les mesures creades per la Llei 18/2003, de suport a les famílies.

Altres fites d'aquesta legislatura són la reestructuració de l'ICASS i la potenciació de l'estructura territorial del Departament de Benestar Social en un intent d'impulsar una major descentralització,⁹ la Llei 22/2000 d'acolliment de persones grans i la Llei 11/2001 que la complementa; es regula l'atenció especial als adolescents amb conductes d'alt risc i els menors estrangers immigrants no acompanyats (MEINA) i també es regula l'acreditació i el funciona-

ment de les entitats col·laboradores d'adopció internacional (ECAI) –les dues encara des de Justícia–; finalment, la regulació dels Serveis d'Acolliment Residencial per a Persones amb Discapacitat i la dels Serveis d'Atenció Precoç.

A finals d'aquesta etapa s'aprova el IV PAS per al període 2003-2006. El Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004 i el Decret 188/2001 dels estrangers i la seva integració social a Catalunya –que adapta la llei estatal pel que fa als seus drets– es gestionen des de la Secretaria per a la Immigració, depenent aleshores del Departament de Presidència però amb estreta relació amb Benestar i Família.

Etapa de construcció de drets garantits (2004-2008)

L'etapa en curs comença amb l'acord del Tinell i la presidència de la Generalitat de Pasqual Maragall –setena legislatura– i continua amb el president actual, José Montilla. En aquests cinc anys, la matèria de serveis socials ha estat a càrrec de tres conselleres de dues forces polítiques diferents que, gràcies als acords de govern, han seguit, a grans trets, la mateixa línia programàtica sense trencaments, el punt neuràlgic de la qual ha estat la Llei 12/2007 de serveis socials.

Seguint l'ordre cronològic, mentre és consellera Anna Simó,¹⁰ d'Esquerra, s'inicien els treballs d'elaboració de la

⁸ És en aquesta Secretaria on s'ubica la Direcció General d'Atenció al Menor (ara batejada com d'Atenció a la Infància i Adolescència) i l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció que retornen al Departament de Benestar i Família després d'haver recalat uns anys al Departament de Justícia.

⁹ També es crea la Delegació Territorial del Departament de Benestar Social de les Terres de l'Ebre.

¹⁰ El Departament manté el nom de l'etapa anterior: Benestar i Família

Amb Anna Simó de consellera s'inicia una etapa encaminada a fer dels serveis socials un dret garantit, marcada per la col·laboració amb el món local i un tarannà més obert del Departament

nova llei creant una comissió d'experts que n'elabora les bases, les quals són posteriorment presentades i sotmeses a un procés de consulta i participació d'entitats, professionals i ciutadania en general. A grans trets, al primer govern d'esquerres, més que grans realitzacions, li correspongué revisar el model existent i preparar el terreny pels canvis que arribarien en els anys següents o que encara han d'arribar. De la mateixa manera, en aquest període es constitueix el Consorci de Serveis Socials de Barcelona que evidencia el canvi de relacions amb els poders locals.

Al maig de 2006 es produeix el relleu a la Conselleria, que passa a ocupar el PSC en la figura de Carme Figueras. En el mig any que resta de la setena legislatura es materialitzen algunes de les normes que s'han treballat en els primers dos anys i mig, com el desplegament de la Llei 10/1997 de la renda mínima d'inserció, però sobretot s'aprova la Llei 13/2006 de prestacions socials de caràcter econòmic, la primera norma en què es constata el canvi cap a una major garantia dels drets.

Finalment, el novembre de 2006, després de les eleccions al Parlament que comporten la reedició de l'acord de govern entre el PSC, Esquerra i ICV-EUiA, Carme Capdevila, d'Esquerra, accedeix a presidir la Conselleria que passa a denominar-se d'Acció Social i Ciutadania. A més de les polítiques que es vénen desenvolupant, la nova reestructuració li encomana nous àmbits com la política d'immigració o la de gais, lesbianes i transsexuals. Quan a la normativa, es procedeix a desplegar la Llei 13/2006 de-

terminant el règim aplicable a les prestacions de caràcter econòmic de dret subjectiu i concretant els requisits per al reconeixement del dret de les prestacions creades.

Però aquest període –del què encara és precipitat fer-ne una valoració– queda identificat per dues grans lleis: la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència –estatal però amb important repercussió autonòmica– i la Llei 12/2007 de serveis socials, en vigor des de l'1 de gener de 2008.

Tant una com l'altra proclamen oficialment la voluntat d'establir, per a totes les persones que acompleixin els requisits, uns drets subjectius a les prestacions que es garanteixen. De la primera, tot i els mínims que garanteix l'Estat, la Generalitat en pot ampliar el marge de cobertura per als seus ciutadans. En aquest sentit s'han produït últimament alguns fets que mostren la voluntat de suplir les mancances que s'han evidenciat en la posada en pràctica de les prestacions, com l'ordre que regula la prestació de l'assistent personal i que, a més, amplia el nivell de protecció del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència.¹¹

La segona llei correspon a la Generalitat que, conjuntament amb les corporacions locals, ha de comprometre el finançament necessari per les prestacions que vulgui garantir. Pel Decret 151/2008 s'ha aprovat la Cartera de Serveis Socials pel bienni 2008-2009 i de les 127 prestaci-

¹¹ Data de tancament de l'article: 31 d'agost de 2008

El mandat de Carme Capdevila s'identifica amb dues lleis que proclamen la voluntat de garantir uns drets subjectius a les prestacions: la Llei de la Dependència i la de serveis socials

ons que s'hi contemplen, 72 seran garantides, és a dir, no hi haurà limitació pressupostària per cobrir les demandes que s'adeqüin als requisits per ser-ne beneficiari. Tot i això, cal advertir que molts dels avenços que planteja la llei estan encara pendents del corresponent desplegament reglamentari, sense el qual, els bons propòsits que aquesta conté poden esdevenir causes de manifesta frustració.

El que ja es pot afirmar com un canvi significatiu d'aquesta etapa és que s'ha manifestat un tarannà més participatiu i obert en les actuacions del Departament. Tal com ja s'ha dit, en la preparació de la Llei de Serveis Socials s'obre un període on poder fer aportacions que gestiona una comissió d'experts. El mateix procediment s'està seguint des de fa temps per tal d'elaborar una nova Llei de la infància. En ambdós casos s'ha comptat amb la col·laboració de la Direcció General de Participació Ciutadana que ha dissenyat i gestionat els actes de presentació territorialitzats i ha recollit les propostes que per qualsevol mitjà s'han pogut fer arribar.

Per finalitzar aquest breu recordatori, crec que tots podem estar d'acord que les vicissituds per les que han passat els serveis socials de Catalunya en aquests 30 anys els han servit, si més no, per fer-se més forts, i tot i les limitacions, contribuir d'una manera decisiva a augmentar el benestar del conjunt de la societat, fins convertir-se junt amb la sanitat, l'educació i el manteniment de les rendes, en el quart pilar dels sistemes de protecció que inclou el nostre estat del benestar. |

+ INFO

Articles

BARBERO, M., MORA, A., NICOLAU, R. i VILA, A., «Els serveis socials en vint anys d'ajuntaments democràtics a Catalunya» a *Quaderns de Serveis Socials*, 15. Diputació de Barcelona. Barcelona, 1999.

DD. AA., «Una mirada a punts crítics de la nova Llei de Serveis Socials» a *Revista de Treball Social*, 183. Col·legi de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya. Barcelona, 2008.

Llibres

PELEGRÍ, X., *Cultura i política en els serveis socials*. Hacer. Barcelona, 2004.

RUBIOL, G. i VILA, A., *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2003.

VILA, A., *Els serveis socials a Catalunya. Una visió històrica*. Diputació de Girona. Girona, 2005.

Enllaços

■ Departament d'Acció Social i Ciutadania
Generalitat de Catalunya
www.gencat.cat/benestar



La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica

Toni Vilà* | antoni.vila@udg.edu

VISTA PRÈVIA

El divendres 5 d'octubre de 2007, la consellera d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya, Carme Capdevila, inicia la conferència La Catalunya del futur, la Catalunya del benestar exposant la necessitat «d'una nova llei de serveis socials, per fer un país amb més qualitat de vida». Amb aquesta finalitat neix la Llei de Serveis Socials, una norma que vol construir un sistema de serveis d'alta qualitat que arribin a tota la ciutadania. Una Llei a favor de la cohesió social del nostre país.

Presentació

En aquest treball es pretén fer una breu anàlisi i una reflexió sobre alguns aspectes de la nova Llei de Serveis Socials, en l'elaboració dels treballs preparatoris de la qual vaig poder participar com a membre del comitè d'experts durant el govern sortit de l'Acord del Tinell.

En primer lloc, si tenim en compte els canvis experimentats en la nostra societat en els darrers anys, sembla ben justificada la decisió de la consellera de Benestar Social i Família, Anna Simó, d'emprendre el procés per a substituir la Llei de Serveis Socials de 1985.¹ Així mateix, un primer valor a destacar d'aquesta Llei és que neix fruit d'un ampli procés participatiu, que permeté recollir moltes aportacions tècniques i cíviques sobre els nous rep-

¹ Aquesta Llei és modificada per la Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'Administració Institucional, de Descentralització, de Desconcentració i de Coordinació del Sistema Català de Serveis Socials.

* Professor del Departament de Pedagogia de la UdG

La Llei de Serveis Socials és fruit d'un ampli procés participatiu i d'un consens polític que culmina amb l'aprovació de la norma per unanimitat

tes socials, i d'un consens polític que culmina amb l'aprovació de la norma per unanimitat.

Un cop assenyalada la necessitat de la Llei i la bondat del procés i els consensos aconseguits, cal analitzar més detalladament alguns dels seus eixos per esbrinar les possibilitats reals de fer front a les noves necessitats i, si fos el cas, posar de relleu potencials carències o disfuncions.

Antecedents

En primer lloc, s'ha de recordar que no existeix una llei de bases o bàsica de serveis socials estatal; aquest fet es deu a que la Constitució no atribueix de forma explícita a l'Estat cap competència en matèria de serveis socials. Per això, les comunitats autònomes assumeixen en els seus estatuts d'autonomia competències exclusives en la matèria, excepte en els serveis socials de la Seguretat Social, que segueixen el règim competencial propi d'aquesta matèria, en què l'Estat té competència per establir la legislació bàsica i el règim econòmic.

La primer proposició de Llei de Serveis Socials elaborada a l'Estat espanyol és la presentada al Parlament de Catalunya pel Grup Parlamentari Socialista el 1981,² la

qual és rebutjada pel Ple del Parlament.³ Aquest text català, com s'ha acreditat,⁴ influeix en el contingut de les normes d'altres comunitats autònomes i en la configuració dels models⁵ de serveis socials autonòmics.

Durant el període 1982-1992 s'aproven totes les primeres lleis de serveis socials autonòmiques i posteriorment, s'inicia un procés d'aprovació de les segones lleis, les quals no fan aportacions significatives.⁶ A partir de la dècada de 1990, es comença a qüestionar des dels àmbits acadèmics alguns aspectes clau de les normatives autonòmiques, com la debilitat del dret d'accés, qüestions relacionades amb el finançament, la indeterminació del contingut de les prestacions, alguns aspectes organitzatius... Aquest debat es va estenent als àmbits professionals, associatius i finalment també als polítics.

És important tenir en compte que els treballs i discussions per a l'elaboració de la Llei de Serveis Socials són coetànies amb les recerques i debats que es produeixen

2 L'elaboració d'aquest text està coordinat tècnicament per Glòria Rubiol, gran co-neixedora de les lleis i models de serveis socials a nivell internacional, incorporant les propostes més avançades.

3 VILÀ, A., *Els Serveis Socials. Una visió històrica*. Diputació de Girona. Pàgina 305 i subsegüents. Girona, 2005

4 RUBIOL, G. i VILÀ, A., *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya*. Diputació de Barcelona. Pàgina 140 i subsegüents. Barcelona, 2003

5 Ens referim a «models», ja que considerem que no existeix pròpiament un model espanyol, sinó diferents models autonòmics, tot i que tenen un fons comú.

6 Per ampliar veure: GUILLEN, E. i VILÀ, A. «Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales» dins de CASADO, D. i FANTOVA, F. (coord.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Caritas Española Editores. Fundación Foessa. Pàgines 147-173. Madrid, 2007

El principi bàsic de la Llei és «assegurar el dret de les persones a viure dignament totes les etapes de la vida»

pel disseny d'una protecció social a la dependència⁷ i en el procés de reformes estatutàries,⁸ El projecte de Llei de Serveis Socials es presenta al Parlament català el gener de 2006, però decau degut a la convocatòria d'eleccions i la conseqüent dissolució de la cambra catalana. Després de les eleccions de novembre de 2006, el nou govern torna a presentar ràpidament el mateix projecte al Parlament, sense ajustar-lo a les dues lleis esmentades. Aquest fet, malgrat les esmenes introduïdes en el tràmit parlamentari, considerem que dificulta en algun punt la comprensió i aplicació del text, com exposarem més endavant.

D'altra banda, considerem que en aquest apartat inicial s'ha de fer alguna referència als aspectes competencials ja que afecten a la capacitat de decidir sobre la matèria. El nou Estatut distingeix entre competències exclusives –correspon de forma íntegra la potestat legislativa i la reglamentària i la funció executiva–, compartides –potestat legislativa i la reglamentària i la funció executi-

va s'ha de desenvolupar en el marc de les bases que fixi l'Estat– i executives –execució normativa de l'Estat–. Referent als serveis socials, l'Estatut, ateses les possibilitats constitucionals, assumeix la competència exclusiva i concreta el seu contingut mínim i així mateix assenyala les competències compartides i executives en Seguretat Social, fent referència explícita als serveis socials del sistema. Aquests títols competencials són els que fonamenten la Llei de Serveis Socials.

Aquest règim competencial i la poca activitat estatal en serveis socials de la Seguretat Social han possibilitat que aquesta matèria esdevingués una de les competències autonòmiques més genuïnes. Al nostre entendre, aquesta situació queda qüestionada a partir de l'aprovació de la Llei de la Dependència –Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència–, que recordem regula bàsicament prestacions de serveis socials.⁹ Aquesta Llei estatal opta pel títol competencial de l'article 149.1.1a de la Constitució que permet a l'Estat regular condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de drets i deures de tots els espanyols, en comptes de basar-se en les competències que té per establir la legislació bàsica i el règim econòmic de la seguretat social –Article 149.1.17a de la Constitució–. La

7 Durant la dècada de 1990 s'elabora l'estudi sobre la protecció social de la dependència dirigit per Gregorio Rodríguez Cabrero, publicat uns anys després per l'IMSERSO: RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) *La protección social de la dependencia*. IMSERSO. Madrid, 1999. El 2004 es publica el Llibre Blanc d'atenció a les persones en situació de dependència i el 30 de novembre de 2006 el Ple del Congrés dels Diputats aprova la Llei de la Dependència.

8 El complex procés de tramitació del nou Estatut abasta del 30 de setembre de 2005 en què el Parlament de Catalunya aprova el projecte i el 9 d'agost de 2006 que va entrar en vigor, tot i que els treballs i negociacions fa temps que ja estan en marxa.

9 «Se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema...» Preàmbul de la Llei de la Dependència. «El Catálogo de servicios comprende los servicios sociales...», art. 15, 1 Llei de la Dependència.

El «dret subjectiu» als serveis socials és una de les principals novetats de la Llei: si l'usuari compleix les condicions establertes l'Administració està obligada a prestar-li el servei

debilitat del títol elegit per fonamentar la capacitat legislativa estatal genera fortes polèmiques en la tramitació de la Llei i després, en alguns parlaments autonòmics. En el cas de Catalunya, origina el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, el gener de 2007,¹⁰ que considera que 32 articles, 2 disposicions addicionals i 4 disposicions finals són inconstitucionals per vulnerar la distribució competencial. Aquest dictamen propicia un interessant debat parlamentari el 14 de febrer de 2007 que rebutja la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat.¹¹ Sense entrar en debats jurídics i polítics, que no són objecte d'aquest treball, sembla clar que, a partir de les importants competències¹² que la Llei de la Dependència atribueix al Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) –composat per representants de l'Administració General de l'Estat, de les comunitats autònomes i l'administració lo-

cal– i de les obligacions financeres que imposa a les comunitats autònomes –aportacions almenys iguals a les de l'Administració General de l'Estat–, és difícil mantenir la competència exclusiva en els termes estatutaris esmentats i exercir les competències en relació a la promoció de l'autonomia personal i l'atenció a les situacions de dependència atribuïdes en la Disposició Addicional Primera de la Llei de Serveis Socials. En tot cas, pensem que la Llei de la Dependència impacta amb força en els sistemes autonòmics de serveis socials i que, tractant-se d'una llei vigent, les «condicions bàsiques» que estableix formen part de la legislació autonòmica en la matèria. Malgrat això, la Llei de la Dependència significa una avenç qualitatiu pel manteniment i l'extensió de l'estat del benestar, ja que no crea un sistema de serveis paral·lels, sinó que estableix una xarxa de treball cooperatiu entre administracions que pot beneficiar a més de 300.000 catalans i catalanes.

10 Dictamen número 279 de 29 de gener de 2007. S'aprova amb un vot particular, al que s'hi adhereixen dos membres més del Consell. Per ampliar, veure VILA, A., «La Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya» a *Revista de Treball Social*. Número 182. Barcelona, desembre de 2007.

11 És rebutjat per 47 vots a favor, 70 en contra i 13 abstencions. Per ampliar, veure VILA, A., «La Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya» a *Revista de Treball Social*. Número 182. Barcelona, desembre de 2007. Pàgines, 38-40.

12 Acordar el marc de cooperació, establir els criteris per determinar la intensitat protectora, condicions i quantia de les prestacions econòmiques, acordar el barem de valoració i els criteris bàsics de procediment i característiques dels òrgans, criteris comuns d'actuació i avaluació...

Anàlisi dels elements clau del model

Per poder detectar els canvis experimentats en la nova Llei i el seu abast s'han seleccionat alguns dels elements definitoris del model. En alguns casos aquests elements es posen en relació amb l'Estatut i la Llei de la Dependència per constatar les coincidències o contradiccions.

Un dels objectius de la Llei és garantir la igualtat –de gènere, social i territorial–, a l'accés als serveis socials, adoptant mesures de discriminació positiva per assegurar-la

Dret als serveis socials

La Llei de Serveis Socials segueix una tendència força estesa en aquesta matèria que consisteix en pretendre garantir drets que desborden àmpliament el seu àmbit material i les seves possibilitats reals –«Article 3.1 [...] assegurar el dret de les persones a viure dignament totes les etapes de la vida [...] en el marc de la justícia social i del benestar de les persones»–. Aquests són uns principis generals necessaris per determinar la filosofia de la llei, però alhora crea unes definicions tan genèriques i àmplies que poden provocar confusió i inseguretat, ja que corresponen també a altres àmbits, com la salut, l'educació o el treball i depenen en gran mesura de les polítiques socioeconòmiques. Són més clars els preceptes referents a les prestacions que diferencien entre les garantides i les no garantides, establint que les garantides són exigibles com a dret subjectiu.

El terme «dret subjectiu» és una de les incorporacions més rellevants de la nova normativa i per això, potser val la pena aclarir què significa realment. Es considera que el dret subjectiu a una prestació requereix, en primer lloc, una definició precisa de la prestació i dels requisits existents; en segon lloc, el responsable de la prestació ha de disposar dels recursos suficients i finalment el presumpte beneficiari ha d'estar legitimat per reclamar el seu dret, si cal, davant els tribunals. La Llei de Serveis Socials, tot i declarar el dret subjectiu i el caràcter ampliable dels crèdits adreçats a garantir-los, no estableix les prestacions

i els requisits –Cartera de Serveis Socials–, sinó que ho deixa en mans del desenvolupament reglamentari, i tampoc explicita la possibilitat de recórrer en via judicial. Tanmateix, com es comenta més endavant, a dia d'avui ja s'ha aprovat la Cartera de Serveis Socials, posant de manifest que els treballs per l'aplicació completa de la Llei prossegueixen a bon ritme.

L'Estatut estableix un conjunt de drets i deures en l'àmbit social, alguns específics a serveis socials: a accedir en condicions d'igualtat a la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública, a ser informat de les prestacions, a donar el consentiment per a qualsevol acció que els afecti, a una atenció adequada a les persones amb necessitats especials per mantenir l'autonomia, a la participació i col·laboració del tercer sector. Així mateix, estableix el dret a accedir a un renda garantida de ciutadania per assegurar els mínims de vida digna a les persones en situació de pobresa. En el mateix sentit, la Llei catalana 13/2006, de prestacions socials de caràcter econòmic, estableix prestacions de caràcter subjectiu i alhora, l'objectiu de la Llei de la Dependència s'adreça a garantir la igualtat en l'exercici del dret subjectiu de la ciutadania a la promoció de l'autonomia personal i l'atenció a les persones en situació de dependència.

Per tant, es constata una coincidència en totes les normes comentades vers l'establiment de drets socials subjectius, si bé la concreció resta subjecte al desenvolupament reglamentari i, per tant, és una tendència que caldrà

La universalització dels serveis és un altre pilar de la Llei, el qual vol assegurar les prestacions a aquells que ho necessitin amb independència de la seva situació econòmica

anar concretant, com ja s'ha fet amb la Cartera de Serveis Socials.

Dret a la igualtat i el principi d'universalitat¹³

Una altre punt neuràlgic dels debats d'aquests darrers anys es refereixen a la garantia de la igualtat i a l'efectivitat del principi d'universalitat. També s'observa força confusió entorn a aquests dos termes. L'aplicació pràctica de la igualtat de drets i deures dels ciutadans resulta complexa, ja que sovint es confon amb uniformitat, que paradoxalment moltes vegades és una font generadora de desigualtats, en exigir en moltes situacions un tracte diferent per garantir precisament la igualtat. És fàcil entendre que les persones que viuen en un barri d'una gran ciutat precisen de prestacions i serveis diferents dels que viuen en l'alta muntanya per satisfer la mateixa necessitat. Tanmateix, els sistemes descentralitzats precisen de mecanismes operatius per garantir aquest dret fonamental. La Llei de Serveis Socials es refereix, entre els principis rectors, a la igualtat –de gènere, social i territorial– i explicita la compatibilitat amb actuacions de discriminació positiva per garantir precisament aquest dret, però no estableix mesures operatives per garantir-lo. Pensem que poden contribuir a detectar desigualtats i proposar mesures als

estudis tècnics que elabori el Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials que crea la Llei per descobrir necessitats i avaluar l'eficiència i la qualitat del sistema de serveis socials. Aquest Comitè és un dels primers òrgans que convindria crear per tal d'assessorar la posada en marxa de la Llei.

La Llei de la Dependència estableix com a mesura concreta de la igualtat un contingut mínim comú de drets per a tots els ciutadans en qualsevol lloc del territori de l'Estat espanyol.

Pel que fa al principi d'universalitat considerem que suposa el dret d'accés efectiu de la persona que es troba en la situació de necessitat protegida a una determinada prestació, amb independència de la seva situació econòmica i del pagament dels serveis. Així, la Llei de Serveis Socials proclama com a principi rector la universalitat i estableix que els poders públics han de garantir a tothom l'accés als serveis socials, preveient les possibilitat que es pugui condicionar a determinats requisits i al pagament de contraprestacions econòmiques; tanmateix, al tractar del finançament dels serveis socials bàsics sembla rebaixar-lo quan assenyala que han de tendir a la universalitat. En tot cas, considerem que per garantir la universalitat els requisits que s'estableixin no poden ser de caràcter econòmic –sens perjudici del copagament– i, així mateix, l'administració competent hauria de garantir l'oferta suficient per assegurar l'accés de tothom.

L'Estatut en regular el dret als serveis socials ja esta-

13 Veure VILA, A., «Noves tendències legislatives en serveis socials: vers el reconeixement del dret subjectiu i la universalització» a *Barcelona societat*. Número 14. Pàgines 35 a 44. Barcelona, 2008

Un dels grans passos de la Llei és la creació del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials encarregat d'identificar les necessitats i avaluar l'eficiència del sistema de serveis socials

bleix la universalitat –«Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública»–; en aquest sentit és important remarcar que es refereix a persones i no a «ciutadans» de Catalunya –ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu a Catalunya–. Per això, sembla més ampli que la pròpia Llei de Serveis Socials que atribueix la titularitat als ciutadans dels Estats membres de la UE empadronats en un municipi de Catalunya, tot i obrir la porta a altres persones, però només si es troben en estat de necessitat personal bàsica, d'acord amb el que estableix la legislació en matèria d'estrangeria. La Llei de la Dependència també estableix la universalitat en l'accés i amb una actitud realista, pretén garantir-lo mitjançant la prestació econòmica vinculada al servei –quan no sigui possible l'accés a un servei públic o concretat–. Aquesta Llei exigeix, a més de la dependència, un temps de residència a l'Estat espanyol i la nacionalitat espanyola; en cas d'estrangers remet a la normativa d'estrangeria i als tractats i convenis internacionals.

L'esmentada Cartera de Serveis Socials aprovada ja estableix els requisits i les quanties màximes dels copagaments. S'haurà de comprovar si en l'aplicació pràctica es fa possible l'accés de tothom –incloses les classes mitjanes– en condicions d'igualtat i si es destinen recursos per augmentar suficientment l'oferta de serveis.

Drets i deures

La Llei catalana és sens dubte la que tracta de forma més completa els drets i deures dels destinataris i dels usuaris de serveis socials. Aquest aspecte és un dels grans avenços dels darrers anys en la legislació en aquesta matèria, ja que s'han ampliat i sobretot concretat els drets, especialment els relacionats amb les llibertats fonamentals de les persones i la qualitat dels serveis. Per assegurar el respecte als drets i el compliment dels deures, la Llei dedica un precepte específic per tractar de les garanties, on estableix obligacions específiques als professionals, entitats i administracions públiques.

Cal subratllar alguns dels drets dels destinataris dels serveis socials, com el de disposar d'un pla d'atenció social individual, familiar o convivencial; a rebre serveis de qualitat i continuats; a l'atenció d'urgència; a tenir assignat un professional de referència; a decidir i escollir el tipus de mesures o recursos i a escollir el centre proveïdor entre els de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (XSSAP); a renunciar a les prestacions i serveis; a accedir als expedients individuals... Així mateix, es detallen els drets i deures que tenen com a usuaris dels serveis: llibertat d'ingressar, romandre i sortir-ne; a rebre atenció personalitzada; a la intimitat i al secret de les comunicacions; a participar en la presa de decisions del centre; a tenir objectes personals significatius; a no ser sotmès a cap mena d'immobilització... Correlativament, regula els deures i obligacions, com les de facilitar informació, co-

L'ampliació dels drets dels destinataris i dels usuaris, sobretot els relacionats amb les llibertats fonamentals de les persones i la qualitat dels serveis, és un altre dels grans avenços de la Llei

municar els canvis, destinar les prestacions a les finalitats... i també els relacionats amb la convivència en els centres –respecte mutu, tolerància, col·laboració, respecte al personal...–, les instal·lacions –utilitzar-les amb responsabilitat–, el tractament –atendre indicacions del personal– i el finançament –contribuir al cost del servei–. A més, aquesta norma es refereix a l'exercici d'aquests drets i deures en el cas dels menors i de les persones incapacitades.

Tant l'Estatut com la Llei de la Dependència estableixen també els drets i deures als destinataris dels serveis socials. És evident, doncs, l'enorme avenç en l'ampliació dels drets.

Prestacions

La nova Llei, a més de la comentada divisió entre les prestacions garantides i les no garantides, afegeix a la clàssica classificació de les prestacions en tècniques o serveis i econòmiques la de les prestacions tecnològiques, de gran interès per incorporar els progressos a la millora de l'autonomia de les persones. La norma defineix aquests grans grups de prestacions i estableix la configuració general de la Cartera de Serveis Socials. Tanmateix, el text de la Llei no inclou, com s'ha dit, l'esmentada Cartera –tot i que s'aprova poc temps després–, i aquesta carència inicial es va pretendre subsanar mitjançant la Disposició Adicional Segona que estableix el «Nivell d'objectius de les prestacions garantides en la Cartera de Serveis Socials

2008-2009», que explicita una sèrie d'importants compromisos per a l'ampliació de les prestacions de serveis socials en el bienni següent a la seva aprovació, i amb l'annex que recull el «Catàleg de Serveis i prestacions socials del Sistema Català de Serveis Socials», que reproduïx i augmenta la tipologia de serveis socials existent, que ha estat objecte de fortes crítiques per l'encotillament que suposava pel sistema i el fre a les innovacions. Tanmateix aquesta relació és només el preludi de la Cartera de Serveis Socials aprovada pel Decret 151/2008, de 29 de juliol, que considerem poc innovadora i que segueix el reglamentarisme i manté la rigidesa anterior. Potser s'ha perdut una bona ocasió per simplificar i flexibilitzar les prestacions, per fer-les més adaptables a les situacions reals, és a dir, considerem que es segueix l'anomenada compartimentació burocràtica en lloc de la personalització dels serveis, que estableix la Llei com a principi rector. Tanmateix, és important que la Cartera de Serveis Socials sigui única i no s'hagi caigut en l'error d'altres autonomies que preveuen diferents carteres –autòniques i locals– que poden contribuir a complicar encara més el sistema i augmentar les diferències. De totes maneres, cal destacar que la Cartera de Serveis Socials no és definitiva –com hagués passat si s'hagués introduït en el text legislatiu– sinó que aquesta es revisa cada dos anys per poder-la ajustar als canvis socials i introduir les millores pertinents.

Tant la Llei de Serveis Socials com la Llei de la Dependència donen preferència a la prestació de serveis sobre

Per tal d'assegurar els drets i el compliment dels deures, la Llei estableix obligacions específiques als professionals, entitats i administracions públiques

les de caràcter econòmic. S'hauran d'avaluar els resultats per comprovar si aconsegueix aquesta prioritat.

Aspectes organitzatius: nivells, sistema i xarxa

La nova norma persisteix en l'estructuració tradicional en serveis primaris i especialitzats, malgrat els qüestionaments tècnics sobre la conveniència de seguir aquest model sanitari.¹⁴

El segon article de la Llei defineix el sistema: naturalesa pública –«sistema públic de serveis socials» –, gestió mixta públic-privada i compostat per recursos, equipaments, projectes, programes i prestacions. El sector públic ha de garantir les accions bàsiques i l'equitat territorial. Els privats poden formar part del sistema si estan acreditats i concertats i, en qualsevol cas, poden desenvolupar activitats i prestacions, sotmesos a la inspecció, control i registre de la Generalitat. La XSSAP¹⁵ està integrada, doncs, pels serveis socials de titularitat pública i pels privats acreditats i concertats.

Per la seva banda, la Llei de la Dependència crea el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) que configura en forma de «xarxa d'utilització pública». Sembla clara la voluntat del legislador que aquesta Llei serveixi per enfortir els serveis socials i per això ex-

plicita que les prestacions establertes per aquesta Llei s'han d'integrar a les xarxes de serveis socials de les comunitats autònomes i evitar, així, la ruptura en diferents sistemes o subsistemes. A la Llei catalana s'aprecien, al nostre entendre, certes contradiccions, ja que d'una banda sembla seguir aquest criteri, però en altres preceptes es refereix a un «Sistema català d'autonomia i atenció a la dependència», la «xarxa pública per a l'autonomia i atenció a la dependència» o a l'«Agència de gestió de les polítiques del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència».

Distribució competencial

La Llei de Serveis Socials estableix la competència pública sobre el sistema i crea el Consell de Coordinació del Benestar Social com a òrgan de coordinació i cooperació. Després concreta les competències del Govern i del Departament, així com la dels municipis i la dels ens locals supramunicipals.

L'Estatut regula el municipi com a ens local bàsic, atribueix a la comarca funcions purament gestores i configura la vegueria com a ens local i com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, que actua al mateix temps com a administració perifèrica dels serveis territorials de la Generalitat. Així mateix, garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'exercir amb plena autonomia i fixa les competències del governs locals en general, entre les que inclou «La

¹⁴ Algunes comunitats autònomes ja han començat a modificar aquesta estructura.

¹⁵ L'Estatut l'anomena «xarxa de serveis socials de responsabilitat pública».

El sector públic ha de garantir les accions bàsiques i l'equitat territorial.

El privat pot formar part del sistema si està acreditat, concertat i sotmès a les inspeccions de la Generalitat

regulació i la prestació [...] dels Serveis Socials públics d'assistència primària...». Aquestes normes no tanquen la distribució competencial, especialment la referent als ens locals supramunicipals i per tant, caldrà anar-ho concretant d'acord amb els principis que estableix la pròpia Llei de Serveis Socials –descentralització, proximitat, equilibri territorial i coordinació– i les disposicions estatutàries. Aquest aspecte és molt important ja que «competència» significa també responsabilitat per garantir els drets ciutadans i si no queda clara aquests es debiliten.

Quant al paper del sector privat, s'ha comentat que el sistema està integrat per recursos públics i privats. Atesa la importància d'aquest sector en la gestió d'equipsaments a Catalunya la Llei de Serveis Socials dedica el Títol VI a tractar de la iniciativa privada. Aquests preceptes expliciten el dret a crear i gestionar centres i serveis, prèvia autorització administrativa i inscripció al corresponent registre. També preveu que puguin formar part de la xarxa si obtenen la corresponent acreditació i arriben a un acord amb l'administració competent per concertar serveis. Finalment, regula el règim d'actuació, les subvencions, les entitats col·laboradores i el foment de les entitats d'iniciativa social.

Finançament

Les fonts de finançament dels serveis socials deriven dels pressupostos de la Generalitat, de les aportacions de l'Estat, dels pressupostos dels ajuntaments i al-

tres ens locals, herències intestades, les obres socials de les caixes d'estalvi, aportacions d'entitats privades i dels usuaris.

Pel que fa a les aportacions públiques, la Llei de Serveis Socials estableix que la Generalitat ha de garantir els recursos necessaris per al compliment de la Llei i els ens locals han de consignar els pressupostos necessaris per al compliment de les seves obligacions. Aquesta norma recupera la fórmula dels «dos terços», que és el Primer Pla d'Actuació Social (I PAS) el 1988 com a manera de compartir el finançament dels serveis socials d'atenció primària, anomenats en la nova Llei «bàsics» –equips bàsics, serveis d'ajuda a domicili, teleassistència, serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents–. Aquesta fórmula es fixa mitjançant convenis quadriennals i l'aportació de la Generalitat no podrà ser inferior al 66% del cost d'aquests serveis. Quant a la gratuïtat, l'Estatut estableix, entre els principis rectors¹⁶ referents a la cohesió i el benestar social, la gratuïtat dels serveis socials que les lleis determinin com a bàsics, però la Llei de Serveis Socials difereix la seva aplicació –sens perjudici que els serveis socials bàsics han de tendir a la universalitat i a la gratuïtat, l'usuari o usuària pot haver de copagar–. El finançament dels serveis especialitzats cor-

¹⁶ Aquest principi no són directament aplicables i només són exigibles davant la jurisdicció d'acord amb el que determinen les lleis i altres disposicions que el desenvolupin (art. 39.3 EAC-2006)

La distribució competencial dels serveis socials es fa en base als principis que estableix la pròpia Llei: descentralització, proximitat, equilibri territorial i coordinació

respon a l'administració o entitat titular, si bé la Generalitat ha de finançar els corresponents a prestacions garantides als titulars de serveis acreditats dins la XSSAP.

El finançament de les prestacions de serveis socials adreçades a l'autonomia personal i atenció a la dependència, d'acord amb la Llei de la Dependència: correspon a l'Administració General de l'Estat fer-se càrrec del nivell mínim garantit, així com de la part acordada en els convenis amb les Comunitats Autònomes. La Generalitat es fa càrrec de la part acordada amb l'Estat i de les prestacions addicionals que estableixi voluntàriament. És important recordar que la Llei de la Dependència obliga a que l'aportació total anual de la comunitat autònoma ha de ser almenys igual a la d'Estat –mínima i acordada–.

Pel que fa a les aportacions dels usuaris dels serveis, la nova normativa opta per un enfocament individual, sense tenir en compte la família, i per un sistema general de copagament, amb algunes prestacions gratuïtes. El conceptes clau que estableix la Llei són:

- a) Classificació. En relació al finançament les prestacions poden ser garantides o no garantides i gratuïtes o de copagament.
- b) Cost de referència. Aquest cost s'ha de tenir en compte tant en els centres de titularitat pública com en els centres privats acreditats i ha de servir de base per a calcular el mòdul social i l'import de la participació de l'usuari.

- c) Mòdul social. Inclou el cost dels serveis d'atenció personal, educativa i social i són sempre a càrrec de l'administració.
- d) Cost de les prestacions que comportin substitució de la llar, alimentació, vestit, neteja de la llar i allotjament. Els usuaris poden haver de pagar per aquests conceptes.
- e) Participació de l'usuari. La Llei estableix els criteris per determinar la participació de l'usuari –naturalesa del servei, cost de referència, capacitat econòmica, sector de població– i determina els principis –equitat, solidaritat i redistribució–. Preveu bonificacions de la Generalitat per a les prestacions garantides.

La Cartera de Serveis Socials, aprovada pel Decret 151/2008, de 29 de juliol, regula per a cada prestació: tipus, població, establiment o equip que l'ha de gestionar, perfils i ràtios professionals, estàndards de qualitat, criteris d'accés i per a les prestacions no garantides el cost de referència, el mòdul social i el copagament. Tanmateix, deixa pendent d'una ordre del Departament competent la determinació dels criteris per a la participació de les persones usuàries i el sistema de bonificacions per a la participació de la persona usuària en les prestacions socials. La Llei de la Dependència també té pendent aquest aspecte clau en la determinació del model.

El principal problema que tindrà la Llei de Serveis Socials és que es desenvoluparà en un context de crisi econòmica, element que reduirà els recursos disponibles per tirar-la endavant

Epíleg

Com es pot apreciar en l'anàlisi i comentaris efectuats, considerem que ens trobem davant d'una Llei transcendental que ha donat un pas endavant en la constitució d'uns serveis socials moderns i garantistes. La Llei afronta les grans qüestions plantejades en els debats dels darrers quinze anys i es pot dir que posa els fonaments en els aspectes bàsics: garanteix el dret a determinades prestacions de serveis socials, que s'han determinat en la Cartera de Serveis Socials; concreta i amplia els drets i deures dels usuaris dels serveis; reforça el concepte de sistema i consolida una provisió de serveis de caràcter mixt públic-privat i intenta ordenar el finançament, especialment per garantir els drets subjectius. També, encara que no s'ha pogut analitzar en aquest treball, ha ampliat considerablement les modalitats i el contingut de la participació cívica i estableix mesures per assegurar la qualitat.

També s'han posat de relleu algunes carències, riscos i disfuncions importants. Podem remarcar-ne algun dels comentats, com els referents als aspectes de competència-responsabilitat, tant a nivell Estat-Generalitat, en el cas de les accions relacionades amb la promoció de l'autonomia i l'atenció a la dependència, com a l'ambigüitat del repartiment intern entre els governs de Generalitat i els locals que podria erosionar els drets dels ciutadans i l'eficàcia de les actuacions. Així mateix, s'han assenyalat

alguns riscos, com els que pot comportar per a l'enfortiment dels serveis socials la creació d'un sistema –o subsistema o agència, tant li fa– català específic per a l'àmbit de l'autonomia-dependència o els derivats de la manca de mesures operatives per garantir la igualtat i per fer efectiva la universalitat. Recordem també els comentaris al reglamentarisme i rigidesa de la Cartera de Serveis Socials que pot presentar incompatibilitats amb la personalització dels serveis que proclama la Llei i frenar la innovació i dificultar la necessària flexibilitat de les respostes.

Com a conclusió final es pot dir que estem a l'inici del trajecte, resten, com s'ha vist, molts aspectes per desenvolupar i concretar. Tinguem en compte, a més a més, que és una Llei que es va fer en moments de bonança econòmica i que caldrà desenvolupar immensos en una greu crisi que pot reduir els recursos disponibles i, al mateix temps, provocarà l'augment de les necessitats. Per això, caldrà demostrar la voluntat política per garantir la sostenibilitat del sistema i la capacitat tècnica per «assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials», com proclama l'article 3 de la Llei. |

+ INFO

Fonts

- ❏ Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials. Generalitat de Catalunya.
- ❏ Llei 26/1985, de 27 de desembre, de Serveis Socials. Parlament de Catalunya
- ❏ Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia Personal i Atenció a les Persones en situació de Dependència. Congrés de Diputats.
- ❏ Llei 13/2006, de 27 de juliol, de Prestacions Socials de Caràcter Econòmic. Parlament de Catalunya
- ❏ Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials. Parlament de Catalunya

Articles

- GUILLÉN, E.** i **VILA, A.** «Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales» dins de Casado, D. i Fantova, F. (coord.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Caritas Española Editores. Fundación Foesa. Madrid, 2007
- VILA, A.**, «La Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya» a *Revista de Treball Social*. Número 182. Barcelona, desembre de 2007.

VILA, A., «Noves tendències legislatives en serveis socials: vers el reconeixement del dret subjectiu i la universalització» a *Barcelona societat*. Número 14. Pàgines 35 a 44. Barcelona, 2008.

Llibres

- RODRÍGUEZ CABRERO, G.** (coord.) *La protección social de la dependencia*. IMSERSO. Madrid, 1999
- RUBIOL, G.** i **VILA, A.**, *Marc històric dels serveis socials locals de Catalunya*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2003
- VILA, A.**, *Els Serveis Socials. Una visió històrica*. Diputació de Girona. Girona, 2005

Enllaços

- 🖨 Departament d'Acció Social i Ciutadania
Generalitat de Catalunya
www.gencat.cat/benestar



El finançament de la Llei de la Dependència

Júlia Montserrat* | jmontserrata@gmail.com

VISTA PRÈVIA

A finals d'octubre d'aquest any, el president de la Generalitat, José Montilla, acusava el president del Govern espanyol José Luís Rodríguez Zapatero «de no estar a l'altura» de la Llei de la Dependència ja que aquesta «trontolla» perquè l'Estat no aporta la part proporcional del finançament que li pertoca per aplicar-la . Una clara mostra d'una llei que ens havia d'acostar als nivells europeus de serveis socials, però que pot esdevenir una nova llosa econòmica pel Govern de Catalunya si l'Estat segueix transferint el 30% del recursos enlloc del 50% que estableix la Llei.

Què regula la Llei de la Dependència?

La Llei de la Dependència –Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a la dependència–, en vigor a partir del gener de 2007, regula el dret de tota persona en situació de dependència a rebre una atenció adequada a les seves necessitats. S'entén que una persona és dependent quan necessita ajuda d'una altra persona per desenvolupar les activitats de la vida diària com són, entre altres, aixecar-se, banyar-se, desplaçar-se, alimentar-se... La persona o persones que l'ajuden poden ser el cònjuge, els fills, un familiar, un veí, un professional o una empresa.

Tradicionalment, l'ajuda a les persones en situació de dependència la fa un familiar que viu amb la persona afectada, el qual, generalment és una dona –l'esposa, la filla, la neta–; per això es parla de feminització de la dependència. Però, la societat està canviant molt ràpidament

* Doctora en Ciències Econòmiques

La Llei de la Dependència garanteix a tota persona dependent, amb independència de la seva situació econòmica, l'accés a un benefici social, ja sigui un servei o una prestació econòmica

QUADRE 1. BENEFICIS DE LA LLEI DE LA DEPENDÈNCIA

Serveis públics	Residències
	Centres de dia/nit
	Ajuda domiciliària
	Teleassistència
Prestacions econòmiques	Vinculada al servei –residència, centre de dia, ajuda a domicili–
	Cuidador no professional
	Assistència personal

Font: Elaboració pròpia

i les dones ja no sempre poden atendre als seus familiars perquè, cada cop més, s'han incorporat al món laboral i no tenen temps. A més, els habitatges cada cop són més reduïts i es difícil que hi visquin conjuntament els avis, els fills i els nets, com feien les generacions passades. De la mateixa manera, moltes vegades els fills i els pares ja no viuen a la mateixa ciutat i sovint, ni a la mateixa comarca o fins i tot en territoris diferents. Això implica que la cura de la persones dependents, cada cop més, la facin persones externes a la família malgrat aquestes visquin en el seu domicili i quan la dependència és molt accentuada, aquestes persones han de ser assistides en una residència.

La Llei de la Dependència garanteix que tota persona dependent, amb independència de la seva situació econòmica pugui accedir a un benefici social, el qual pot ser un servei o una prestació econòmica. És a dir, tota persona que un cop valorada segons el «barem oficial» és reconeguda com a persona dependent, pot ser atesa en el Sistema d'Atenció a la Dependència o rebre una prestació en metàl·lic en determinades condicions.

El Sistema d'Atenció a la Dependència inclou els serveis públics, els quals poden ser titularitat de l'administració pública o poden ser d'entitats privades que tenen el servei concertat. Els serveis inclouen aquells que es presten en una institució –residència, centre de dia...– i aquells que es presten al domicili de l'usuari –ajuda familiar i teleassistència–. Les prestacions en metàl·lic són

S'entén que una persona és dependent quan necessita ajuda d'una altra persona per desenvolupar les activitats de la vida diària –aixecar-se, banyar-se, desplaçar-se, alimentar-se...–

de dos tipus: a) aquelles que són substitutòries d'un servei públic, és a dir, quan són diners perquè la persona pugui anar a un centre privat en el cas que no hi hagin places públiques –prestació vinculada a un servei– i b) quan és per compensar l'atenció feta per la família –cuidadors no professionals– o per retribuir un assistent personal –assistència personal per a persones discapacitades–. –Veure quadre 1–.

La Llei incentiva que la persona dependent sigui atesa en un servei públic però, en el cas que no hi hagin places disponibles en aquell moment o que no n'hi hagin a prop del seu domicili habitual, és quan el beneficiari té accés a una prestació vinculada a un servei, la qual no té la finalitat de cobrir el preu de la plaça privada sinó col·laborar en el seu finançament en el benentès que un part del cost va a càrrec de la persona o la seva família.

A quantes persones protegirà la Llei?

Tornar-se dependent és un risc que té tota persona de la mateixa manera que ho és agafar una malaltia o tenir un accident. Per tant, no es pot preveure a quantes persones beneficiarà la Llei; només sabem que hi ha persones que esdevenen dependents i que aquest procés sol estar associat a l'edat. A mesura que les persones envellixen el risc de la dependència és més elevat per la pèrdua de la capacitat funcional i cognitiva pròpia de l'edat. L'en-

velliment comporta reducció de la visió, audició, ens movem més a poc a poc, no es poden fer tants esforços i en general, hi ha més propensió a tenir la pressió elevada, colesterol, diabetis i altres malalties cròniques. La capacitat cognitiva també disminueix i poden sorgir trastorns mentals que desemboquin en malalties com la demència senil o l'Alzheimer.

Al marge de l'edat com a factor de risc, també cal destacar els accidents. Cada cop més, a conseqüència dels accidents laborals o de trànsit, trobem persones que es queden en una cadira de rodes necessitant l'ajuda d'una altra persona per poder fer algunes de les funcions elementals de la vida diària. També, les persones amb disminucions psíquiques o sensorials són altres col·lectius dependents.

La Llei preveu l'atenció a tota persona amb situació de dependència amb independència de l'edat; així estarà protegida, tant una persona de 85 anys com una de 20, però, la probabilitat de ser dependent és diferent segons l'edat. La prevalença estimada per l'Institut de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en les seves projeccions de població amb situació de dependència, són del 12% en persones de més de 65 anys i aproximadament de l'1% en persones de menys de 65 anys. Això fa que la proporció estimada de persones beneficiàries de la Llei sigui d'un milió cent mil persones a l'Estat espanyol. Atès que el fenomen de la dependència està associat a l'edat, s'estima que un 80% dels beneficiats serà gent gran, i la resta persones de menys de 65 anys.

L'edat és el principal factor de risc de la dependència per la pèrdua de la capacitat funcional i cognitiva pròpia de l'edat. També cal destacar els accidents laborals i de trànsit

QUADRE 2. CALENDARI D'ENTRADA AL SISTEMA

ANY	Grau 3-2	Grau 3-1	Grau 2-2	Grau 2-1	Grau 1-2	Grau 1-1
2007	X	X				
2008	X	X	X			
2009	X	X	X	X		
2010	X	X	X	X		
2011	X	X	X	X	X	
2012	X	X	X	X	X	
2013	X	X	X	X	X	X
2014	X	X	X	X	X	X

Font: Elaboració pròpia a partir de la Llei 39/2006

A Catalunya s'estima que el 2008 s'atendrà una mitjana de 60.000 beneficiaris i quan la Llei estigui desplegada completament, el 2015, el nombre de beneficiaris serà de 250.000, aproximadament.

Quan una persona és beneficiària?

Per ser beneficiari del sistema en primer lloc, cal presentar una sol·licitud amb l'informe mèdic corresponent al registre dels serveis territorials de la Generalitat o als dels ens locals acreditats. El sol·licitant ha de ser valorat per un equip de professionals, els quals li apliquen el barem per poder detectar el grau de dependència, en el que es té en compte els informes mèdics. La valoració es fa en el domicili de la persona, a no ser que estigui ingressat en una residència, en aquest cas, es realitzarà en el propi centre. El resultat de la valoració és una resolució administrativa en la que se li reconeix el grau i nivell de dependència.

La Llei estableix tres graus de dependència, els quals es modulen en dos nivells, essent el nivell 2 de més intensitat que el nivell 1. Els graus de dependència establerts són: grau III, alta dependència; grau II, mitjana dependència i grau I, lleugera dependència.

Una persona és beneficiària del Sistema d'Atenció a la Dependència quan se li ha reconegut un grau i nivell de dependència determinat. Actualment, no tothom que

El Sistema Atenció a la Dependència inclou els serveis públics, els quals poden ser titularitat de l'administració pública o poden ser d'entitats privades que en tenen el servei concertat

hagi estat valorat es beneficiaria del Sistema perquè la Llei preveu un desplegament progressiu de la Llei i per tant, durant els vuit anys previstos del seu desplegament, cada any o, gairebé cada any, es reconeix la protecció d'un nivell més. Per tant, al 2015 tothom que se li hagi reconegut un grau i nivell de dependència serà beneficiari del Sistema. En el quadre 2 es mostra el calendari d'entrada dels nivells de dependència al Sistema d'Atenció a la Dependència.

Ser beneficiari del Sistema és diferent de ser beneficiari d'una prestació atès que un cop la persona té feta la valoració de grau i nivell, necessita que li facin el Programa Individual d'Atenció (PIA). El PIA l'elaboren l'equip de professionals d'atenció primària de l'ajuntament o consell comarcal corresponent al seu domicili i té com a finalitat determinar quina es la prestació més adient a les necessitats de la persona. Tal com s'ha esmentat en l'apartat primer, les prestacions poden ser un servei públic o una prestació en metàl·lic. El beneficiari i/o la seva família intervenen en la valoració de les necessitats conjuntament amb la treballadora social i han de donar el seu consentiment en la proposta de prestació o prestacions proposades.

En principi, a cada beneficiari li correspondria una sola prestació –servei o prestació en metàl·lic– però la Generalitat de Catalunya conscient que, en alguns casos no es protegeix suficientment a la persona, ha ampliat el seu àmbit de protecció social respecte al definit en la Llei estatal. Aquest sistema de compatibilitats preveu la possi-

bilitat que la persona pugui gaudir de dues prestacions sempre que les necessitats de la persona dependent ho requereixin. Seran compatibles dos serveis i un servei i una prestació en metàl·lic però no dues prestacions en metàl·lic. També s'aplica una limitació a una de les prestacions de manera que una d'elles es redueix a la meitat.

En l'acord del PIA es determina, a més del servei o prestació econòmica que li correspon, el copagament –quota a pagar– en funció de la seva capacitat econòmica.

La Llei de la Dependència: un avenç en el sistema de protecció social

La Llei de la Dependència suposa un progrés important en el sistema de protecció social fent possible que tothom pugui ser beneficiari del sistema al marge de la seva capacitat econòmica; no obstant això, són les persones de classe mitjana les més afavorides per aquesta norma. Això es així perquè abans de la Llei, les administracions autonòmiques amplien el sistema de protecció social per atendre a persones en situació de dependència, però atesa la manca de recursos pressupostaris els beneficis queden reduïts per la gent amb menys mitjans econòmics –classe baixa–, generalment, per sota del Salari Mínim Interprofessional (SMI), mentre que aquelles que tenien uns ingressos superiors al SMI quedaven excloses

Les prestacions econòmiques substitueixen un servei públic –quan s’acudeix a un centre privat si no hi ha places públiques– o compensen l’atenció feta per la família o l’assistent personal

de les prestacions públiques malgrat no poguessin pagar el preu d'un servei privat.

Atendre a totes les persones amb situació de dependència fa que sigui necessari un important volum de recursos econòmics atès que el cost dels serveis d'atenció a la dependència són cars i a més, són de caràcter continuat. Això vol dir que quan una persona comença a necessitar una residència, aquesta necessitat la tindrà durant tot l'any i, segurament, durant tota la vida. Les estadístiques diuen que la mitjana de vida amb dependència està al voltant de set anys sense excloure que hi ha persones que viuen molt més i altres que es moren al cap de poc temps.

S'estima que la despesa destinada a atendre a les persones en situació de dependència serà d'uns 8.000€ anuals per persona dependent el 2015, moment que s'espera que la Llei estigui completament desplegada. El volum de despesa en relació al PIB serà aproximadament de l'1%, la qual cosa significarà un increment del 0,7% respecte a la xifra que s'està gastant actualment. També es preveu crear al voltant de 40.000 llocs de treball d'atenció directa, sense comptar, entre d'altres, els que es puguin crear indirectament en noves construccions, serveis de manteniment, d'infraestructura o assessorament. Aquesta despesa representa un pas endavant en el sistema de protecció social, sobretot si tenim en compte que actualment la mitjana de despesa de l'Estat espanyol està per sota de la mitjana del països de la UE en aquest àmbit.

El model de finançament de la Llei de la Dependència

L'accés universal als beneficis de la Llei no vol dir que garanteixi el finançament universal de les prestacions, atès que els beneficiaris hauran de participar en el finançament del cost de l'atenció.

El model de finançament elegit per l'atenció a la dependència és «especial» i és diferent del model de finançament de la sanitat o de l'ensenyament, per citar dos exemples clars on l'Estat garanteix que tothom hi tingui accés gratuït –exceptuant la despesa farmacèutica, en la que hi intervé el copagament del beneficiari–.

El model de finançament de l'atenció a la dependència és un model mixt en què es combina el finançament públic i el finançament privat. Això vol dir que l'Estat paga una part del cost i el beneficiari una altra. Malgrat la Llei garanteix l'accés universal a tothom que estigui en situació de dependència, en canvi, no assumeix que el finançament sigui gratuït sinó que l'usuari ha de contribuir pagant una part del cost del servei o de la prestació econòmica: és el que s'anomena copagament.

La proporció entre el que paga l'usuari i el que paga l'administració està en funció de la capacitat econòmica del beneficiari. No obstant això, la Llei fa esment a un principi bàsic que diu que «ningú quedarà exclòs de rebre la prestació que necessiti per falta de capacitat econòmica».

Una altra característica del model de finançament de l'atenció a la dependència és la participació de les auto-

Les classes mitjanes seran les més afavorides per la Llei, ja que es posa fi al problema pressupostari que a la pràctica només ha fet arribar les prestacions socials a les classes baixes

nomies en el finançament del cost de la Llei. Això vol dir que, Catalunya i totes les altres comunitats hauran de finançar una part del cost total de l'atenció que s'origini en el seu àmbit territorial.

En definitiva, la Llei de la Dependència preveu un model de finançament en el que hi intervenen tres parts: l'administració central, l'administració autonòmica i el beneficiari –persona que rep la prestació–. Des de un punt de vista global –macroeconòmic–, s'estima que la suma de les aportacions dels usuaris representi un terç del cost total mentre que la resta seria aportat per l'administració pública –Veure quadre 3–.

Un cop descrita la perspectiva global de la distribució del finançament cal veure què representa això per l'usuari i com es calcula la quota individual.

Què haurà de pagar l'usuari per disfrutar d'un servei o d'una prestació en metàl·lic?

La Llei de la Dependència estableix el principi de la contribució econòmica de l'usuari en el cost del servei i en la prestació econòmica, si és el cas. El primer que cal deixar clar és que el copagament es donarà tant si el beneficiari rep un servei o rep una prestació en metàl·lic malgrat que, en el darrer cas, no es visualitzi directament perquè es formalitza reduint la compensació econòmica a percebre.

QUADRE 3. DISTRIBUCIÓ DEL COST DE L'ATENCIÓ A LA DEPENDÈNCIA

Aportacions	Milions €	%/total
Comunitats Autònomes (actuals)	1.776,96	19,35
Comunitats Autònomes (noves)	2.212,90	23,65
Estat	2.212,90	23,65
Usuaris	3.152,75	33,70
TOTAL	9.355,51	100,00

Font: Memòria econòmica de la Llei.

A Catalunya, quan la Llei estigui desplegada completament, el nombre de beneficiaris serà d'aproximadament 250.000

La teoria del copagament té detractors i defensors. Entre els detractors estan els que és el cas els que argumenten que el copagament és una doble imposició ja que la persona dependent ja ha pagat els seus impostos i per tant, d'acord amb el principi de solidaritat, ha de rebre l'atenció gratuïta com si fos el cas dels serveis sanitaris.

Els defensors de la teoria del copagament argumenten que és una manera de fer més responsable a la persona que rep el servei per tal que valori el que costa i per tant, racionalitzi el seu consum evitant despeses innecessàries; no obstant això, també defensen que el copagament no ha de tenir una finalitat recaptatòria sinó només testimonial. Perquè una cosa és conscienciar al beneficiari i l'altra és fer pagar una quota elevada que sigui com aplicar un altre impost.

El desenvolupament de la Llei implica incrementar la despesa pública, tal com ja s'esmentà. En els moments actuals no hi han gaires defensors d'aplicar un nou impost per recaptar més diners o apujar els impostos, la qual cosa vol dir que aquest increment de despesa pública s'ha de finançar, bé sigui ajustant els pressupostos d'altres departaments, bé aprofitant l'increment d'ingressos de l'activitat econòmica, o una barreja d'ambdues coses. En qualsevol dels casos, els copagament és el tercer suport per complementar els ingressos.

Els serveis i el copagament

Pel que fa al gaudi dels serveis públics, la Llei preveu uns principis comuns a totes les autonomies quan a la determinació de la capacitat econòmica de la persona, l'import màxim del copagament en els serveis i els imports que s'han de garantir al beneficiari. La resta ho deixa a mans de cada autonomia.

La normativa catalana que desenvolupa la Llei de la Dependència en l'àmbit territorial català preveu el següent: a) ningú es quedarà sense rebre el servei per falta de capacitat econòmica, b) ningú pagarà més del que s'estableix com a preu públic de referència per cada servei, c) l'import a pagar no podrà ser superior a una determinada xifra, la qual s'estableix en funció de la «garantia d'ingressos»,¹ la qual varia segons l'usuari visqui al seu domicili o en un centre residencial.

Actualment, la determinació de la quota del copagament es fa sobre el preu total del servei, incloent-hi la prestació professional i els serveis d'hoteleria i els de manteniment, d'acord amb allò establert en la normativa estatal. Aquest principi s'aplica a tots els serveis públics de centres residencials i de centre de dia/nit.

La nova Llei de Serveis Socials,² introdueix una millora

1 La xifra de la garantia d'ingressos és el resultat d'aplicar un percentatge sobre l'IRSC. L'import de l'IRSC pel 2008 és de 7.734,16€ l'any. Els percentatges són els que figuren en l'Ordre 432/2007 (DOG del 27-11-2007).

2 Llei 12/2007, d'11 d'octubre

El model de finançament de l’atenció a la dependència és un model mixt en què es combina el finançament públic i el privat. L’Estat paga una part del cost i el beneficiari una altra

pel que fa al copagament en introduir la universalitat en el finançament de les prestacions bàsiques. Això implica que a partir de 2009, el copagament dels usuaris disminuirà perquè només es farà sobre l’import de la part de l’hoteleria i manteniment. D’aquesta manera, el cost de la prestació bàsica serà gratuïta per l’usuari.

En definitiva, la nova Llei de Serveis Socials suposarà una millora en la protecció social a les persones en situació de dependència.

Imports de les prestacions econòmiques i la contribució dels usuaris

Pel que fa a les prestacions econòmiques, el Govern central estableix els imports màxims de les prestacions en metàl·lic que poden percebre les persones en dependència en el cas que no hagin disponibles places en serveis públics o que el beneficiari s’estimi més continuar vivint en el domicili i ser cuidats per un familiar. En el cas de les persones discapacitades quan estan al domicili tenen el benefici de poder contractar un assistent personal. –Veure quadre 4–.

Atès que els imports de les prestacions en metàl·lic no sempre són suficients per pagar una plaça en un centre privat, la Generalitat ha reconegut un conjunt de prestacions addicionals per aquelles persones que tenen una renda baixa –fins a dues vegades i mitja l’import de l’Indicador de Renda de Sufficiència de Catalunya (IRSC)–. Les prestacions addicionals establertes, fins la data, són

QUADRE 4. IMPORT MÀXIM DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES EL 2008. (€/MES)

	Vinculada al servei	Cuidador no professional	Assistència personal
Grau 3-2	811,98	506,96	811,98
Grau 3-1	608,98	405,99	608,98
Grau 2-2	450,00	328,36	No n’hi ha

Font: Elaboració pròpia

La proporció entre el que paga l'usuari i el que paga l'administració està en funció de la capacitat econòmica del beneficiari

la prestació vinculada a un centre residencial, la d'assistència personal i, la mínima garantida.

Pel que fa als imports de les prestacions addicionals a la prestació vinculada a residència i a la d'assistència personal, s'estableixen en un percentatge sobre l'import màxim de la prestació d'acord amb tres trams de renda. Així, fins una vegada l'IRSC, el percentatge de la prestació addicional és del 60%, entre una i una i mitja el 30% i entre una i mitja i dues i mitja el 15%. Això vol dir que una persona amb un grau 3-2 de dependència, que tingui una renda de 600€ al mes es situa en el primer tram de renda i l'import de la prestació vinculada a residència –en el cas que li correspongui aquest complement– serà de 811,98€ de prestació bàsica més 487,19€ de prestació addicional.

La prestació mínima garantida és per aquelles persones amb una renda inferior a 2,5 vegades l'IRSC i té com a finalitat assegurar que, com a mínim, la persona cobri el 25% de la quantia de la prestació que li correspondria d'acord amb el grau i nivell de dependència. Aquest mínim garantit s'aplica quan el beneficiari ja cobrava una prestació d'anàloga naturalesa, la qual s'ha de descomptar de la nova.

El principi de que l'usuari ha de contribuir en el finançament del cost de les prestacions també s'aplica en les prestacions en metàl·lic atès que no tothom cobra l'import total de la prestació sinó que s'estableixen uns coeficients reductors per trams de renda,. Per tant, la con-

tribució econòmica de l'usuari és la diferència entre la prestació màxima i l'import que li correspon. Per exemple, el primer tram cobra la totalitat i per tant la contribució és nul·la; el segon tram cobrarà el 95% –contribueix amb un 5%– i, així successivament fins arribar a un topall, que en el cas de Catalunya és del 80%, És a dir, ningú cobra menys del 80% de l'import de la prestació –contribució màxima és del 20%–.

La contribució de la Generalitat a la Llei de la Dependència

Les autonomies són les responsables de gestionar els serveis i les prestacions econòmiques de la Llei de la Dependència. Per tant, el cost de l'atenció haurà de ser assumit per la Generalitat però amb la col·laboració financera de l'Estat central. D'acord amb la Llei, aquesta col·laboració ha de ser del 50% del cost de l'atenció, però la realitat no és aquesta sinó que el mecanisme de finançament previst fa que la contribució de l'Estat sigui inferior.

El finançament estatal previst inclou dos nivells, el mínim i l'acordat

- El Nivell mínim és un import per càpita –beneficiari–. Aquest concepte correspon al dret subjectiu de la persona beneficiària. No obstant, aquesta quantia la co-

La Llei de Serveis Socials catalana millora el copagament en introduir la universalitat en el finançament de les prestacions bàsiques, les quals seran gratuïtes

bra directament l'autonomia i la repercuteix en el beneficiari a través d'oferir-li un servei o una prestació en metàl·lic. Els imports del nivell mínim són establerts pel Govern central pel 2008; estan representats en el quadre 5.

- El Nivell acordat és un import discrecional, el qual procedeix d'un fons comú i es distribueix entre les comunitats autònomes. El 2008, a Catalunya li corresponen el 16,32% del fons total, la qual cosa fa 39,33 milions d'euros. Això representa un ingrés mitjà de 650€ per beneficiari l'any.
- El Nivell addicional és finançat amb càrrec exclusiu als pressupostos de l'autonomia. La Llei diu que si l'autonomia vol aplicar un tracte més favorable al previst en la Llei estatal, aleshores, la despesa addicional que en resulti ha de ser finançada per aquesta sense comptar amb l'ajut estatal. En el cas de Catalunya inclou:
 - La prestació addicional a un centre residencial, prestació addicional d'assistència personal i la prestació mínima garantida.
 - Les compatibilitats de les prestacions –la segona prestació–.
 - El menor import del copagament que hauran de pagar els usuaris d'acord amb la nova Llei de Serveis Socials.

QUADRE 5. IMPORTS DEL NIVELL MÍNIM DE FINANÇAMENT ESTABLERT PER L'ESTAT PEL 2008

	€/mes
Grau 3-2	258,75
Grau 3-1	175,95
Grau 2-2	100

Font: Elaboració pròpia

Atendre a totes les persones amb situació de dependència fa que sigui necessari un important volum de recursos econòmics atès que el cost dels serveis d'atenció a la dependència són cars

El dèficit del finançament estatal

Actualment, la partida prevista en els Pressupostos de l'Estat pel finançament de l'atenció a les persones en situació de dependència és insuficient. Això vol dir que l'Estat transfereix menys diners dels que ha de passar, generant un dèficit que acaba pagant l'autonomia, en el nostre cas la Generalitat de Catalunya.

La Llei preveu que el cost de les prestacions per l'atenció a les persones dependents –excloent les prestacions addicionals– sigui finançat al 50% entre l'administració general de l'Estat i l'administració de la Generalitat –autonomia corresponent–. Ara bé, els mecanismes establerts pel finançament i l'import pressupostari assignat en els Pressupostos de l'Estat no ho fan possible.

El dèficit es produeix pels mecanismes de finançament establerts per transferir els diners de l'administració general de l'Estat a l'autonomia i perquè l'import del pressupost consignat per dependència al 2008 ha estat de 871 milions d'euros, la qual cosa és insuficient per finançar el 50% del cost de l'atenció a la dependència previst.

Pel que fa als mecanismes de finançament, l'autonomia rep diners per dos conceptes: pel nivell mínim i pel nivell acordat. Tal com s'ha dit prèviament, el nivell mínim és un import per càpita, el qual varia en funció del grau i nivell de dependència mentre que el nivell acordat és un import repartit a parts iguals entre les comunitats autònomes d'un fons destinat a aquesta finalitat. L'import per beneficiari del 2008 del nivell acordat destinat a Catalunya

representa aproximadament 54€ al mes.

Sumant l'import del nivell mínim a l'import mitjà del nivell acordat fa que es rebi 313€ al mes si el beneficiari és de grau 3-2, 230€ al mes si és de grau 3-1 i, 154€ al mes si és grau 2-2. Comparant aquests imports rebuts amb els preus dels serveis –mitjana del preu concertat– fa que, per exemple, el percentatge de cobertura del cost d'una residència per una persona de grau 3-2 sigui del 17%, el 31% si és un centre de dia, el 39% si és una prestació vinculada al servei i, un 62%, en el cas de cuidador no professional.

Pel grau 3-1, la cobertura del finançament de l'administració general de l'Estat empitjora perquè, si bé el cost del servei pràcticament no és diferent amb el del grau 3-2, en canvi, l'import de la transferència disminueix. D'acord amb l'exemple, els percentatges de finançament de tots els serveis i prestacions baixen. –Veure quadre 5–.

El resultat és que l'Estat transfereix al voltant d'un 30% en lloc del 50%, la qual cosa significa un dèficit per l'autonomia d'un 20%, aproximadament; a més, a aquesta s'ha d'afegir l'import del conjunt de les prestacions addicionals que ha previst per millorar el Sistema d'Atenció a la Dependència a Catalunya.

La conclusió final és que cal revisar el sistema de finançament de l'atenció a la dependència ja que mentre el nivell mínim incrementa a mesura que puja el número de beneficiaris atesos, el nivell acordat és fix i, per tant, disminueix si les persones que entren al sistema puja. Per

Una altra característica del model de finançament de l'atenció a la dependència és la participació de les autonomies en el finançament del cost de la Llei

tant, el nivell acordat no és bon mecanisme de finançament atès que hauria de ser per càpita igual que el nivell mínim. Ben pensat, tampoc haurien d'existir dues línies de finançament per cobrir la despesa del cost de l'atenció, sinó que amb una única seria suficient. El criteri hauria de ser per persona beneficiària i l'import destinat en els Pressupostos de l'Estat substancialment superior.

Finalment, cal dir que no es parla de la inversió i que el desplegament de la Llei suposa en la creació de places laborals, element que comporta una despesa molt més elevada. Per tant, a més, seria adient que l'Estat creés un fons destinat a la inversió per tal de col·laborar en aquesta despesa tant necessària.

QUADRE 6. COBERTURA DEL FINANÇAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT (AGE) RESPECTE AL COST DE LES PRESTACIONS (EN €/MES)

Grau 3-2			
	Cost	AGE	% cost/ AGE
Cost residència	1.800	313	17
Cost centre de dia	1.000	313	31
Prestació vinculada	811,98	313	39
Cuidador no professional	506,96	313	62

Grau 3-1			
	Cost	AGE	% cost/ AGE
Cost residència	1.800	229,95	13
Cost centre de dia	1.000	229,95	23
Prestació vinculada	608,98	229,95	38
Cuidador no professional	405,99	229,95	57

Font: Elaboració pròpia

+ INFO

Fonts

- 📄 Llei 39/2006, de 14 de desembre, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les Persones en situació de Dependència. Congrés de Diputats.
- 📄 Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials. Parlament de Catalunya

Enllaços

- 🖥️ Departament d'Acció Social i Ciutadania – Generalitat de Catalunya
www.gencat.cat/benestar
- 🖥️ Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
www.mepsyd.es



Serveis socials i govern local: oportunitats i reptes

Albert Serra* | albert.serra@esade.edu

VISTA PRÈVIA

Suècia, com la majoria de països escandinaus, ha construït els fonaments de l'Estat sobre el municipalisme. Com ens explica el membre del Parlament Regional d'Estocolm, Juan Carlos Cebrián a l'EINES 1 (estiu 2007), l'ús de l'administració local com a principal instrument proveïdor de serveis socials no només ofereix un tracte més proper a la ciutadania, sinó que també provoca que els ciutadans s'adonin dels beneficis que aconsegueixen amb el seu esforç fiscal.

Les polítiques locals de benestar social

Els governs locals democràtics, des de la seva constitució a finals de la dècada de 1970, han estat presents en les polítiques de benestar social i d'atenció a les persones. Però aquesta presència en els grans sistemes que sustenten l'estat del benestar ha estat complementària i subsidiària de les funcions atribuïdes a l'Estat, en un primer moment, i a les comunitats autònomes en una segona etapa. El rol dels governs locals en el disseny polític i en la gestió del que ara es coneix com els tres pilars bàsics de l'estat del benestar –salut, educació i pensions– ha sigut complementari i poc rellevant. Les funcions assignades als ajuntaments en aquests tres subsistemes de l'estat del benestar s'han centrat en la provisió de sòl per a salut i educació –tasca ben poc agràida i en molts casos ben difícil–, i en aquest darrer cas, en la realització de serveis perifèrics –manteniment de centres, suport logístic, participació en els processos d'ordenació terri-

* Professor del departament de Política d'Empresa d'ESADE

El rol del món local en el disseny polític i en la gestió del pilars tradicionals de l'estat del benestar –salut, educació i pensions– ha sigut complementari i poc rellevant

torial del sistema—. En el sistema de pensions la presència ha estat nul·la. En canvi, els governs locals han estat els principals responsables del desplegament de les polítiques culturals, esportives, de desenvolupament comunitari i de participació ciutadana, on han creat i desplegat equipaments, serveis i agendes d'activitat molt rellevants, amb el suport de la Generalitat de Catalunya –biblioteques, centres cívics, equipaments culturals i esportius, activitats culturals...—

L'àmbit dels serveis socials té característiques pròpies en aquest escenari. Cal significar que els serveis socials, formalitzats legislativament cap a la segona meitat de la dècada de 1980, neixen amb una clara voluntat de constituir-se, des de la seva «fundació», en el que ara es coneix com «el quart pilar de l'estat del benestar». I neixen amb una assignació competencial forta i central als governs locals, els quals són responsables de l'atenció primària des del primer moment i sovint exerceixen funcions complementàries i fins i tot substitutòries en altres nivells d'atenció –especialitzada residencial, en especial—. Però aquesta posició rellevant en l'àmbit dels serveis socials es veu fortament limitada pel baix nivell de prioritat econòmica dels serveis socials en els pressupost públic fins pràcticament fa tres o quatre anys. L'inici d'una etapa econòmica crítica en els anys 90 i la necessària realització de l'ajust pressupostari del dèficit econòmic de l'Estat acumulat en els primers anys de democràcia, deixen els serveis socials a l'espera del seu finançament. Així doncs,

l'espai més específicament local de les polítiques «fortes» de benestar social –els actuals quatre pilars–, els serveis socials, juntament amb la política d'habitatge, esdevenen les dues assignatures pendents del desplegament de l'estat del benestar. La política social més rellevant assignada als ajuntaments queda en suspens en el seu desplegament durant pràcticament vint anys, pel que fa a les proporcions i dimensions que la podrien equiparar a salut o educació. No es pot deduir d'aquí que l'esforç realitzat pel Sistema de Serveis Socials, pels ajuntament i per la Generalitat de Catalunya, hagi sigut petit. Tot el contrari. Però aquest esforç, sovint titànic, s'ha fet sobre bases de finançament que no han estat mai a l'alçada del plantejament legislatiu i polític.

Aquesta dinàmica i situació es modifica de forma radical a mitjans de l'actual dècada. A Catalunya, el debat intens i la posterior aprovació de la Llei de Serveis Socials, coincidint en el temps amb la posada en marxa del Sistema d'Atenció a la Dependència del govern espanyol, obren una segona etapa històrica en el desplegament d'un Sistema de Serveis Socials que mereixi tal denominació i que pugui ser considerat, conjuntament amb salut, educació i pensions, un veritable pilar de l'estat del benestar. I aquest desplegament torna a basar-se de forma significativa en els governs locals i els consells comarcals. La Generalitat de Catalunya, a través del Departament d'Acció Social i Ciutadania, ha plantejat aquesta nova etapa amb una clara i inequívoca voluntat descen-

Els serveis socials neixen amb una assignació competencial centrada en els governs locals, la qual s'ha vist fortament limitada pel poc suport econòmic rebut fins fa tres o quatre anys

tralitzadora i de cooperació amb el territori i amb els governs locals, apostant per un model de serveis socials en què la proximitat és un dels seus valors dominants.

En aquesta nova etapa, enarida un cop més per la crisi econòmica i pressupostària, tal i com succeeix els anys 80, l'objectiu d'avançar cap a la construcció d'un Sistema de Serveis Socials equiparable als altres sistemes de benestar en el que estigui, a més, clarament garantida l'atenció a la dependència com una prioritat fortament reclamada per la societat, es perfila com un objectiu irrenunciable i indefugible, amb independència que les turbulències financeres i econòmiques n'alenteixen el seu desplegament. Aquesta perspectiva i aquest escenari permeten i obliguen a establir una hipòtesi de treball ben clara: els governs locals assumeixen, per primer cop i amb possibilitats efectives d'aconseguir resultats rellevants, una responsabilitat central en el marc de la construcció de l'estat del benestar en fer-se càrrec del desplegament del Sistema de Serveis Socials i d'atenció a la dependència. Es pot afirmar, amb el marc legislatiu i competencial al davant, que els governs locals s'estan fent càrrec de gestionar significativament el quart pilar de l'estat del benestar. Això hauria de fer pensar que els serveis socials, després dels serveis urbans i municipals clàssics, estan constituint-se en una de les principals responsabilitats de la política local i obre també la perspectiva a altres participacions significatives en altres sistemes de benestar social –educació-escola bressol, habitatge–.

Els reptes del govern local

L'oportunitat que té el país d'avançar en un tema llargament ajornat i molt important per assegurar nivells alts de cohesió i atenció social és, probablement, única. Com s'ha plantejat, aprofitar-la dependrà en molt bona mesura de l'aportació que en pugui fer el govern local al seu desplegament. I per fer aquesta aportació, el govern local té forts reptes que afrontar. La situació actual, poc previsible en el seu desenvolupament estructural, fa difícil poder fer previsions gaire fiables en aquests moments. Per tant, no es pretén proposar una anàlisi exhaustiva dels eixos en els que els governs locals han de treballar per garantir el desplegament del sistema català de serveis socials, sinó tan sols argumentar la rellevància de quatre d'aquests reptes, que es consideren especialment crítics per assegurar l'èxit del procés ara en els seus inicis. Aquests quatre àmbits principals de treball que es posen a consideració són: a) l'organització territorial i la integració vertical; b) el desenvolupament de l'entorn operatiu i de la cooperació públic-social-privada; c) el mercat de treball; i d) capacitat de gestió.

Naturalment, en el moment d'escriure aquestes línies s'està produint un fort debat sobre el tema. Caldrà afrontar el repte d'assegurar el finançament previst, que encara no fa un any semblava perfectament garantit i que ara, a novembre de 2008, es percep plenament insuficient. De tota manera, i establerta aquesta consideració, també

La Llei de Serveis Socials i la Llei de la Dependència obren una nova etapa històrica que fa dels serveis socials el quart pilar de l'estat del benestar

cal dir que el finançament no és, avui per avui, el principal problema estratègic del projecte en marxa. I és especialment important constatar aquest fet per evitar paralitzar tots els altres àmbits de treball rellevants. De fet, és prou sabut per els que estan gestionant el dia a dia, que si no hi hagués límit pressupostari, l'embrió de Sistema de Serveis Socials tampoc estaria en condicions d'utilitzar-se de forma plena. La raó és simple i està en la base dels eixos proposats com a crítics: l'estructura organitzativa i de producció dels serveis socials és feble i no està en condicions d'assumir, organitzativament i tècnica, un creixement com el que es proposa realitzar.

L'organització territorial i la integració vertical

El desplegament del Sistema de Serveis Socials i del Sistema d'Atenció a la Dependència comporta un canvi estructural de molt llarg abast en el sector. L'aterratge de la proposta exigeix un redisseny a fons del sistema organitzatiu que l'ha d'entomar. Aquest redisseny, ja en marxa, afecta de ple l'escala municipal, tenint en compte el «minifundisme» de l'administració local catalana, també a escala supramunicipal. Més de 900 ajuntaments per a una població de 7,5 milions, dels quals més de 600 no arriben als 2.000 habitants, fan un mapa realment complex de tractar.

A escala municipal, per als municipis de més de 20.000 habitants cal adequar l'estructura organitzativa als reptes

de la nova dimensió, de les noves responsabilitats, dels nous models de gestió dels serveis socials. Cal afrontar-ho també a nivell supramunicipal, perquè la dimensió estrictament municipal no permet la descentralització efectiva. En matèria de serveis socials, és imprescindible dotar-se de sistemes d'agregació de municipis que permetin assolir dimensions crítiques mínimes i ajudin a simplificar el sistema organitzatiu. Municipis de més de 20.000 habitants, consells comarcals i consorcis de serveis socials constitueixen un univers de prop de 100 interlocutors per la Generalitat de Catalunya. Una xifra més que respectable. Fins i tot a l'àrea metropolitana de Barcelona cal trobar fórmules per ordenar l'estructura de gestió, ja que dels 36 municipis n'hi ha 14 per sota dels 20.000 habitants.

En aquest terreny sembla avançar amb força l'estructuració de consorcis de serveis socials, pels que l'experiència del Consorci de Benestar Social de la Garrotxa, amb 10 anys de trajectòria, és una referència a considerar.

A aquest redisseny organitzatiu cal afegir-hi la renovació dels sistemes de concertació i d'integració vertical i coordinació entre la Generalitat de Catalunya i el nivell local. La posada en marxa en aquest mateix 2008 dels contractes-programa com instrument central de relació entre el Departament i el territori representa un avenç molt substancial que impulsa el canvi organitzatiu a la vegada que el complementa. El contracte-programa assegura, a més, la possibilitat de fixar objectius i avaluar resultats de forma estructural a tot el sistema.

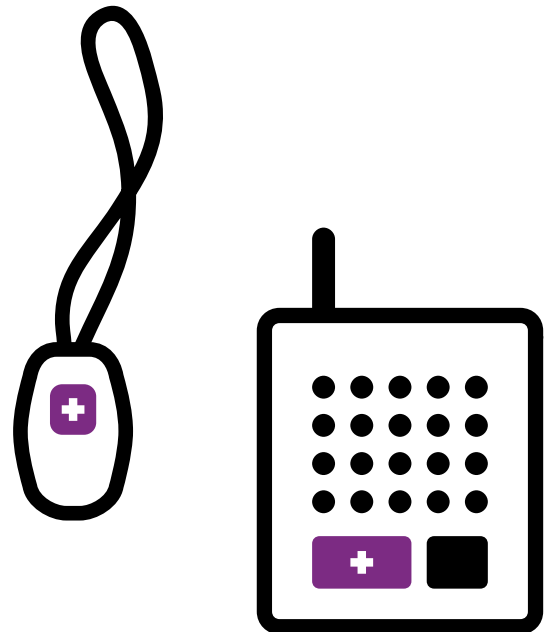
El Departament d'Acció Social i Ciutadania mostra una inequívoca voluntat descentralitzadora basada en els governs locals per acostar els serveis socials a la ciutadania

Sent en aquest moment molt centrals els instruments d'integració vertical del sistema també cal seguir treballant en el desenvolupament dels mecanismes d'integració horitzontals que han d'assegurar, molt especialment, la vinculació del Sistema de Serveis Socials amb el de salut, una de les assignatures permanentment pendents d'ambdós sistemes.

Els sistemes d'informació

En el marc del redisseny organitzatiu del sistema, mereix especial menció i atenció la necessitat de desenvolupar sistemes d'informació. El sector dels serveis socials i de l'atenció a la dependència està incorporant amb èxit les tecnologies de la comunicació i de la informació en la prestació del serveis.

En canvi, és molt acusat el retard que s'aprecia en la implantació i utilització de les tecnologies de la informació en la gestió del sistema. Tots els agents implicats i especialment el Departament d'Acció Social i Ciutadania, comparteixen la idea que és imprescindible desplegar un sistema bàsic d'informació que sigui unitari en el sector i que posteriorment es complementi de manera descentralitzada amb la fórmula que calgui. La doble integració, vertical –entre diferents nivells de govern– i horitzontal –entre els sectors sanitari i social–, converteix la gestió de la informació en una variable principal. La mecanitza-



Els governs locals passen a jugar un paper cabdal en el nou estat del benestar: fer-se càrrec del desplegament del Sistema de Serveis Socials i del Sistema d'Atenció a la Dependència

ció de la gestió operativa, la integració i la transportabilitat de la informació, l'anàlisi social de referència i el registre i l'avaluació sobre l'actuació del conjunt requereixen un sistema potent d'informació. La informació de suport en la implementació de la Llei de Serveis Socials és una eina estratègica imprescindible per assegurar la coherència i l'eficàcia dels serveis d'atenció a la dependència i del conjunt dels serveis socials. És essencial disposar, tan aviat com sigui possible, d'una plataforma compartida que aplegui la informació bàsica del sistema i que l'integri de forma continuada i estable.

El model de producció dels serveis: la cooperació público-social-privada

Una de les característiques principals i històriques del Sistema de Serveis Socials i dels serveis d'atenció a la dependència és la cooperació entre el sector públic i el privat en la seva producció. I en aquesta nova etapa cal recordar que tant la Llei de Serveis Socials com la Llei de la Dependència parteixen de dues hipòtesis bàsiques:

- a) El sistema de provisió de serveis socials és mixt i hi participen, amb rols diferents, el sector públic, els sectors no lucratius i socials i les empreses.
- b) La provisió de serveis socials públics es preveu que pugui comptar amb la cooperació del sector social i

el privat sense perdre el caràcter públic –regulació de drets, finançament i control de l'acompliment–.

És convenient insistir en què la prestació de serveis a mans d'operadors socials, cooperatius o mercantils no compromet ni altera la naturalesa pública d'aquests. En canvi, i en el benentès que es faci correctament, la prestació dels serveis socials –també dels sanitaris i molts altres serveis públics– provisionats i prestats en base a aquesta cooperació, millora la qualitat i l'eficiència dels serveis públics, en la mesura que permet a cada actor involucrat en el sistema concentrar-se en aquelles tasques que constitueixen el seu know how i el seu centre de creació de valor afegit, inclòs el propi sector públic que pot reduir les complicacions corporatives i organitzatives derivades de l'assumpció de tasques que no formen part del seu nucli principal d'activitat ni estan entre les seves millors capacitats

Evidentment, la convivència d'operadors públics i privats en la prestació de serveis públics no és una novetat en si mateixa. En canvi, sí que ho és el seu volum, l'àmbit en què operen –municipal– i l'àrea on s'ubiquen –serveis socials–. Un mercat de caràcter mixt, públic i privat, obliga a gestionar tot un mercat, a més d'uns serveis públics, i això requereix d'una capacitat important i sobre tot diferent de la disponible actualment per a la gestió de la cooperació.

Hi ha molts temes per avançar en aquest terreny: dis-

El desplegament del Sistema de Serveis Socials i del Sistema d'Atenció a la Dependència comporta un canvi estructural de molt llarg abast en el sector

seny de models de cooperació i contractualització, polítiques de preus, sistemes de gestió de la compra de serveis, finançament d'inversions, sistemes de coordinació, sistemes de control i avaluació, generació de sinèrgies entre sector públic, social, cooperatiu i mercantil...

Així doncs, tal com ja succeeix ara, la cooperació públicoprivada és i seguirà sent, una eina clau per a la gestió dels nous sistemes de serveis socials. Com és lògic, la capacitat del mercat per adaptar-se a un sector emergent, enfrontat a un creixement tan fort com el que es proposa ara, no és immediata. Una de les dificultats més grans que s'han identificat és la de trobar operadors especialitzats en el sector i especialment operadors de grandària petita o mitjana vinculats al territori i capaços de créixer al ritme de les necessitats i objectius plantejats.

Per tal que la cooperació pública-social-privada aporti tot el valor que s'espera d'ella és necessari desenvolupar i consolidar un sistema d'operadors diversificat i adequat a les característiques i condicions operatives de les diferents administracions públiques, evitant especialment la conformació d'una estructura d'oligopoli en el sector. A més, cal parar especial atenció als municipis petits, que el mercat d'operadors tendeix a menystenir. En aquest sentit, cal posar èmfasi un cop més en la necessitat de mancomunar els serveis municipals, a fi de garantir unes unitats de gestió amb estructura i dimensions raonables, per fer viable i eficient aquesta gestió i també per optimitzar la contractació amb el mercat quan correspongui.

El mercat de treball

Un àmbit específic de l'escenari de producció de serveis socials, central i especialment delicat i complex, és el dels treballadors del sector i el mercat laboral. El mercat de treball del sector dels serveis socials i dins d'aquest el de la dependència, està extremadament desestructurat. Com ja s'ha constatat a bastament, el desenvolupament professional, remuneratiu, contractual, social i tècnic, juntament amb el marc de relacions laborals i de negociació col·lectiva, són molt precaris. La constatació que es comparteix àmpliament és que els serveis socials i d'atenció a la dependència són esclaus d'un seguit de deficiències del mercat laboral. Aquestes deficiències són les següents:

1. Condicions laborals precàries, malgrat els avenços aconseguits, que converteixen l'escassetat de recursos humans en un mal crònic del sector.
2. Concurrencia de diverses titulacions per a feines iguals o molt similars, subjectes a convenis col·lectius diferents i amb condicions laborals igualment diferenciades –treballadors familiars, auxiliars de la llar, auxiliars d'ajuda a domicili, tècnics d'atenció sociosanitària, auxiliars d'infermeria...–
3. Absència d'un marc acreditatiu per als diferents perfils professionals, que clarifiqui responsabilitats, millori les relacions laborals i garanteixi la qualitat del servei.

En matèria de serveis socials és imprescindible dotar-se de sistemes d'agregació de municipis que permetin assolir dimensions crítiques mínimes i ajudi a simplificar el sistema organitzatiu

4. Mancances en el terreny de la formació i la titulació.
5. Baix prestigi social d'unes professions que tot sovint s'exerceixen com a darrera opció i sempre com a solució transitòria.
6. Finalment, i no per això menys important, i probablement com a conseqüència de tot plegat, falta de candidats per treballar en aquest sector i forta dependència de la immigració que necessita d'un procés complex d'integració en el mercat de treball.

De fet, ja és complicat trobar personal per treballar en el camp dels serveis socials, i encara ho és més trobar personal qualificat capaç de produir serveis de qualitat. La formació és l'antidot que més sovint es prescriu com a solució a la manca de recursos humans. Tanmateix, es tracta d'un sector socialment poc consolidat, estigmatitzat com a treball eminentment femení i també precaritzat. I aquesta percepció no canviarà si no varien les condicions laborals. Mentre les condicions laborals siguin les que són, possiblement hi haurà poques persones disposades a treballar-hi i, si ho fan, molt probablement només serà de manera transitòria. Les conseqüències es comencen a fer notar. Hi ha municipis que es veuen abocats a repercutir aquestes dificultats en l'usuari, tot reduint la intensitat de la cura o la qualitat assistencial.

La qualificació i la dignificació de les professions implicades, molt especialment de les que s'orienten a la tasca d'atenció domiciliària, juntament amb l'ordenació i l'acredi-

tació tant de titulacions i perfils professionals com d'operadors privats que treballen en el sector i l'ordenació del marc de contractació i de negociació col·lectiva són alguns dels aspectes que cal abordar amb urgència. En aquest terreny, els ajuntaments no hi tenen formalment cap participació directa. Patronals i sindicats han de resoldre el problema, i els ajuntaments gairebé mai no són patrons. No obstant això, sí que tenen instruments al seu abast que poden ajudar a fer avançar el sector en la millora de l'escenari comproment els operadors a treballar en aquella direcció i assumint la part de cost estructural que els pertoca en la remuneració laboral. Els ajuntaments –i també, potser amb més força, la Generalitat– han de liderar, i si convé forçar, millores en l'escenari laboral, malgrat les dificultats intrínseques de la seva posició com a agents externs a la negociació col·lectiva.

Pel que fa a l'escassetat de recursos humans disponibles per al sector, hi ha experiències en què ajuntaments i empreses han col·laborat estretament amb les àrees de promoció econòmica local i amb el Departament de Treball en processos de formació, capacitació i reclutament de professionals. Cal aprofundir en aquesta línia, sense cap mena de dubte.

Igualment, cal revisar les polítiques de gestió del personal tècnic propi dels ajuntaments. També en aquest àmbit cal reestructurar i créixer. Alguns municipis han començat a redissenyar l'estructura organitzativa, han reubicat personal experimentat en nous llocs que requereixen més responsabilitat o més experiència, al mateix temps que els

La creació dels contractes-programa com instrument de relació entre el Departament i el territori signifiquen un impuls al canvi organitzatiu que els serveis socials necessiten

nous treballadors es destinen a l'atenció primària. La reubicació serveix de reciclatge o promoció professional, i alhora permet millorar la qualitat de l'assistència i dels serveis en general. Sembla que cal consolidar aquesta dinàmica obrint el debat sobre el disseny de carrera professional.

Capacitat de gestió

L'escenari de gestió tant autonòmic com local es veu fortament afectat a diferents nivells. D'una part, es produeix un canvi d'escala que no es materialitza plenament encara, però que ben aviat es farà evident. D'altra part, la universalització dels serveis socials i la transformació d'aquests serveis en drets subjectius reconeguts i exigibles augmenta notablement les responsabilitats del sector públic i el seu compromís envers la ciutadania en general i, molt especialment, envers els usuaris efectius. En aquest nivell, l'impacte més fort es produeix per la necessitat de sistematitzar i homogeneïtzar el conjunt del sistema, fins ara molt atomitzat i poc estructurat, en procediments i criteris, des de tècnics –diagnòstic, assignació de serveis, processos, seguiment, avaluació...– passant per econòmics –costos, preus, salaris...– fins a organitzatius.

En aquest sentit, cal afrontar canvis, que de manera genèrica es poden definir «de gestió» i que es concreten en canvis d'estructura, d'organització interna, de funció directiva i de sistemes de producció dels serveis prestats

pels ajuntaments. Mereix una menció especial l'esforç importantíssim que cal fer per assegurar una gestió consistent i estable de les relacions dels serveis socials amb el sector salut i amb els serveis sanitaris, tot evitant la sanitarització del sistema i l'ofegament del creixement qualitatiu i quantitatiu que cal que tinguin necessàriament els serveis socials. Potser l'element més rellevant d'aquesta necessitat deriva de l'exigència de mantenir una visió social, comunitària i familiar del tractament de la dependència, típica dels serveis socials, enfront d'una visió individual de la persona dependent o necessitats d'atenció social, més pròpia de la lògica sanitària.

La cultura i la capacitat de gestió en el sector dels serveis socials és encara baixa. Aquesta debilitat és lògica en un sistema petit i feble com el que hi havia fins ara. Però tot i que era important, no resultava tan decisiva com ho és ara i com ho serà els anys vinents. El volum de recursos, de serveis i sobretot d'usuaris ha de créixer exponencialment, i només un sistema estructurat i ben gestionat pot acompanyar aquest creixement.

En aquest àmbit, els requeriments que planteja la nova Llei de Serveis Socials i la nova Llei de la Dependència afecten, com a mínim, les àrees de gestió següents:

- a) Planificació estratègica i operativa del creixement.
- b) Disseny organitzatiu.
- c) Gestió econòmica i financera.
- d) Gestió de costos.

La integració vertical –entre diferents nivells de govern– i horitzontal –entre els sectors sanitari i social– fa de la gestió de la informació un factor clau per l'èxit del sistema de serveis socials

- e) Disseny de processos.
- f) Gestió de recursos humans.
- g) Gestió de serveis i comunicació.
- h) Gestió de la contractació pública.
- i) Control de gestió i avaluació.

Avui, en el sector de serveis socials a Catalunya hi ha una gran experiència acumulada per una xarxa de quadres polítics i gerencials, però en molt pocs casos es compta amb capacitats tècniques de gestió i amb instruments de treball consolidats. Probablement aquest sigui el factor crític més estructural i més urgent de resoldre. Per fer-ho hi ha dues vies de treball principals:

- a) Formació dels responsables de la gestió del sistema.
- b) Desenvolupament d'eines i instruments formalitzats de gestió

La gestió del temps i del canvi

El disseny i el desplegament de la Llei de la Dependència ha mantingut una relació estranya amb el temps. Un temps molt llarg per al plantejament, molta velocitat en la gestació i un desig inviable d'immediateza en el desplegament. Cal assegurar que la bona notícia no acabi en frustració i decepció. I en bona mesura, això dependrà de les expectatives que es generin en la ciutadania respecte a la

velocitat i la capacitat de resposta que pot tenir aquest sistema. Ja es pot afirmar ara que el desajust entre compromisos i expectatives i el desplegament real de serveis i de capacitat d'atenció dona un balanç poc ajustat. Un dels reptes principals és ara el d'ajustar, amb realisme, les capacitats econòmiques, tècniques i organitzatives d'atenció a la ciutadania amb els compromisos adquirits.

En el fons d'aquesta situació hi ha dues realitats que costa d'encaixar. D'una banda, la necessitat de posar en marxa una política forta de serveis socials i d'atenció a la dependència, ajornada durant molts anys i que no admetia més demora. Ara –i és una gran notícia– ja està irreversiblement en marxa. D'altra banda, el canvi que cal fer en la base organitzativa que s'ha d'encarregar de posar en funcionament i de desplegar aquesta política. El problemes principals que planteja la situació són:

- a) Prendre consciència d'aquesta realitat i molt especialment de la necessitat de canvi profund de l'actual Sistema de Serveis Socials: hi ha un canvi d'escala i un canvi de model.
- b) Reconèixer que aquest canvi requereix un procés d'aprenentatge individual i col·lectiu que no es pot fer a curt termini, entre d'altres coses perquè serà inevitablement un aprenentatge en bona mesura experiencial i basat en processos de prova i error.
- c) Assumir que cal compaginar la perspectiva a mitjà termini, defugint fantasies d'èxits i resultats brillants d'avui

En el sector de serveis socials hi ha una gran experiència acumulada a nivell polític i gerencial, però poques capacitats tècniques de gestió i instruments de treball consolidat

per demà, amb el fet que s'ha de treballar en aquest projecte estratègic començant a oferir resultats parcials a la ciutadania des del primer dia. Per tant, combinar objectius a curt, mitjà i llarg termini que es reforcin mútuament i assegurin l'avenç del projecte.

- d) Ressituar l'expectativa de la ciutadania davant de la proposta de política de serveis socials i d'atenció a la dependència.

El sector i les persones que hi treballen són conscients que el nou sistema requereix temps i canvis profunds. La direcció política i gerencial del sistema públic i dels operadors privats té aquí la responsabilitat màxima, i depèn d'ells principalment que el procés de desplegament i de canvi sigui positiu i efectiu. I en aquests sentit, la capacitat en gestió és una eina central per al desplegament adequat dels nous sistemes. Per tant, en aquest escenari, la disponibilitat o no de capacitat de gestió es convertirà en la variable principal. I es pot concloure que la construcció de capacitats de gestió relativament sofisticades –mercat mixt, intersectorialitat, serveis de risc, finançament complex, estructura productiva molt contractualitzada...– és la clau de volta del futur. Aquesta capacitat de gestió haurà d'afrontar la necessitat de millorar sensiblement la capacitat tècnica i sobretot la capacitat de treballar en equip i intersectorialment. L'agenda de treball pendent és, per tant, força densa. |

+ INFO

Fonts

- Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Congrés de Diputats.
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. Parlament de Catalunya

Enllaços

- Departament d'Acció Social i Ciutadania – Generalitat de Catalunya
www.gencat.cat/benestar

NAVEGADOR





Les polítiques familiars a Europa

Montserrat Tur* | mtur@imbgrup.com

VISTA PRÈVIA

Les famílies d'avui són molt diferents a les dels nostres pares i mares, per no parlar de la dels nostres avantpassats. El rol que juguem cadascú de nosaltres ha canviat i a dia d'avui, mares i pares, fills i filles no ens interrelacionem de la mateixa manera que ho fàriem fa 30 anys endarrere. Els nous models familiars –parelles de fet, matrimonis homosexuals, famílies monoparentals...– conviuen amb la unitat familiar tradicional, alhora que l'arribada de població nouvinguda augmenta la diversitat existent. Aquest, i d'altres factors, donen una gran complexitat de les polítiques familiars, afrontades des de diferents punts de vista per cada país d'Europa.

Introducció

Per iniciar aquesta petita reflexió sobre les polítiques familiars a Europa, cal esbrinar a què ens referim quan parlem de polítiques familiars i situar el context europeu en el que ens trobem quan parlem de les famílies i les polítiques que les afecten. No vull deixar de reconèixer que la matèria és inabastable per a un article, a causa de la multitud de matisos que ofereix i l'amplitud dels debats que poden sostenir-se sobre ella. A tall d'exemple, les polítiques familiars parlen de prestacions econòmiques per a les famílies, d'adopció de menors, de sistemes de protecció de la infància, d'escoles bressol, de conciliació de la vida laboral i la personal...

Les polítiques familiars, també són anomenades polítiques de suport o polítiques de protecció a la família. El terme família s'empra tant en singular com en plural, en un matís polític, ja que jurídicament el reconeixement a un model familiar o no, no depèn del nombre. Darrera-

* Advocada i mediatadora familiar. Directora de l'àrea legal d'IMB grup.
Secretària de l'Associació de Dones Juristes

La família ha suposat el nucli de desenvolupament fonamental per a la persona però també l'espai de control social més important

ment també s'ha introduït el terme polítiques family-friendly, fent un símil amb les polítiques que són «amigables» amb el medi ambient. Avui per avui, ni el nom per definir aquestes mesures és un terme pacífic, i això sens dubte està relacionat amb el subjecte d'aquestes polítiques: la família.

La família, les famílies

La institució de la família sempre ha estat tan estimada com, segurament, odiada. La família, entesa des de la nostra perspectiva cultural, ha suposat per moltes generacions europees el nucli de desenvolupament fonamental per a la persona però també l'espai de control social més important, amb tot el que això comporta d'avantatjós i d'inconvenient.

D'altra banda, la família, subjecte i objecte de les polítiques familiars, ha requerit d'un marc legal que establís quines relacions podien ser titulars dels drets i deures familiars i quines no, iniciant-se un debat encara no acabat a Europa, sobre el reconeixement legal dels diferents models familiars. Els estats han pres diferents camins en aquest aspecte. Jurídicament, podríem dir que a Catalunya i per extensió també a l'Estat espanyol, el reconeixement a la diversitat familiar és dels més amplis d'Europa. Al nostre ordenament estan reconegudes les famílies matrimonials hetero i homosexuals, les unions estables de

parella també hetero i homosexuals,¹ les famílies monoparentals i les nombroses.² El marc legal no només reconeix els models familiars, sinó que permet la creació de famílies amb molta tolerància, emparant els drets reproductius de les dones des de les tècniques de reproducció assistida, i sense necessitat del consentiment d'un home,³ o l'adopció per part de parelles homosexuals.⁴ Queda pendent encara un reconeixement als vincles específics que s'estableixen en les famílies reconstituïdes, però el marc general, a Catalunya, aprova amb bona nota el reconeixement a la diversitat familiar. Només un dubte planeja sobre l'actual situació: la incògnita existent sobre el resultat del recurs d'inconstitucionalitat que el PP ha interposat contra la llei que estableix el dret de les parelles del mateix sexe a contraure matrimoni.⁵ Recurs que el Tribunal Constitucional ha admès a tràmit i que com tants d'altres està pendent de resoldre. Al meu parer, el Tribunal Cons-

1 Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella. Parlament de Catalunya

2 Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies. Article 2. Parlament de Catalunya

3 Llei 14/2006, de 26 de maig, sobre tècniques de reproducció humana assistida. Article 6. Congrés de Diputats

4 Llei 3/2005, de 8 d'abril, de modificació de la Llei 9/1998, del Codi de Família, de la Llei 10/1998, d'unions estables de parella, i de la Llei 40/1991, del Codi de Successions per causa de mort en el Dret Civil de Catalunya, en matèria d'adopció i tutela. Parlament de Catalunya

5 Llei 13/2005, d'1 de juliol, per la qual es modifica el Codi Civil en matèria de dret a contraure matrimoni. Congrés de Diputats

Les polítiques familiars sempre susciten un debat sobre el model familiar que es vol protegir, però l'Estat ha de respectar i ha de promoure'n la diversitat com a factor de cohesió social

titucional no resoldrà en contra d'una reforma que fins i tot ha creat divergències internes al PP, especialment en forma de celebracions de matrimonis gais entre militants i càrrecs destacats del mateix partit.

No és d'estranyar doncs, que les polítiques i mesures que es relacionen amb les famílies sempre estiguin envoltades del debat sobre la seva naturalesa i finalitat, i que les decisions que els estats prenen en relació a aquestes, tinguin un marcat component ideològic en relació als models familiars que pretenen fomentar o protegir.

L'àmbit de les polítiques familiars

Un altre element a considerar es refereix a l'àmbit d'actuació d'aquests polítiques. Convindreu amb mi que difícilment trobarem una actuació politicoadministrativa que no estigui relacionada amb les famílies. És evident que sota el paraigües de polítiques familiars podríem englobar qualsevol intervenció pública, atenent a que les famílies són el sistema d'organització social habitual. Polítiques d'habitatge, de joventut, de salut... La proposta entre les persones expertes, i cito especialment al doctor Lluís Flaquer, és que hem de cenyir el concepte de polítiques familiars a aquelles mesures i actuacions que van destinades a donar suport a aquelles persones amb fills i filles a càrrec, per ajudar-los a poder exercir de la millor manera possible les seves responsabilitats. Per aquest

motiu, com a posició de treball, i ideològica, les polítiques familiars són aquelles que es refereixen a les mesures públiques que es prenen en relació a les persones que conformen un nucli familiar, atenent a les seves necessitats de suport, per motius de criança i atenció dels fills i filles. També són polítiques de suport a les famílies aquelles mesures destinades a atendre les situacions de crisi familiar, ja sigui per ruptures o per conflictivitat intrafamiliar. Quedarien fora de la definició de polítiques familiars els altres àmbits d'actuació.

En relació a l'àmbit de les polítiques de família, la reivindicació es centra en reclamar la seva transversalitat. Assegurar que el plantejament i execució de qualsevol intervenció pública o privada tingui la «perspectiva familiar», és una de les fórmules més idònies per aconseguir les finalitats d'una política familiar efectiva. Tot i amb això, aquesta reivindicació és compartida amb la de la transversalitat de la perspectiva de gènere, la perspectiva de l'infant, i d'altres que necessàriament han d'implantar-se.

L'estat del benestar i les polítiques familiars

Avaluar de forma comparativa les polítiques de família dels diferents estats europeus ens exigeix considerar una premissa molt important: el grau de desenvolupament de l'estat del benestar a cadascun dels estats. Aquest desenvolupament marca la diferència en relació a polítiques

A Catalunya, el reconeixement jurídic de la diversitat familiar és dels més amplis d'Europa: matrimonis i parelles de fet heteros i homosexuals, i famílies monoparentals i nombroses

familiars i aquestes diferències estan bàsicament produïdes per les diferents velocitats que cada estat té en relació al progrés del seu estat del benestar. A tall d'exemple, no impacten de la mateixa manera les transferències monetàries per tenir fills o filles –com les atorgades pel Govern espanyol– a Catalunya que a Dinamarca. A Catalunya el nombre de places en escoles bressol públiques és deficitari, però Dinamarca⁶ té una llarga trajectòria en el desenvolupament del seu estat del benestar i els serveis a les famílies tenen una presència i amplitud considerable. A Dinamarca les transferències econòmiques poden considerar-se una veritable font de compensació i redistribució econòmica per a aquells que decideixen, per interès propi però en benefici de tots, portar fills i filles al món. A Catalunya la mateixa mesura té un matis d'oportunitisme polític, perquè tot i ser una mesura justificada i necessària, no es combina amb d'altres mesures necessàries –com podrien ser serveis– per desenvolupar una veritable política de suport a les famílies.

Així doncs, ens trobem en una Europa, com habitualment s'expressa, de diferents velocitats i amb diferents models de l'estat del benestar. Segons una classificació clàssica, feta pel sociòleg danès Gøsta Esping-Andersen,⁷

existeixen tres models d'estat del benestar: el liberal, el corporatiu i el socialdemòcrata. El liberal només intervé a nivell social quan el mercat no és capaç de resoldre o de donar l'abast a la demanda, basant-se en la promoció mitjançant la subvenció de l'activitat privada. Estats representants d'aquest sistema liberal són EUA, el Canadà o Austràlia. El corporatiu es basa en la columna vertebral de la seguretat social com a estructura bàsica de caràcter politicosocial i relega la intervenció estatal al moment en què s'esgoten les possibilitats de les famílies per prestar serveis. Estats representants d'aquests model corporatiu són Alemanya, França o Àustria. Finalment, en el model socialdemòcrata, clarament representat pels països escandinaus, és on es produeix la socialització dels costos de les famílies, fet que obliga a una pressió fiscal elevada i a la necessitat de la plena ocupació. El treball del doctor Esping-Andersen, realitzat el 1990, ja és criticat en el seu moment per la falta de perspectiva de gènere i d'anàlisi en relació als països de l'àrea mediterrània. Malgrat això, la classificació feta per l'esmentat autor ens ajuda per poder entendre de quina manera els diferents estats europeus s'han decantat per un model o un altre de polítiques de famílies, tot i que a hores d'ara la situació europea comença a acostar-se més a un collage dels tres models, especialment en el cas del nostre país.

A nivell europeu no existeix una estratègia política clara en relació a les polítiques familiars, ni tampoc s'ha assumit clarament la competència en aquesta matèria. A Europa, les

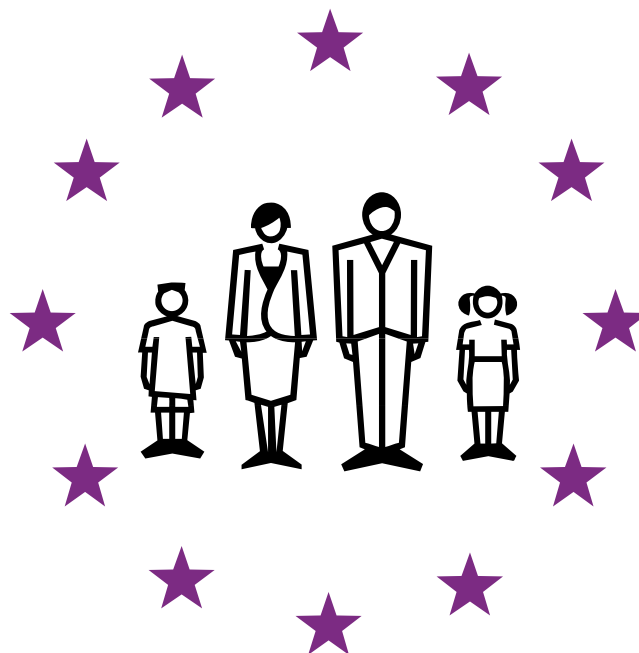
6 Segons l'OCDE, Dinamarca té la ràtio més elevada d'Europa d'escoles bressol per nombre d'infants.

7 ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge, 1990.

La principal reivindicació de les polítiques familiars és assegurar la seva transversalitat: garantir que qualsevol projecte públic o privat atengui la perspectiva de les famílies

diferències entre territoris són importants, tot i que sembla que aquestes tendeixen a confluir, el que fa preveure que l'evolució pugui ser similar a la de l'estat del benestar. En un moment posterior descriurem amb més detall les polítiques familiars d'alguns estats europeus, el que ens permetrà valorar més adequadament aquestes diferències.

D'altra banda, és evident que les polítiques familiars a Europa han anat canviant a mesura que la realitat social de les famílies va evolucionant. Les transformacions han passat d'un règim familiarista a un altre basat en la individualització.⁸ En la major part de societats europees, i especialment al segle passat, el model tradicional d'organització familiar es basa en el repartiment de rols per raó de gènere. La dona assumeix la funció reproductiva, les càrregues domèstiques i les familiars –infants i gent gran–, tasques sense cap mena de reconeixement social ni retributiu. Per la seva part, els homes ocupen l'esfera pública i productiva, subministrant els recursos econòmics a la unitat familiar mitjançant el treball fora de casa.⁹ Aquest model d'organització familiar, sustentat per ordenaments jurídics a tota Europa que el recolzaven de forma explícita, ha sofert canvis substancials que en consonància ha



⁸ FLAQUER, LI., *La familia como elemento de construcción social. La familia, garante socioeconómico del bienestar*. Ponència impartida en el Forum La Família en la Sociedad del siglo XXI, celebrat el 17, 18 i 19 de febrer de 2003. Pàgina 203. Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción. Madrid, 200

⁹ En diferents períodes històrics i en la classe social assalariada, la dona i els infants han estat també subjectes del treball fora de casa.

El model d'estat del benestar conjuntament amb el seu grau de desenvolupament condiciona la política familiar a cadascun dels estats europeus

aconseguit un plantejament de noves polítiques familiars, que són les que en la major part de països europeus s'estan duent a terme.

Eixos de les polítiques familiars

Vist quin és el context europeu existent i atenent a les premisses que hem esmentat, m'atreviria a perfilar els eixos bàsics per a les polítiques de família a Europa.

- a) La perspectiva de gènere. La família és l'espai privat, allò que ens és més íntim. La gran gestora de l'espai familiar ha estat la dona, per la qual cosa la posada en pràctica de polítiques de família exigeix que es faci des d'una perspectiva de gènere. Com a exemple, a l'hora de dictar mesures sobre la conciliació, cal tenir present la distribució tradicional de les tasques a la llar, la posició de les dones i els homes al mercat laboral, la maternitat... Podem dir que aquesta perspectiva ha estat la que més ha guiat les polítiques de família en el model socialdemòcrata.
- b) Les polítiques de família requereixen bones polítiques d'infància, especialment bones mesures de protecció a la infància. Estats com el britànic han posat especialment l'accent en les polítiques familiars que cerquen acabar amb la pobresa infantil o la delinqüència juvenil.

- c) La llibertat d'opció. Les accions de l'estat han de guiar-se per aconseguir que les persones puguin optar per tenir el nombre de fills que desitgin, sense que les limitacions econòmiques en puguin ser un obstacle. L'estat ha de vetllar perquè aquest sigui un dret de la ciutadania. Aquest model respon al model francès, de gran tradició en l'atorgament d'ajudes i prestacions econòmiques a les famílies.
- d) La diversitat familiar. L'Estat ha de respectar qualsevol model familiar i ha de promoure'n la diversitat com a factor de cohesió social. Cal que s'estableixin mesures per assegurar el reconeixement legal de les diferents formes de convivència i eliminar dels ordenaments jurídics europeus qualsevol forma de discriminació.
- e) El suport per desenvolupar les responsabilitats familiars. Aquest fet, exigeix de l'Estat el desplegament d'una xarxa de serveis a les famílies, especialment per aquelles que tenen fills i filles en la franja de 0 a 3 anys, en l'adolescència o amb dificultats. Els països nòrdics són els que compten amb les xarxes d'atenció a les famílies més desenvolupades, de gestió local, majoritàriament, i assentades en una xarxa completíssima de serveis socials.
- f) Especial atenció a les famílies en crisi. Les famílies necessiten suport pels moments de crisi intrafamiliar –sistemes de mediació– o bé per a la pròpia conflictivitat familiar –violència contra els infants, violència masclista–, que exigeix mesures concretes de protecció i suport per als membres més vulnerables de la família.

Com en el cas de l'estat del benestar, les polítiques familiars a Europa tampoc segueixen un mateix model, tot i que els diferents sistemes també tendeixen a confluïr-hi

El context europeu

Els diferents estats de la UE, per cenyir un àmbit politico-geogràfic, han tingut un desenvolupament molt divers en relació a les seves polítiques familiars. Al 1958 apareix a Alemanya per primera vegada el terme «política familiar», i a meitat de la dècada de 1970 es detecta a Europa un interès creixent en aquesta qüestió.¹⁰ Fins a dia d'avui, hem viscut un període d'evolució en relació a la pròpia institució familiar i a les polítiques que li són pròpies. Aquesta evolució no ha estat la mateixa pels països nòrdics que pels països mediterranis o de l'Europa de l'est. Com ja he expressat, les polítiques de suport a les famílies estan intrínsecament relacionades amb el desenvolupament de l'estat del benestar i en concret a les polítiques de gènere i a les d'infància. Així doncs, els estats europeus que han estat pioners en polítiques socials també han estat els que han disposat de les primeres i, podríem dir, millors mesures de suport a les famílies. Les diferències en l'Europa dels antics «dotze» són menys flagrants¹¹ que les que es poden veure a l'Europa dels vint-i-set, especialment entre els estats de l'Europa de l'est i els estats nòrdics.

10 FLAQUER, LI., *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundació «La Caixa». Colección Estudios Sociales, 3. Pàgina 13. Barcelona, 2000.

11 Les diferències però, existeixen. Per exemple, França té una llarga tradició de prestacions econòmiques familiars i les primeres ajudes econòmiques a les famílies apareixen en aquest Estat al 1932, molt abans que a molts d'altres països europeus.

Però existeixen factors que afecten a tota Europa i que són els que estan fent convergir les polítiques familiars entre els diferents estats. Cal destacar l'índex elevat de ruptures familiars, i especialment el reconeixement del treball de les dones en l'àmbit privat. Normalment s'expressa com «la incorporació de la dona al mercat laboral». La dona, en l'estructura clàssica del sistema de protecció social europeu, desenvolupava i desenvolupa la seva feina sense reconeixement i dins de l'àmbit privat. Això suposa que queda desproveïda de tot el sistema de garanties socials –atur, baixes laborals, prestacions per incapacitat o jubilació...–, ja que la feina que fan no encaixa amb un sistema que només reconeix la feina realitzada de forma retribuïda fora del domicili i amb contractació laboral. Per aquest motiu i per d'altres de més pes, que no tenen cabuda en aquest article, les dones que poden han decidit accedir al mercat laboral reconegut i remunerat. Això suposa que la tasca fins ara realitzada per les dones –i que segons les estadístiques clarament encara és una feina realitzada majoritàriament per dones o delegada en altres dones–, suposa un cost econòmic, de salut, en promoció laboral... que ha de ser compartit. I no només pels altres membres de la família, sinó que la reivindicació de la ciutadania europea es centra en la intervenció de l'Estat. Es parla doncs de la participació de l'Estat en els costos familiars.

També són factors a destacar i que afecten a gairebé tot Europa, l'envelliment de la població, el creixement de

Les polítiques familiars a Europa han evolucionat a redós de la nova realitat social de les famílies

la monoparentalitat i de la pobresa infantil, la necessitat d'atenció a les famílies amb fills amb dificultats, especialment els discapacitats, la protecció a la infància i l'adolescència amb especial incidència per les famílies acollidores i per les famílies adoptants i els menors que cometten delictes. Tot això en un context europeu que també ha de parar atenció en les famílies novingudes, que creen noves necessitats i nous models de convivència.

Així doncs, malgrat que aquests factors incideixen en diferent mesura a tots els països europeus, Europa no té una estratègia política pròpia en matèria de política familiar i el nivell d'institucionalització per a les polítiques familiars a Europa és mínim –comparem-la amb la institucionalització dels exèrcits i dels seus aparells governamentals–. Encara avui són pocs els estats europeus que comptem amb ministeris per a la Família. Irlanda –Departament of Social and Family Affairs–, Alemanya –Bunderministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend–, Àustria –Bunderministerium für Gesundheit, Familie und Jugend–, així com Itàlia, Holanda, Eslovènia, Hongria, Romania, Luxemburg, Eslovàquia i Malta. Catalunya té dins del Departament d'Acció Social i Ciutadania, una Secretaria sectorial de Politiques Familiars i Drets de la Ciutadania.

Per acabar, dos Estats europeus a destacar. L'opció és personal i basada en la novetat del cas britànic i la tradició del suec. Dos extrems interessants per valorar.

Després de la baixa natalitat de la dècada de 1930 del segle passat, el govern suec inicia una sèrie de mesu-

res i d'accions polítiques que han arribat fins a dia d'avui. Com ja he esmentat, les polítiques socials sueques estan vinculades al mercat laboral en tant que cerquen la plena ocupació, i tenen caràcter universal. A Suècia, fomentar la igualtat de gènere és un objectiu per a totes les accions politicoadministratives. En el cas de les famílies, han centrat els esforços en aconseguir una redistribució horitzontal de la riquesa amb compensacions a les famílies pels costos dels fills i filles; assegurar la protecció a la infància i establir unes bones mesures de conciliació de la vida laboral i la personal. Com expressa la doctora Cristina Brullet : «Tenint en compte que la natalitat sueca ha estat la més alta d'Europa durant molts anys, que la mortalitat infantil és la més baixa, i que la pobresa infantil associada a trencaments familiars és gairebé inexistent, etc., el govern suec té clar l'èxit de la seva política familiar, que cal examinar en el marc del model escandinau de benestar. L'element nuclear d'aquest model és oferir la possibilitat als pares i mares perquè desenvolupin feines remunerades.»¹²

El cas suec, podria fer-se extensiu als països escandinaus en general i marquen clarament l'existència d'un model de polítiques familiars específic per a aquests estats.

El cas britànic interessa per la decisió de 1998 del govern laborista de Tony Blair de crear la National Family

12 Brullet, C. (dir.), *Polítiques d'Infància i Família a escala local a Europa*. CIIMU. Volum I. Pàgina 144. Barcelona, 2002

Europa també ha de parar atenció en les famílies nouvingudes, les quals creen noves necessitats i nous models de convivència

and Parenting Institute per atendre les famílies. Aquesta iniciativa ve acompanyada d'unes mesures especialment establertes per atacar l'alt índex de pobresa infantil. Així es dota d'ajuda financera a les famílies per assegurar satisfer les necessitats dels infants, s'intenta enfortir els matrimonis per evitar ruptures, es creen mesures per ajudar a la conciliació, intenten millorar els serveis per a famílies amb fills i filles, i atendre a les famílies amb problemes greus de violència, parant especial atenció en els menors delinqüents i els embarassos de les adolescents. Fins el moment, el sistema britànic és titllat de no intervencionista, però amb aquestes mesures trenca aquesta tradició. Caldrà valorar en un futur, i si la situació econòmica global ho permet, el desenvolupament i èxit d'aquestes accions. Com sempre els britànics han optat per la pròpia via, en aquest cas, per atendre les necessitats de les famílies.

Per poder veure més clarament les diferències entre els estats europeus, cal recordar que les associacions que defensen els interessos de les famílies nombroses habitualment reivindiquen les grans diferències que existeixen per a les famílies quant a ajudes econòmiques depenent de l'estat europeu on resideixin. Així, l'Informe sobre la evolució de la família en Europa 2008 de l'Institut de Política Familiar, posa de manifest com una família amb dos fills rep mensualment a Luxemburg una prestació de 471€, independentment del nivell de renda familiar, igual que a Alemanya (308€ al mes), Irlanda (300€ al

mes) i que a Bèlgica (274€ al mes). Per contra, a Polònia, la mateixa família només té una prestació de 32€ al mes i amb una limitació important segons el seu nivell de renda, com de fet també succeeix a Letònia (25€ al mes) i a Bulgària (23€ al mes). La reivindicació posa damunt la taula les diferències notables que entre els estats europeus existeixen en relació a les polítiques familiars.

A tall de conclusió, podem dir que Europa no disposa d'un línia política comuna en matèria de polítiques familiars, i que cada estat desenvolupa les mesures i accions que considera adients, aplicant-les segons el concepte legal de família que estableix l'ordenament jurídic intern, el que encara fa les diferències més substancials. Malgrat això, i degut a una sèrie de factors comuns a tots els estats, s'està produint una confluència en els models a aplicar en relació a les polítiques familiars, el que ens hauria de portar a unes línies estratègiques europees per a les famílies, que donessin resposta a les necessitats de la ciutadania en aquest aspecte. |

+ INFO

Fonts

- ▢ **IPF**, *Informe sobre la evolución de la familia en Europa 2008*. Madrid, 2008.
- ▢ Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella. Parlament de Catalunya.
- ▢ Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies. Parlament de Catalunya.
- ▢ Llei 3/2005, de 8 d'abril, de modificació de la Llei 9/1998, del Codi de Família, de la Llei 10/1998, d'unions estables de parella, i de la Llei 40/1991, del Codi de Successions per causa de mort en el Dret Civil de Catalunya, en matèria d'adopció i tutela. Parlament de Catalunya.
- ▢ Llei 13/2005, d'1 de juliol, per la qual es modifica el Codi Civil en matèria de dret a contraure matrimoni. Congrés de Diputats.
- ▢ Llei 14/2006, de 26 de maig, sobre tècniques de reproducció humana assistida. Congrés de Diputats.

Llibres

- BRULLET**, C. (dir.), *Polítiques d'Infància i Família a escala local a Europa*. CIIMU. Volum I. Pàgina 144. Barcelona, 2002.
- ESPING-ANDERSEN**, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge, 1990.
- FLAQUER**, Ll., *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundació «La Caixa». Colección Estudios Sociales, 3. Pàgina 13. Barcelona, 2000.
- FLAQUER**, Ll., *La familia como elemento de construcción social. La familia, garante socioeconómico del bienestar*. Ponència impartida en el Fòrum «La Familia en la Sociedad del siglo XXI», celebrat el 17, 18 i 19 de febrer de 2003. Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción. Madrid, 2003.

BLOC



Els darrers anys dels serveis socials a Catalunya: canvis importants per consolidar

Anna Simó | Portaveu d'Esquerra al Parlament de Catalunya | anna.simo@parlament.cat

El professor Josep Adelantado resumia la política de serveis socials del Govern d'esqueres com el «canvi de tendència en l'esforç pressupostari» i «en la concepció dels serveis socials. (...) S'han assentat les bases per a la seva universalització, però el camí per recórrer perquè es situïn a la mitjana europea dels 15 encara és molt llarg, mentre les necessitats emergents ja són un fet».¹ Unes afirmacions que emmarquen la feina feta per Esquerra en els anys.

S'havien fet molts esforços, però sempre enrere de les necessitats i dels estàndards europeus. Calia un cop de volant que impliqués canvis profunds, d'execució sostinguda i llarga, i també estabilitat en la línia política encetada. S'ha prioritzat establir i garantir drets socials i planificar i incrementar els recursos per assegurar l'accés universal als serveis. S'ha girat la vista cap al territori per veure si l'oferta d'equipaments era on calia i quanta més en feia falta i si els serveis de proximitat com l'atenció domiciliària i els d'atenció primària estaven dotats adequadament: fixar on hi havia els dèficits i impulsar els projectes i els recursos per abordar-los. Referència especial mereixen els serveis d'atenció social primària que presta el món local, els quals han tingut un finançament feble durant anys tot i ser la porta d'entrada al sistema. Hem pas-



sat de 29,7 milions d'euros transferits a ajuntaments i consells comarcals el 2003 (poc menys que el 1997) a 68,8 milions previstos pel 2008. Assegurar recursos al territori és clau per la descentralització, l'eficàcia i l'eficiència del sistema, i la decisió de la consellera Capdevila de crear contractes programa amb

el món local és un avenç importantíssim en aquest sentit.

Calia canviar el marc legal per assegurar l'accés universal de la ciutadania als serveis socials, l'equitat territorial i la sostenibilitat del sistema. Així s'aprova la Llei de serveis socials, una norma de nova generació que situa els serveis socials a la categoria de drets subjectius. La Llei catalana es fa mentre el Govern central elabora la «Llei de la dependència», un text que segons un acord entre l'executiu espanyol i Esquerra, ha de garantir «el dret subjectiu a la promoció de l'autonomia personal i l'atenció a les persones en situació de dependència, amb caràcter universal i exigible administrativa i jurisdiccionalment», amb «un model de finançament estable, suficient i sostingut en el temps», perquè ningú no sigui atès «per insuficiència de recursos».

Esquerra treballa per garantir un bon desplegament d'ambdues lleis, en un moment delicat financerament per a la Generalitat, els ens locals i les classes populars. Avui, és massa aviat per veure'n els efectes que de ben segur tindran. Però, s'han iniciat canvis de fons i Esquerra n'ha estat agent impulsor. Canvis per consolidar, canvis que no poden tenir marxa enrere. |

¹ ADELANTADO, J., «La política de serveis socials» a *Societat Catalana 2007*. Institut d'Estudis Catalans. Associació Catalana de Sociologia.

FÒRUM





Joan Subirats

«Una societat cada cop més individualitzada i heterogènia fa demandes als poders públics cada cop més difícils de complir»

Una conversa amb Carme Capdevila

Jordi Trilla | Moderador

David Campos | Fotògraf

VISTA PRÈVIA

En els darrers anys, ens hem acostumat a l'expressió «el quart pilar del benestar» per referir-nos a l'equiparació dels serveis socials a les altres columnes de l'estat del benestar: l'educació, la salut i les pensions. Fer la vida més fàcil a tothom, aquest és l'objectiu de la Carme Capdevila (La Floresta, 1954) des que va ser nomenada consellera d'Acció Social i Ciutadania el novembre de 2006. I per fer-ho s'ha dotat d'una nova eina, la Llei de Serveis Socials, un nou dret de ciutadania. Dels passos fets fins ara i dels que queden per fer, n'han parlat amb Joan Subirats (Barcelona, 1951) catedràtic de Ciència Política de la UAB i director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la mateixa universitat. Tot amb un únic objectiu; desxifrar les claus per continuar millorant les condicions de vida de les persones.

Jordi Trilla: A dia d'avui, ens sembla que les polítiques socials i especialment els serveis socials han estat protegits des de sempre...

Joan Subirats: Estem parlant d'un tema, les polítiques socials que de fet té poca trajectòria històrica. El seu desenvolupament no comença fins que l'administració pública no assumeix la responsabilitat d'ocupar-se d'espais que fins aleshores no havia atès. Normalment, es considera que ve vinculat a l'aparició dels drets socials a les constitucions. De fet, sempre es diu que la primera vegada que es parla de polítiques socials és a partir de la consagració de l'estat del benestar acabada la postguerra de la Segona Guerra Mundial, però ja hi havia hagut algun desplegament abans, amb la República de Weimar.

Des d'aquest punt de vista, les polítiques socials són molt recents. I tampoc han tingut un desplegament similar a l'educació o a la salut. Sorgeixen quan es considera que els poders públics han de començar a assumir coses que fins aleshores estaven més vinculades a l'àmbit de la família i, en alguns casos, del treball a través de la mutua-

Subirats: «Les polítiques socials sorgeixen quan els poders públics comencen a assumir elements que fins aleshores estaven vinculats a l'àmbit de la família»

litat dels treballadors i altres coses d'aquest tipus. Poc a poc es van anar desenvolupant.

El gran canvi s'està produint en els darrers temps, quan hi ha la sensació que les velles polítiques socials no ens funcionen; que en necessitem de noves. El canvi en les polítiques socials ve determinat per la transformació de les estructures i els processos familiars. Tu ho saps molt bé. Noves trajectòries vitals que porten a una societat més heterogènia i individualitzada, que fa demandes als poders públics cada cop més difícils de complir. No és que abans no fossin complicades, però ara encara ho són més...

Carme Capdevila: La incorporació de la dona al món laboral. Aquest és un dels factors més importants en el trencament de l'estructura familiar tradicional. I no només això. Després tenim l'envelliment de la població i la població immigrada. Aquests són els tres factors clau que hem de tenir en compte.

Joan Subirats: De fet, alguns estan combinats entre ells perquè... A vegades explico als alumnes el Novecento de Bernardo Bertolucci, una pel·lícula que crec molt significativa. Al final, hi ha una imatge en què es veu com tot d'homes surten d'una fàbrica en un capvespre preciós. Tot són homes, però a primera línia hi ha una dona amb un nadó als braços. És aquella imatge de la divisió sexual del treball, o sigui, l'home que treballava fora de casa,

que guanyava el pa i la dona amb funcions cuidadores i reproductores. Com molt bé dius, en aquest tema el canvi és brutal.

Carme Capdevila: Voldria fer un altre aclariment de per què no s'han implantat fins ara les polítiques socials. I és que també ha estat una qüestió de voluntat política. La Llei de Serveis Socials de 1985 garanteix drets, però el problema és que no s'ha arribat a desenvolupar mai. Per tant, hi ha hagut una no voluntat política, per dir-ho.

Joan Subirats: Cosa que no ha passat, per exemple, amb l'educació i la salut que són drets reconeguts d'entrada i ben protegits constitucionalment parlant.

Carme Capdevila: Però també hem de tenir en compte que el canvi que s'està experimentant en aquests moments, es dona en un moment inoportú per l'impacte de la crisi econòmica. La gent hi està dipositant moltes expectatives, les quals s'hauran de mesurar molt bé, però no només hem de garantir drets, sinó que també cal tenir en compte el sector professional dels serveis socials, el qual al llarg de tots aquests anys també hi ha sortit perjudicat... està en una situació abismal respecte als professionals de la salut i de l'educació.

Joan Subirats: S'ha de professionalitzar tot el sector; dignificar-lo.

**Capdevila: «La incorporació de la dona
al món laboral, l'envelliment
de la població i la immigració són
els factors clau dels serveis socials»**

Carme Capdevila: De fet, el sector està professionalitzat, però se li ha de donar un plus. El tema està en el reconeixement social cap als professionals dels serveis socials. Passa una mica com els mestres durant l'època del franquisme, els quals estan molt mal considerats com a professió. En canvi, en el moment que se'ls dóna el reconeixement, com va passar durant la República...

Joan Subirats: ...canvien d'estatus.

Carme Capdevila: Canvien d'estatus i també canvien les polítiques que es poden fer. Aquesta reforma s'hauria d'haver fet com a mínim fa deu anys. Jo ho explico a tot-hom i només és un petit exemple: amb la Llei estatal de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i el Consell de la Dependència, per primera vegada en tota la seva història professional, les treballadores socials prescriuen una prestació, capacitat que tenen reconeguda des de 1985! Al llarg de tots aquests 30 anys recomanaven, proposaven...

Joan Subirats: ...tramitaven papers. Es queixaven molt d'això. Feien anar papers d'una banda a l'altra. El canvi experimentat ara genera una posició de responsabilitat, per tant de protagonisme, i per tant d'implicació, que no té res a veure amb la d'abans. Aquest és un gran canvi.



Subirats: «Les velles polítiques socials no ens funcionen. En necessitem de noves»

Carme Capdevila: Però què està passant? Fa anys l'esperança de vida no era tan gran i per tant les persones no arribaven als estadis de dependència que s'assoleixen avui. També hi ha més població immigrada i per tant, col·lectius en situació d'exclusió social. Però la debilitat que tenim en aquest sistema no és una debilitat a nivell d'estructura, de recursos que puguem anar abocant, sinó tal i com l'hem constituït. És a dir, aquí hi ha hagut una aposta pública per la prestació dels serveis socials amb una aportació important de l'àmbit privat. Afortunadament, també ha sortit el tercer sector que ha compensat una mica el que és la prestació.

Joan Subirats: L'ha equilibrat, sí...

Carme Capdevila: A més, hem enganxat un moment en què l'administració no té possibilitats de créixer i per tant, s'ha hagut de fer una delegació de la prestació dels serveis a entitats del tercer sector, que afortunadament ara són molt fortes, i també a la privada. Aquesta també és una mostra de debilitat en front a l'educació o a la salut.

Joan Subirats: D'altra banda, fins ara el pes que han hagut de suportar les famílies ha estat enorme. De fet, el retard que tenim en relació a la resta de països europeus en matèria de polítiques socials seria molt pitjor si no fos per l'esforç que s'ha fet des de les famílies. El que passa és que aquest esforç cada vegada és més complicat de fer, perquè les famílies han canviat molt de situació, són més petites, més di-

versificades, més fràgils... hem passat d'un 5% de famílies monoparentals a un 12%! No hi ha dones de menys de 45 anys que no treballin, per tant, la doble jornada laboral fa molt més difícil la gestió de l'atenció als familiars que fins al moment venien desenvolupant. Em sembla que ja tenim més de 1.000 persones majors de 100 anys a Catalunya, no? Com deies, l'allargament de l'esperança de vida és espectacular. Una vegada, un metge directiu d'una mútua privada em va dir que tenen una clàusula per la qual els socis de més de 100 anys no paguen la quota, i ja en tenen 150! S'ho estan repensant, perquè es clar, la despesa sanitària s'acumula durant els últims anys de vida i si això va creixent tindran un sector amb molta despesa als que no se'ls hi cobra la quota. És que és un canvi molt espectacular... sempre explico que la primera vegada que es va fixar l'edat de jubilació als 65 anys va ser Otto von Bismarck a Prússia el 1889 i l'esperança de vida era de 45 anys!

I l'altre factor important, que suposo que també està molt present en les polítiques que impulsa el Departament, són tots els temes relacionals. Tots aquests canvis socials fan que els elements de solitud, la manca de vincles afectius...

Carme Capdevila: ...el que són les actuacions comunitàries se n'han anat en orris. És un tema molt preocupant, perquè hi ha àmbits, sobretot en el de la salut mental, de la discapacitat, en el tema d'infància... on amb els programes comunitaris tindriem ...

Capdevila: «Si fins ara no s'han implantat les polítiques socials ha estat per una qüestió de voluntat política»

Joan Subirats: ...tindríem més qualitat i segurament un ús més eficient dels recursos.

Carme Capdevila: Exacte, i molta menys despesa. Però ha desaparegut, és a dir, sí que hi han...

Joan Subirats: ...experiències que subsisteixen, per dir-ho d'alguna manera.

Carme Capdevila: ...sí, perquè sí que hi ha entitats que vetllen per tots els programes d'àmbit comunitari, però estan desapareixent del mapa quan eren un dels suports principals a les polítiques socials. Per exemple, en l'àmbit de la cura de la gent gran, quan la família no podia atendre'ls, era el veí qui ho feia. Això ha desaparegut completament.

Joan Subirats: O els hi deixaven els nanos una estona. Tota aquest vessant més informal és molt més difícil, molt més complicada. Per tant, un dels grans factors de dificultat és que ja no és només un problema de pobresa, és un problema de les persones que han quedat fora dels marcs relacionals, dels vincles comunitaris, que viatgen més soles pel món. Un viatge amb motxilles més complicades de portar que fan que el tipus de protecció que tenim estigui obsolet. Les necessitats de les persones requereixen cada vegada abordatges més integrals. Aquest és un dels principals reptes, no només a Catalunya, sinó

a tot arreu. La capacitat d'articular millor els serveis, de manera més integral, per atendre unes demandes cada vegada més complexes és el principal repte de futur.

Carme Capdevila: Però, per què no equiparem els serveis socials amb l'àmbit de la salut? Tenim uns models de salut i de serveis socials que no entren en competència però tampoc es complementen. Hi ha massa entrades a l'administració pública quan tenim molts programes que són els mateixos. Per exemple, una persona amb dependència a on es dirigirà? Al treballador familiar, al programa de salut de cures... és evident que cal una visió integral i de fet, ja hi ha un pla que avança en aquesta línia, però...

Joan Subirats: ...home, el mapa de salut ja avança amb la idea d'articular més, però les rutines establertes i les dificultats són grans...

Carme Capdevila: Tot costa, i costarà moltíssim... però crec que cometriem un error si intentéssim fer aquests programes coordinats perquè l'àmbit social desapareixeria.

Joan Subirats: Hi ha el perill de la medicalització dels serveis socials, però cal intentar articular millor les polítiques...

Carme Capdevila: Nosaltres ens hem d'enfortir i d'aquí a uns anys, quan tinguem la força necessària incenti-



Subirats: «Ara els professionals dels serveis socials tenen una nova posició de responsabilitat, de protagonisme, i per tant d'implicació. Aquest és un gran canvi»

varem la creació d'una única porta d'entrada capaç d'albergar la prestació social i la prestació de salut en condicions d'igualtat.

Joan Subirats: El que cal és avançar cap a una visió integral i territorialitzada dels serveis socials. Perquè la dimensió territorial dels serveis socials segurament és l'altre tema. L'àmbit local, amb la complexitat que suposa tenir tants ajuntaments i de dimensions tan diferents, s'ha de potenciar.

Carme Capdevila: La Llei de Serveis Socials preveu un procés de descentralització concret i coherent que ja hem engegat. Així hem de poder detectar les necessitats socials del territori. Però tot això no va en plena consonància amb la dimensió territorial de l'àmbit de la salut. Salut té les seves pròpies regions i nosaltres hem d'anar cap a una altra descentralització basada en la comarca i la vegueria

Joan Subirats: Dependrà de la dimensió d'aquestes, no?

Carme Capdevila: És clar. Però aquest és el futur dels serveis socials: l'entrada única i la descentralització.

Joan Subirats: I el tema de la diversitat familiar que comentaves quan parlaves d'immigració, no creus que és

Capdevila: «El sistema públic cada vegada s'anirà fent més gros, malgrat la inversió inicial hagi estat d'iniciativa social o privada. Aquesta és la tendència de futur»

una de les dificultats que té l'administració? Perquè l'administració sol pensar més en una lògica homogeneïtzadora. Fa molts anys, vaig llegir un llibre que deia «l'administració ha d'actuar amb eficàcia indiferent». És la visió que tot el que sigui atenció a la diversitat és discrecionalitat, clientelisme...

Carme Capdevila: No ho veig d'aquesta manera. La direcció per la qual estem caminant no és aquesta.

Joan Subirats: Però deu ser difícil des del punt de vista administratiu atendre la diversitat, perquè des del punt de vista legal, de seguida et diuen que estàs fent una excepció o estàs assentant un precedent... Entens què et vull dir? La sensació que l'administració té tendència a homogeneïtzar, a fer paquets d'alguna manera... No tens aquesta sensació?

Carme Capdevila: No, perquè nosaltres no ho fem això.

Joan Subirats: Si jo estic d'acord en que no es faci!

Carme Capdevila: Al contrari. Per exemple, ara estem impulsant un decret d'ajuts per fill a càrrec, i precisament hi ha un reconeixement a la diversitat familiar. És a dir, els ajuts van condicionats a les necessitats que tenen cadascuna de les tipologies de família i no només a les més vulnerables, però sí que hi ha una diferenciació per a les

monoparentals. Estem en un moment en què no hem de plantejar cap política d'una manera uniforme. El Departament d'Acció Social i Ciutadania treballa amb tota la diversitat i això no és fàcil.

Joan Subirats: Recordo fa poc una manifestació a la plaça Sant Jaume de gent que no volia portar els seus fills a l'escola, volia educar-los a casa seva. Deien que ja els vindrien a examinar cada any per homologar el que ells haguessin ensenyat als fills, ja que ells tenen aquest dret.

Carme Capdevila: Però cal diferenciar bé els drets dels pares i els drets dels menors. En polítiques socials hem avançat amb els discapacitats, amb la gent gran, en el tema de l'exclusió, en la protecció de la infància, però mai hem fet polítiques socials per a la infància. És un altre dels paradigmes amb els quals estem treballant: una globalitat en la que l'infant té drets. En aquest sentit, hem de començar a posar en contradicció el que són els drets dels pares i el que són els drets de l'infant. Molts cops l'òptica que hem tingut és la de donar prioritat als drets dels pares, al reconeixement dels drets que els hi són inherents. A l'escola, el pare pren aquesta opció, però valorem-ho des del punt de vista dels drets dels infants.

Jordi Trilla: En certa manera, estem entrant en un debat amb un marcat caràcter ideològic, el qual pren una nova dimensió quan ens centrem en les famílies.

Subirats: «El retard que tenim en relació a la resta de països europeus en matèria de polítiques socials seria molt pitjor si no fos per l'esforç que s'ha fet des de les famílies»

Joan Subirats: Hi ha un tema clàssic en el debat de l'esquerra, i són les reticències a fer polítiques en relació a les famílies.

Carme Capdevila: Aquest és un error conceptual. L'esquerra sempre ha fet més polítiques de suport a la família que la dreta, malgrat s'ho vulguin atribuir com un patrimoni seu. Ara bé, les polítiques de suport a les famílies són molt diverses, perquè de fet, en el moment que fas política d'habitatge estàs fent una política de suport a la família.

Joan Subirats: Hem de parlar de polítiques de suport a la família o de polítiques familiaristes?

Carme Capdevila: Les polítiques són de suport a les famílies però no d'intervenció amb les famílies.

Joan Subirats: No pretenen modelar...

Carme Capdevila: No, això no. Però sí de suport per totes aquelles situacions en què realment les famílies puguin desenvolupar el seu projecte familiar i el seu projecte vital. La dreta sempre diu que l'esquerra no ens creiem la família. La família no, ens creiem a les famílies. I, per tant, s'han d'anar dossificant totes les mesures de suport i donar-les-hi amplitud. Que no tot s'acabi donant un xec o la lliure elecció d'una escola, sinó que hi hagi diferents àmbits d'actuació. Fer un pla d'habitatge quan hi ha ne-

cessitat d'habitatge. I això ho han fet les esquerres, no les dretes. Això són mesures polítiques, i no van dirigides a cap altra persona que a les famílies, ja siguin famílies amb nens i nenes, monoparentals o gent gran sola.

Joan Subirats: De fet, en relació a l'habitatge, la tendència és que les llars van reduint el seu volum. Els únics habitatges que estan creixent són els formats per una i dues persones, els altres van de baixada. D'altra banda, abans apuntaves que en la nova política de drets, un dels abusos que s'està donant a nivell de política estatal amb les polítiques socials és l'opció del xec quan el govern central no té unes competències en polítiques socials massa potents.

Carme Capdevila: És que de fet no tenen cap tipus de competència en l'àmbit de les polítiques socials.

Joan Subirats: Però hi estan entrant, per aquesta banda. En l'atribució del xec als nadons, però també en el cas del lloguer dels joves, i sobretot la Llei de la Dependència que comporta una certa invasió competencial.

Carme Capdevila: Si paguessin ja m'agradaria, encara que donessin xecs a la dependència.

Joan Subirats: Però llavors això genera una lògica que no sé fins a quin punt us ha rebotat a vosaltres.

**Capdevila: «La dreta sempre diu que
l'esquerra no ens creiem la família.
La família no, ens creiem a les famílies»**

Carme Capdevila: Els ajuts per fill a càrrec és un ajut puntual que es dona en un moment determinat i sí que és veritat que a Catalunya el donem fins als tres anys, però donem una quantitat de diners que ens situa a la cua d'arreu.

Joan Subirats: Sobretot comparant amb...

Carme Capdevila: ...França, Països Baixos o els països nòrdics. L'ajut per fill a càrrec l'hauríem de donar nosaltres, no l'Estat. És a dir, l'Estat ens hauria de transferir els diners i nosaltres els hauríem de sumar a les nostres aportacions. Però aquest sí que era un dèficit important, perquè estàvem molt endarrerits. D'altra banda, la Llei de la Dependència, que és l'únic que s'està implantant, està passant el mateix que a Alemanya i que ha passat a tot arreu. Inicialment, hi ha molta més demanda de prestació econòmica que no de serveis. Hem marcat un objectiu amb la dependència d'arribar al 50% de prestació econòmica i el 50% de prestació de serveis. Aquest és un bon equilibri.

Joan Subirats: Alemanya estava a 80% de prestació econòmica i a 20% en prestació de serveis, si no recordo malament.

Carme Capdevila: Sí, i al començament estaven al 70% de prestació econòmica i al 30% de prestació social,

igual que aquí. Però de fet encara no hem posat en el sistema a tota la gent que ja estàvem atenent.

Joan Subirats: Farà créixer el 30% si incorporeu aquesta gent...

Carme Capdevila: Sí, passarem d'un 30% de prestació en servei fins arribar al 50%.

Joan Subirats: El sistema de serveis el tenim suficientment potent?

Carme Capdevila: En equipaments vols dir?

Joan Subirats: En equipaments i en qui se n'ocuparà d'aquests serveis, perquè hi ha el tercer sector i el sector mercantil que també hi està entrant.

Carme Capdevila: En aquests moments, el tercer sector està fent moltes coses, per la qual cosa aprovarem un pla econòmic de suport amb l'únic objectiu de fer-los competitiu davant l'empresa privada, perquè no podem trencar l'equilibri. Hi ha el sector de discapacitats, on el tercer sector és majoritari i la privada no hi ha entrat mai i evidentment, en el tema de la gent gran –places residencials, centres de dia, atenció domiciliària...– el sector privat hi té molta força. Però arribarà un moment que tot el sector privat haurà d'anar a la concertació.



Subirats: «No és un problema de pobresa sinó de persones excloses dels vincles comunitaris que viatgen soles amb motxilles més difícils de portar. La protecció que oferim és obsoleta»

Joan Subirats: S'haurà d'homologar...

Carme Capdevila: ... per tant, el sistema públic cada vegada s'anirà fent més gros, malgrat que la inversió inicial hagi estat d'iniciativa social o privada. Aquesta és la tendència de futur.

Jordi Trilla: Fa un temps els serveis socials estaven mal vistos per la classe mitjana, és a dir, tu abans anaves a l'ambulatori i era per tothom, però els serveis socials eren per la gent pobre, marginal. I això està canviant...

Joan Subirats: Aquest és un gran canvi que incorpora la Llei de la Dependència.

Carme Capdevila: No, de la Llei de Serveis Socials catalana, gràcies a la implementació de la nova Cartera de Serveis Socials que garanteix l'accés a les prestacions i els serveis.

Joan Subirats: De la Llei de Serveis Socials i de la Llei de la Dependència, perquè apropen els serveis socials a gent que no s'hi acostaven.

Carme Capdevila: Evidentment. A Catalunya, la universalització dels serveis socials és la Llei de Serveis Socials, no la de Dependència. La Llei de la Dependència crea drets subjectius a les persones que estan avaluades per una dependència.

Capdevila: «El futur dels serveis socials és l'entrada única i la descentralització»

Joan Subirats: Persones que tenen problemes d'autonomia.

Carme Capdevila: Exacte. En canvi, la Llei de Serveis Socials de Catalunya garanteix drets socials. De fet, ja s'ha aprovat la Cartera de Serveis Socials que inclou 127 entre prestacions i serveis, de les quals només 55 han quedat supeditades a disponibilitat pressupostària. Per tant, la resta de prestacions socials són garantides i algunes d'elles, supeditades al copagament. Aquest és un bon sistema de serveis socials. I aquí vull deixar clar que la Llei de la Dependència s'integra dins el sistema català de serveis socials, i que des de Catalunya hem optat per donar el protagonisme de la gestió als serveis socials municipals, a diferència d'altres llocs de l'Estat espanyol. A més a més, des de la Generalitat es complementen algunes ajudes previstes a la Llei estatal amb aportacions addicionals per algunes prestacions.

Joan Subirats: Un dubte que es planteja és fins on arribarà la tendència del sector de salut, que no ha adoptat el copagament, a derivar serveis a l'àmbit dels serveis socials, que sí que l'ha incorporat...

Carme Capdevila: Et poso un exemple: un psiquiàtric. Una persona que està ingressada en un psiquiàtric no vol anar a una llar residencial nostra. Per què? Perquè el psiquiàtric li és totalment gratuït i quan va a la llar residen-

cial ha de pagar. Quan tothom creu que en el psiquiàtric no hi fa res.

Joan Subirats: I a més a més, un psiquiàtric és molt més car de mantenir.

Carme Capdevila: Evidentment. Però aquí hi ha un tema de fons. Som un país que no volem apujar impostos i volem un estat del benestar consolidat. Per tant, replan-tegem-nos d'on han de sortir els diners per mantenir el sistema de benestar. Tots desitjaríem que els serveis socials poguessin ser totalment gratuïts, però en aquests moments aquesta és una situació que no es pot ni plantejar. És que no haguéssim fet cap prestació garantida! En general, les polítiques socials han de fer front al debat d'on volen arribar i fins on els ciutadans estan disposats a pagar-les.

Joan Subirats: Però, per exemple, en l'àmbit de les polítiques de salut diuen que hi ha un excés de freqüentació als serveis. El promig de visites als serveis sanitaris és de nou vegades l'any per persona, quan en canvi, a països amb índexs de mortalitat i morbiditat millors que els nostres la freqüència és de dos o tres vegades. Per tant, es diu que aquí hi ha un excés d'ús, i per evitar-lo introduïm el copagament... home, no és això exactament. La meva mare anava molt al metge, al CAP, no perquè estigués malalta, sinó per renovar el tema de les receptes d'accés

Subirats: «Les necessitats de les persones requereixen abordatges integrals.

El principal repte de futur és articular millor els serveis per atendre unes demandes cada vegada més complexes»

als productes farmacèutics i això se li contava com una freqüentació. És a dir, a vegades tenim la idea del copagament com a fórmula de dissuasió de l'ús i aquest nexa causal no és tan clar.

Carme Capdevila: El copagament serveix per fer sostenible el sistema del benestar. Per això, no es pot carregar exclusivament als serveis socials, la pota més dèbil, la més raquítica de l'estat del benestar. Aquests no creixeran si no hi ha una homogeneïtzació, per dir-ho d'alguna manera, o si no pugem els impostos.

Joan Subirats: Els diners han de sortir d'una banda o d'una altra, i amb l'actual situació això segurament encara anirà a més...

Carme Capdevila: ...aniran a més, perquè de persones amb desavantatges socials n'hi ha moltes.

Joan Subirats: Per tant, cal prioritzar. Potser el millor és tractar de distingir quins tipus de prestacions sí i quines no.

Carme Capdevila: Ja diferenciem entre garantides i copagament. Però hem de ser realistes. Com dèiem, tenim un problema quan una família prefereix tenir el seu familiar en un psiquiàtric perquè li surt gratuït, abans de portar-lo en una llar residencial a on sap que es pot fer tot un tre-

ball d'inserció laboral, d'inserció comunitària que li retorna la dignitat a la persona. Però en un cas toca pagar i en l'altra no. Per tant, ja la tenim ben tancada al psiquiatra.

Joan Subirats: Segurament, la visió integral que començàvem abans ajudaria a evitar casos com aquest. És a dir, suposo que si anéssim trobant les formes d'articular els CAP amb els serveis socials, els àmbits de suport a les famílies i fins i tot amb el sector d'educació infantil, si anéssim trobant formes d'encavalcament, de capacitat de tractament integral, millorarien els serveis. I si hi sumem la incorporació del tercer sector, recuperariem les formes de gestió comunitàries.

Carme Capdevila: El problema és que la praxis professional en serveis socials no té res a veure amb la sanitària. Amb la dependència hem hagut de constituir els equips de valoració des de la nostra debilitat com a sistema. Dels 23 equips de valoració només un, com a empresa pública, l'hem pogut contractar a un consorci de serveis socials. Els altres 22 se'ls ha menjat el Departament de Salut.

Joan Subirats: És una lògica molt medicalitzada.

Carme Capdevila: A mi m'interessa que avaluïn si té un llit articulat a casa, si té una banyera adaptada, si la família realment li està donant suport o no! Perquè això condi-

Capdevila: «Salut i el serveis socials no entren en competència però tampoc es complementen. Hi ha massa entrades a l'administració quan molts programes són els mateixos»

ciona la proposta de prestació que li hem de fer. Hem de créixer. Fins que els serveis socials no creixin no podrem fer front a aquesta situació.

Joan Subirats: La situació és de molt desequilibri... i no és només un problema de creixement. També és el problema del que dèiem abans de reprofessionalitzar els serveis socials. Generar orgull entre les treballadores de l'àmbit dels serveis socials d'estar fent polítiques socials. Aquesta capacitat d'armar, de reforçar el sector.

Carme Capdevila: Això és sinònim de respectabilitat. És tan senzill com això.

Joan Subirats: Per tant, segurament el fet que s'hagi modificat la normativa universitària i que les escoles de serveis socials ara siguin llicenciatures i graus hauria d'ajudar. Des de l'IGOP acabem de crear un màster de polítiques socials, en el qual la gent hi pot accedir directament des de la titulació de Treball Social, quan abans havia de passar un segon cicle.

Carme Capdevila: Aquí hi ha un altre exemple. Estem fent tot un programa de formació de directius de serveis socials perquè a les escoles d'empresarials no se'ls havia ocorregut que en l'àmbit dels serveis socials hi ha una necessitat important de professionals. I ara s'estan fent les primeres promocions de directius en serveis socials.

Joan Subirats: Un altre debat interessant és el de la universalització i la focalització, és a dir, si estem parlant de polítiques socials des d'una lògica universal, global o des de la perspectiva d'atenció a la diversitat que ens obliga a crear elements més focalitzats. En aquest sentit, quan creem una atenció específica per un sector, anem atomitzant... Et posaré un exemple. Fa poc vaig estar a Brasil on el govern Lula ha creat l'anomenada «borsa família»: donen diners a les famílies que assumeixen el compromís de portar els fills a l'escola. Però què passa? Aquest suport ha anat molt bé, però està condicionat pel fet que tinguin fills en edat escolar. Es focalitza en un sector determinat i quan els nanos deixen d'anar a l'escola no se sap si l'ajut de la borsa família seguirà o no seguirà. Això és criticable des del punt de vista de la lògica de les polítiques socials, que tenen una concepció més global, més universal, però en canvi té efectes molt immediats perquè en molt pocs anys, i estem parlant de Brasil, s'han escolaritzat 20 milions d'infants que no anaven a l'escola.

Recordo un altre exemple molt aclaridor. Quan es va començar a posar de relleu tot el tema de la violència domèstica es va articular una comissaria d'atenció a les dones maltractades. Per què? Perquè les dones anaven a les comissaries normals i tenien dificultats per presentar les denúncies quan la policia els deia «pensi-s'ho bé, perquè després el seu marit...». Però, un cop van crear aquesta unitat, les dones continuaven anant a una comissaria normal perquè no coneixien l'existència de la unitat

Subirats: «S'ha de potenciar l'àmbit local tenint en compte la complexitat que suposa tenir tants ajuntaments i de dimensions tan diferents»

especialitzada i es trobaven que els hi diuen «ah no, vostè ha d'anar a la comissaria de dones», amb la qual cosa havies focalitzat i resolt el problema, però havies desmuntat el conjunt del sistema.

Carme Capdevila: Afortunadament, el problema s'ha resolt i ara les dones són ateses per dones a qualsevol comissaria.

Joan Subirats: Aquest és un bon exemple de focalització ben aplicada, perquè aquest procés d'aprenentatge ha acabat servint per enfortir el criteri correcte que és el de la universalització.

Carme Capdevila: Hi ha àmbits socials que estan molt avançats i en els quals es pot anar cap a la universalització. Però hi ha molts que són emergents, com per exemple la salut mental, una assignatura pendent, i crec que inicialment s'ha de començar focalitzant i després ja l'estendrem. Amb les que estan ben consolidades només hem de parlar d'universalització i no de focalització.

Joan Subirats: La capacitat de donar resposta als temes emergents és important. I aquest tema del Ministeri de la Igualtat una mica buit de continguts que ens han creat...

Carme Capdevila: El Ministeri de la Igualtat l'han creat en aquesta legislatura i només té dos objectius. Primer, la

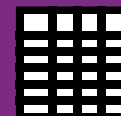
Llei de l'Avortament, una altra assignatura pendent que des de cap altre ministeri es podia fer el treball interdepartamental que una norma d'aquestes característiques requereix. I l'altre és el desplegament de la Llei contra la Violència de Gènere i de la Llei d'Igualtat.

Joan Subirats: Quan parles d'igualtat sembla que ho situis només en el pla de dona i gènere.

Carme Capdevila: Aquí hi ha una discussió important. Per exemple, ja existia la comissió sectorial de les dones però la ministra li ha canviat el nom dient-li d'igualtat. D'aquesta manera, s'oblida que encara calen accions positives a favor del desenvolupament de polítiques de dones. A més, la igualtat no implica només el tema de les dones, inclou tots els col·lectius en situació d'exclusió.

Joan Subirats: Per això dic que no deixa de ser reduccionista aquest ministeri tal i com ha estat plantejat. |

FULL DE CÀLCUL





Un Concert Econòmic per a Catalunya

José Ramon Urrutia* | jrueorza@euskalnet.net

VISTA PRÈVIA

Catalunya viu una situació d'ofec econòmic. I no sembla fàcil acordar amb l'Estat un nou model de finançament que aporti oxigen a les migrades arques de la Generalitat. Per aquest motiu, cal que ens plantejem alternatives per si no s'assoleix un sistema de finançament capaç de cobrir les necessitats del nostre estat del benestar. Arribats a aquest punt, la societat catalana s'haurà de plantejar nous horitzons, cercar un nou punt de trobada que ens permeti seguir avançant com a país: el concert econòmic.

Introducció

Finalitzat el termini establert per l'Estatut per tancar un acord sobre el model de finançament de Catalunya entre la Generalitat i el Govern de l'Estat, les veus dels representants polítics catalans s'alcen contra la política de l'executiu espanyol. Fins al moment, el Govern central s'ha limitat a demorar de forma unilateral les converses per tal que coincideixin amb el procés d'elaboració dels Pressupostos Generals de l'Estat amb la perspectiva d'endegar una negociació a la baixa marcada per petites concessions a canvi de l'aprovació dels comptes públics de l'Estat.

Entre les opinions plantejades entorn a la necessitat de cercar solucions alternatives a la problemàtica del finançament, destaca la defensa del Concert Econòmic feta des de diferents àmbits polítics i socials de Catalunya. Però, és possible un model de finançament similar

* Professor de Comptabilitat i Anàlisi de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

El Concert Econòmic basc és un contracte que articula les relacions econòmiques i financeres entre l'Estat i el País Basc. És un acord bilateral que crea drets i obligacions recíproques

al Concert Econòmic? És un règim d'excepció que trenca la fórmula general aplicable a les comunitats autònomes de règim comú? Preguntes claus per analitzar la viabilitat del Concert Econòmic a Catalunya, la resposta a les quals es troben en el Concert Econòmic basc, la seva història, els seus aspectes tècnics i jurídics, el seu model fiscal i els seus problemes i debilitats.

Origen i etapes del Concert Econòmic del País Basc

El Concert Econòmic és un element sorprenent i apasionant per tota persona que s'acosta per primera vegada al seu estudi, malgrat que el posicionament d'alguns sectors polítics que l'emmarquen dins la categoria de privilegi, el complica. Un concepte difícil d'entendre si prèviament no s'aprofundeix en la complexa evolució del constitucionalisme espanyol.

Amb la Constitució de 1812, s'inicia la transformació institucional de l'Estat cap a un sistema constitucional a partir del qual es pretén que uns mateixos principis regeixin tots els territoris integrants de l'Estat espanyol. D'aquesta manera, la unitat es converteix en el suport angular de la Constitució. De la mateixa manera, la Constitució de 1876 prossegueix la tasca de creació d'un Estat Nació, amb un poder únic i centralitzat. Aquesta text no reconeix l'existència d'una altra realitat política inqüestionable, els territoris bascos, posseïdors d'un sistema

de govern propi emanat d'uns poders originals profundament conservadors: els Furs Bascos o Drets Històrics. Així, la llei d'abolició dels Furs Bascos de 21 de juliol de 1876 és la cobertura legal al procés d'unificació, i un atac als poders polítics que els bascos posseeixen des de temps immemorials.

Davant la necessitat de recuperar com a mínim les facultats normatives en matèria tributària, les diputacions forals inicien converses amb l'Estat per tal d'establir un acord fiscal de caràcter foral. Així neix el Concert Econòmic, que a tall de síntesi, dona lloc a tres períodes de relació tributària-financera entre l'Estat i els territoris bascos:

- *Primer període*: acaba el 1876, data de l'abolició dels Furs, que curiosament és l'origen del primer Concert Econòmic, signat el 28 de febrer de 1878 pel rei Alfons XII (1857-1885).
- *Segon període*: comprès entre 1878 i 1980, moment en què s'acorda el Concert Econòmic que serveix de base per l'actual. Durant aquest temps, es firmen quatre concerts (1887, 1893, 1905 i 1925) essent el de 1925 l'únic que no arriba a exhaurir-se com a conseqüència de la seva supressió a Guipúscoa i Biscaia per part del franquisme com a càstig per ser «províncies traïdores» –decret llei de 23 de juny de 1937–. En canvi, el Concert es manté per Àlaba, amb les seves respectives actualitzacions el 1952 i 1976.

**És injust considerar el Concert
com una vulgar qüestió de diners.
És un dels pilars de l'autogovern.
Sense Concert l'autonomia basca
seria qualitativament diferent**

- *Tercer període:* des de 1980, moment en què s'acorda el nou Concert Econòmic amb l'inici de la democràcia –promulgat per llei el 13 de maig de 1981– fins els nostres dies. Els vint anys de durada que tenia el Concert finalitzen sense acord de renovació el 31 de desembre de 2001. Però després d'una pròrroga de diferents mesos s'aconsegueix renovar l'acord per temps indefinit, a través de la Llei 12/2002 de 23 de maig. De la mateixa manera, la Comissió Mixta del Concert Econòmic celebrada a Madrid el 30 de juliol de 2007 introdueix les darreres modificacions per tal d'actualitzar l'acord a les novetats de l'ordenament jurídic tributari de l'Estat.

**Aspectes jurídics i implicacions polítiques
del Concert Econòmic**

La perspectiva jurídica del Concert Econòmic està fonamentada en tres normes legals: a) La Constitució Espanyola de 1978 –l'apartat referent al sistema de finançament basc és la Disposició Addicional 1^a, la qual cita textualment: «La Constitució empara i respecta els Drets Històrics dels Territoris Forals. L'actualització general de dit règim foral es durà a terme, en el seu cas, en el marc de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia».– b) L'Estatut d'Autonomia del País Basc –Llei Orgànica 3/1979. En l'article 41.1 del Títol III: Hisenda i Patrimoni diu: «Les relacions d'ordre tributària entre l'Estat i el País Basc vin-

dran regulades mitjançant el sistema foral tradicional del Concert Econòmic o Convenis».– c) La Llei 28/2007, de 25 d'octubre –Llei d'article únic per el que s'aprova la darrera modificació del Concert Econòmic del País Basc–.

Però no és senzill esbossar una teoria jurídica sobre la naturalesa del Concert Econòmic a causa de la complexitat del seu origen i el seu desenvolupament. El Concert Econòmic és un acord, un contracte sobre el qual s'articulen les relacions econòmiques i financeres entre l'Estat i els territoris bascos d'Àlaba, Biscaia i Guipúscoa. Un acord sinal·lagmàtic, bilateral, que crea drets i obligacions recíproques.

El Concert Econòmic és més que una llei fiscal. És una institució acordada, que clarifica i defineix amb precisió les capacitats tributàries i financeres del País Basc. Un acord polític, el precedent del qual és remunta a l'època de l'abolició dels Furs, que permet l'existència d'un règim tributari propi amb àmplies potestats normatives i de recaptació que permeten finançar directament les competència transferides i assumides, pagant a l'Estat una quota per les competències no assumides. A través del Concert, es reconeix a les hisendes forals dels tres territoris històrics –Àlaba, Biscaia i Guipúscoa– plena capacitat per establir, mantenir i regular el règim fiscal de caràcter general, equiparable al de l'Estat, al de Navarra –que té el seu propi Conveni, de característiques similars a les del Concert Econòmic– i al de la resta d'Estats membres de la UE.

El Concert crea un règim tributari propi que permet finançar les competència transferides i assumides pel País Basc, pagant a l'Estat una quota per les competències no assumides

De totes maneres, és injust considerar el Concert com una vulgar qüestió de més o menys diners. Hi ha aspectes molt més transcendents. El Concert va més enllà del sistema foral tradicional de regulació de les relacions tributàries i financeres entre l'Estat i el País Basc. És una de les bases fonamentals de l'autogovern. Sense Concert l'autonomia basca seria qualitativament diferent i presumiblement tindria un impacte molt inferior al que avui ha aconseguit. El Concert és un autèntic acte de fe en les capacitats del País Basc de tirar endavant. El 1980, l'ara pròsper País Basc estava endinsat en una difícil situació econòmica marcada per la caiguda del PIB –menys del 10%–, la profunda crisi dels sectors productius, la desaparició de les grans empreses, un atur que superava el 20% i una situació social i política totalment en caiguda lliure, agreujada per les cruels disputes internes de les diferents branques d'ETA. Una situació que hem revertit gràcies al Concert i a la mentalitat de país i que ha fet que els habitants del País Basc, independentment dels seus plantejaments polítics, apreciïn amb claredat que l'autonomia no pot ser el punt i final. Avui, el poble basc ha de decidir, lliurement i sense violència, quin ha de ser el seu futur.

Aspectes bàsics del Concert Econòmic basc

Per entendre la importància del Concert Econòmic és necessari conèixer el seu vessant tècnic:

- a) No és un privilegi, acusació que persegueix contínuament el Concert esdevenint un flagell realment perillós. És un singularitat des del moment que assegura la solidaritat dels bascos amb els altres ciutadans de l'Estat.
- b) No és un sistema que fa del País Basc un paradís fiscal. A l'articulat del text es garanteix que «la pressió fiscal efectiva global» del País Basc sempre serà com a mínim la mitjana de l'Estat. De fet, sempre ha estat així des de 1982 –amb l'excepció de l'exercici de 1989–, amb una pressió fiscal efectiva de més d'un 2% respecte a la de l'Estat. A tall d'exemple, si el redactor d'aquestes notes tingués el domicili fiscal a un territori comú, en lloc de tenir-lo a Biscaia, pagaria aproximadament tres punts menys pel tipus marginal de l'IRPF.
- c) Dins del manteniment d'una pressió fiscal efectiva global, el Concert permet que les hisendes forals comptin amb la major autonomia normativa per regular lliurement els seus tributs, seguint els paràmetres d'harmonització i coordinació dins la UE.
- d) El Concert Econòmic concreta clarament com es realitza la coordinació amb l'Estat, com es produeix l'harmonització fiscal, com es respecte la unitat de mercat..., així com altres elements que moltes vegades són utilitzats com a arma contra el sistema de finançament basc.
- e) Per tal d'evitar possibles fets imposables o persones físiques o jurídiques que s'escapin de la tributació, el

El Concert no és un privilegi des del moment que assegura la solidaritat dels bascos amb els altres ciutadans de l'Estat en contribuir al finançament del Fons de Compensació Interterritorial

Concert concreta en cada cas com es distribueixen entre l'Estat i les hisendes forals els impostos acreditats tant en territori comú –l'Estat–, com en territori foral. És el que tècnicament s'anomena «la posada en equivalència», necessària per calcular la «xifra relativa de negocis». La separació opera per aplicació de determinats «punts de connexió» que defineixen quan un fet imposable està sotmès a una o altra administració.

- f) El Concert regula la quota a pagar a l'Estat pel cost de les matèries que manté sota la seva jurisdicció en el País Basc, és a dir, les despeses d'aquelles competències no assumides per la Comunitat Autònoma. D'aquesta manera, la magnitud de la quota disminueix a mesura que augmenten les competències transferides al País Basc. Per calcular la quota és necessari quantificar el percentatge de contribució del País Basc al cost de les competències exercides per l'Estat i no transferides fins al moment, el qual es fixa en el 6,24%, percentatge que es manté fins a l'actualitat. Aquest percentatge té una vigència quinquennal, tot i que si no hi ha acord de renovació entre l'Estat i el País Basc un cop finalitzat aquest termini, la quota es prorroga automàticament any rera any. Però és un percentatge realista? S'hauria d'haver variat? Per tal que el lector pugui extreure'n les seves conclusions, destacarem només una xifra: els bascos no arriben al 5% de la població de l'Estat, mentre que contribueixen amb un 6,24% a les arques espanyoles.

- g) L'Estat no assumeix la cobertura de les despeses de les competències transferides en no participar de la recaptació obtinguda en el País Basc per part dels impostos concertats. D'aquesta manera, el País Basc és qui fa front a les càrregues generals de l'Estat i a les despeses pròpies de la gestió de les competències transferides. Aquest fer s'anomena «risc unilateral», de tal manera que en aquells exercicis en els quals la recaptació es redueix de forma important el País Basc ha d'atendre al pagament de la quota i de les despeses pròpies del seu pressupost. En definitiva, els beneficis o les pèrdues que es deriven d'una bona o mala gestió dels poders públics bascos són assumits pels mateixos bascos.
- h) La distribució dels impostos no concertats recaptats per l'Estat i que són atribuïts al País Basc es fa en base al mateix percentatge de contribució (6,24%).
- i) Les modificacions i actualitzacions del Concert es formulen a través d'un projecte de llei d'article únic, el qual no permet la introducció d'esmenes en el seu tràmit parlamentari. D'aquesta manera, les Corts Generals només poden aprovar o rebutjar el text original.
- j) El Concert reconeix que el Fons de Compensació Interterritorial –el mecanisme de correcció horitzontal per excel·lència– és una càrrega general de l'Estat, al qual es contribueix des del País Basc pel seu finançament.
- k) La suma dels ingressos concertats –per la recaptació dels impostos– més altres addicionals –els no concer-

Els bascos no arriben al 5% de la població de l'Estat, mentre que contribueixen amb un 6,24% a les arques espanyoles en concepte de les competències o transferides per l'Estat

tats cedits per l'Estat, més altres de propis...–, descomptant la quota, determina la capacitat financera del Concert Econòmic al País Basc.

Sistema fiscal basc

Amb la finalitat d'aprofundir en la interpretació del Concert i conèixer millor en què es basa la capacitat recaptadora de les hisendes forals, cal endinsar-nos al sistema fiscal basc. L'exacció, la gestió, la liquidació, la recaptació i la inspecció de tots els impostos, menys els que porta a terme l'Estat –duanes i monopolis fonamentals– s'efectua dins de cada territori basc a través de les Diputacions Forals, sense perjudici de la col·laboració amb l'Estat i la seva alta inspecció.

En el sistema fiscal basc són impostos concertats aquells que passen a ser propis de la Comunitat Autònoma: els impostos directes –IRPF, patrimoni, societats, successions...– els indirectes –IVA, transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, sobre primes d'assegurances, els especials, sobre la venda minorista de determinats hidrocarburs...–, els tributs sobre el joc i les taxes. Com podem observar, el País Basc té concertats la pràctica totalitat dels impostos. D'altra banda, són ingressos fiscals no concertats els impostos –rendes de duanes, retencions de funcionaris i treballadors de l'Estat, retencions de capitals actius financers emesos per

l'Estat o per altres comunitats autònomes, monopolis fiscals...–, els tributs –taxes, preus i altres ingressos de serveis no assumits pel País Basc– i les cotitzacions de la Seguretat Social.

Dels impostos és fonamental saber qui els percep, és a dir, qui és el recaptador dels tributs pagats pels residents al País Basc: les hisendes forals, les municipals –béns immobles, vehicles de tracció mecànica i altres de menors– o l'Estat. L'Administració central recapta la renda de duanes, les retencions a funcionaris i les retencions sobre els actius financers emesos per l'Estat i les Comunitats Autònomes de règim comú. De la mateixa manera, també recapta determinats ingressos per serveis públics que no són competència del País Basc i les cotitzacions de la Seguretat Social. La recaptació de la resta d'impostos la realitzen les hisendes forals o les locals. D'aquesta manera, podem comprovar com el procés de concertació d'impostos està pràcticament conclòs.

A part de la capacitat de recaptació, en tot sistema fiscal és necessari conèixer la capacitat normativa per establir i regular les normes fiscals. L'autonomia normativa permet que cada hisenda foral pugui regular, establir i especificar en cada impost els seus propis procediments. Així mateix, la coordinació impositiva dins del País Basc és competència de l'Òrgan de Coordinació Tributària del País Basc, creat per la Llei 3/1989, institució que té l'objectiu d'assegurar l'harmonització efectiva de les regulacions fiscals dins del País Basc.

El País Basc assumeix un «risc unilateral»: quan la recaptació es redueix de forma important ha d'atendre igualment al pagament de la quota i a les despeses pròpies sense poder recórrer a l'Estat

Després de les reformes dutes a terme en el Concert Econòmic, la capacitat normativa de les hisendes forals és pràcticament total en els impostos directes, amb les excepcions següents: s'han de mantenir les retencions de capital que estableix l'Estat; la tributació de no residents està regulada per l'Estat, excepte les empreses no residents que tributen en exclusiva en el País Basc o hi operen mitjançant un establiment permanent i hi realitzen més d'un 25% de les seves operacions.

Respecte als impostos indirectes, les hisendes forals no tenen capacitat normativa excepte en l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. En aquests impostos, els territoris històrics tenen capacitat recaptadora i poden fixar els models i documents a omplir, així com els tràmits administratius i els terminis en què s'ha de procedir al seu ingrés per part dels administrats.

Pel que fa a les cotitzacions de la Seguretat Social, és necessari reivindicar que al País Basc li correspon el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, així com la gestió del seu règim econòmic. Aquest és un aspecte d'interès creixent en el desenvolupament econòmic i social del País Basc, ja que està en joc el manteniment de l'estat del benestar, un problema real per tots els governs del món. L'Estatut d'Autonomia així ho regula, quan atribueix al País Basc la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social a través dels oportuns convenis, dins del seu caràcter unitari i amb respecte al principi de solidaritat.

Debilitats de Concert Econòmic

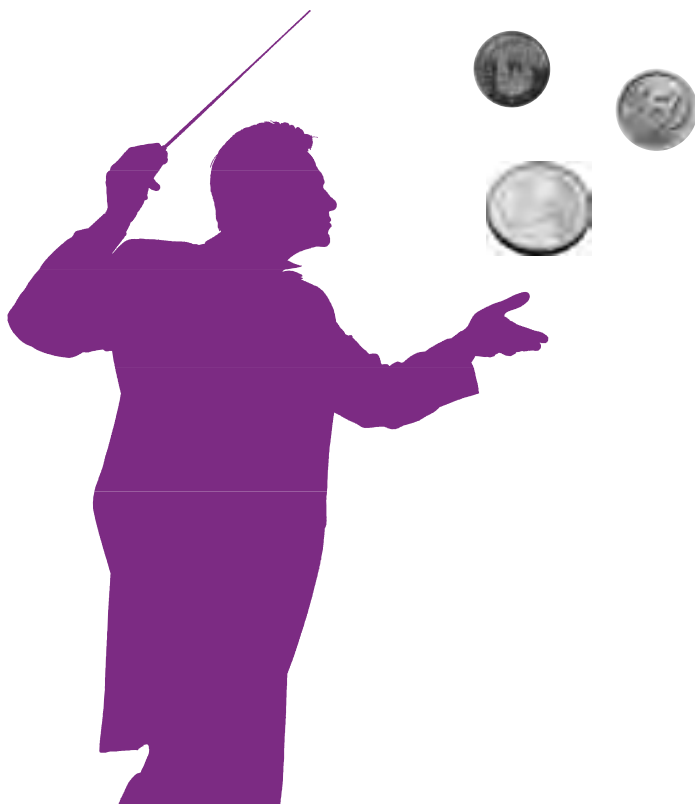
Darrerament, el sistema de Concert ha sigut objecte de freqüents atacs polítics i també de recursos i procediments judicials que han situat el sistema de finançament basc en una situació constant de debilitat i inestabilitat. En nombroses ocasions hem sentit valoracions crítiques que titllen d'insolidari el Concert Econòmic, tot i que realment, al marge que les institucions basques han regulat i recaptat els seus impostos des de l'edat mitjana, es tracta d'un sistema que suposa l'assumpció d'un «risc unilateral» per part del País Basc: les hisendes forals recapten els impostos i atenen les competències assumides sense possibilitat de recórrer a l'Estat en cas de crisi econòmica o situació que comporti escassetat de tresoreria, al marge d'haver de fer sempre front al pagament de la quota a l'Estat.

La globalització econòmica i el procés de deslocalització industrial –amb el que això pot comportar de desplaçament de persones, activitats, empreses, capitals, domicilis fiscals...– ens ha de conscienciar que de la mateixa manera que a nivell de l'Estat coexisteixen dos règims fiscals –el concertat i el comú–, a la UE també han d'estar representats ambdós models per tal de poder negociar qualsevol aspecte relacionat amb la nova fiscalitat i la futura harmonització fiscal europea. Així mateix, s'ha d'aconseguir que les normes forals que emanen de les juntes generals dels tres territoris històrics tinguin con-

La suma dels ingressos concertats més altres d'addicionals, descomptant la quota, determina la capacitat financera del Concert Econòmic al País Basc

sideració de norma general de la UE, de tal manera que aquestes no siguin considerades com «ajudes de caràcter regional» impedit la jurisdicció existent.

En aquest moment, les normes forals aprovades per les juntes generals, al no tenir rang formal de llei, poden ser recorregudes davant de tribunals d'ordre Contenciós Administratiu, com si de mers reglaments es tractessin i això implica una legitimació activa molt àmplia de cara a la possible interposició de recursos. Paradoxalment, les regulacions tributàries que aprova el Parlament de Navarra no es troben en aquesta posició, donada la seva naturalesa legal de lleis forals i conseqüentment, l'enjudiciament dels recursos en contra seva correspon, si s'escau, al Tribunal Constitucional. D'aquí que en diferents ocasions –la més recent el 14 de març de 2008– el Parlament Basc proclami que «el Concert Econòmic és un instrument solidari i d'autogovern» i expressi la seva convicció que té «ple encaix en la UE». Així mateix, sol·licita al Govern de l'Estat i a les Corts que reformin les lleis necessàries per tal que els recursos contra les normes forals hagin de ser interposats davant del Tribunal Constitucional. Alhora, demana a l'executiu central l'adopció d'una declaració en defensa del Concert de tal manera que «el Regne d'Espanya garanteixi l'aplicació i el funcionament del règim tributari foral tradicional». Seguint, aquesta situació no s'hauria produït si al tractat d'adhesió de l'Estat espanyol a la Comunitat Europea el 1986 i en els posteriors s'hagués incorporat amb total amplitud i claredat la realitat del model fiscal existent a l'Estat.



El procés de concertació d'impostos està pràcticament conclòs. De la mateixa manera, la capacitat normativa de les hisendes forals és pràcticament total en els impostos directes

El Concert Econòmic no pot viure en una judicialització permanent, ni la seva singularitat i originalitat crear problemes entre territoris i entre diferents plantejaments polítics. Per aquest motiu ha de ser reconegut de forma explícita per la legislació europea. Un fet cada dia més proper, sobretot després que aquest estiu el Tribunal de Justícia Europeu hagi reconegut la capacitat de les diputacions forals per establir els seus propis impostos, una decisió que a la pràctica suposa l'aval europeu al Concert Econòmic.

Un nou model de finançament per Catalunya

L'Estatut actual va ser aprovat pel Congrés dels Diputats el 30 de març de 2006 per un 55% de diputats de la cambra. Un text modificat substancialment després de la conversa mantinguda entre el president del Govern espanyol, José Luís Rodríguez Zapatero i el president de CiU, Artur Mas, el 21 de gener de 2006. Potser és un Estatut millor que anteriorment, però notablement inferior al text aprovat pel Parlament de Catalunya. Ens trobem davant d'una proposta del tot insuficient pels catalans que no resol els seus problemes de finançament. La Llei orgànica de finançament autonòmic és una llosa important, i els percentatges sobre els impostos directes i indirectes i els anys acordats per les inversions no solucionaran el dèficit financer de cara al futur. L'Estatut no preveu un Concert Econòmic ni res de semblant. El finançament que inclou l'Estatut té un sostre molt baix –sobretot si es té en compte la situació actual d'endeutament– per gestionar amb solvència i eficàcia les competències pròpies.

El text que surt del Congrés tampoc resol el problema de les competències exclusives i el seu blindatge, ni el tema de les infraestructures, ni el de la justícia i els seus òrgans representatius, ni el reconeixement de les seleccions esportives nacionals... El text que hauria d'haver sortit del Congrés de Diputats era l'aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 amb una majoria gairebé unànime de suport parlamentari. Però, per què no va ser així? Perquè encara no s'assimila ni és acceptat el concepte de nació, pedra angular del text inicial de l'Estatut. La definició de Catalunya com a nació no va contra cap altre poble, ni pretén negar l'existència de cap altra nació. Simplement afirma el que és propi, el que és sentit com a tal, amb naturalitat, sense agressivitat, sense tensió ni violència, contra ningú, contra res.

La negació de la nació catalana, o la basca en el nostre cas, ve d'aquells que negant la nostra existència, només reconeixen la seva, l'espanyola, incompatible amb qualsevol altre. La negació amb tòpics, pors, mentides, amenaces, catàstrofes i fins i tot no sé quines penes, de la realitat nacional de Catalunya i del País Basc, no fa que aquesta realitat deixi d'existir en cap moment. Catalunya i el País Basc són nacions, abans, ara i sempre. Ho diguin o no les lleis. I aquest és un problema que si no es resol, només s'amaga.

L'Estat té un problema en si mateix. Hi cabem tots en ell tal com som? O no hi tenim cabuda? Si l'Estat no ens vol tal i com som, què hi fem aquí? Deixem l'Espanya in-

El finançament que inclou l'Estatut català té un sostre molt baix –sobretot si es té en compte la situació actual d'endeutament– per gestionar amb solvència i eficàcia les competències pròpies

tegrista, l'Espanya que exclou. En ple segle XXI, un Estat que es basa només en una nació, en una llengua, en una concepció radial, no té cabuda. Com es pot dir que la proposta d'Estatut «consagra una unió confederal d'estats»? Catalunya és una nació, com el País Basc, perquè tenen una història, una llengua, una cultura, un territori, un dret, unes institucions, una idiosincràsia com a poble i sobretot, perquè es fonamenta en l'expressió lliure i democràtica de la voluntat dels seus ciutadans i ciutadanes de compartir un projecte col·lectiu i de decidir sobre el seu futur en llibertat i pau. Tot això ens mostra com l'Estat espanyol és incapaç d'avançar cap al principi de plurinacionalitat i de bilateralitat en les relacions entre l'Estat i els drets col·lectius del poble català i basc. S'ha rebutjat consagrar a Catalunya com una nació en una llei orgànica, perquè això significaria el reconeixement per part de la UE com a nació sense estat.

El nou model de finançament estatal ha d'entrar en vigor el 2009. Les perspectives macroeconòmiques per aquest exercici i els següents no són massa favorables i això efectuarà de forma important tant la recaptació fiscal com el nivell de despesa i inversió estatal. D'aquesta manera, els interlocutors en la negociació amb el Govern de l'Estat sobre el finançament autonòmic no trobaran un camí senzill per arribar a acords que satisfacin de forma convenient les necessitats de recursos per atendre els compromisos assumits amb els ciutadans catalans. Serà possible mantenir l'estat del benestar? Serà possi-

ble atendre dignament els reptes que l'envelliment poblacional planteja?

No es pot acceptar que s'aportin uns diners a les arques de l'Estat que es necessiten per atendre a les necessitats dels ciutadans catalans. No es pot ni s'ha d'estar més mal finançat que altres territoris. Per això, malgrat les veus interessades que afirmen que «el joc de les balances fiscals és absurd i perillós», és absolutament necessari manifestar que la situació actual del model de finançament autonòmic genera veritables greuges entre territoris que acaben revertint sobre els ciutadans. Això s'ha constatat a través de la publicació per primera vegada per part del Govern espanyol de les balances fiscals de l'exercici 2005 el juliol passat, demostrant que els territoris dels Països Catalans –Illes Balears, Principat de Catalunya i el País Valencià, per aquest ordre– són els principals perjudicats, conjuntament amb Madrid, pel dèficit fiscal.

Amb el model de finançament contingut en el nou Estatut, i amb la proposta de bases per la reforma del finançament autonòmic, enviat pel Govern central a les comunitats, Catalunya no resoldrà els seus problemes financers de cara al futur. Pels comentaris realitzats per veus autoritzades del govern socialista, l'Administració central en cap cas deixarà de gestionar almenys el 50% de la despesa no financera del conjunt de les administracions públiques. D'aquesta manera, la quantitat de la despesa gestionada per l'Estat mai serà inferior a la gestionada per les comunitats autònomes. Així, la participació de la

Si Catalunya desitja acabar d'una vegada per totes amb les seves angoixes financeres ha de plantejar-se amb urgència un model de finançament exclusivament bilateral amb l'Estat

comunitats autònomes en l'IRPF, l'IVA, i els impostos especials es fixa en un màxim del 50%, gairebé igual a l'establert per l'Estatut, amb la diferència que el text determina una participació del 58% de Catalunya en la gestió dels impostos especials. Però com que la Constitució estableix que cap Estatut pot fixar privilegis que afavoreixin a determinades comunitats autònomes no sembla possible que pugui mantenir-se aquest 58% sobre els impostos especials.

Segons estableix l'actual Llei de finançament autonòmic, seguint el model de l'equitat fiscal vertical, s'ha de proporcionar un nivell desitjable i similar de serveis públics a totes les comunitats autònomes de règim comú, de tal manera que s'han de garantir recursos tributaris cedits per l'Estat per la prestació de serveis públics bàsics de l'estat del benestar –educació, salut, serveis socials– iguals per tots els ciutadans. Aquesta ha estat sempre una aspiració catalana, que sembla que intenta assolir. Però què passarà amb la resta de serveis prestats per les comunitats autònomes? Com es garanteix el finançament? On queda l'antic Fons de Suficiència o Anivellament Fiscal? Catalunya pot seguir el mateix procediment de finançament per aquests serveis que la resta de comunitats autònomes de règim comú?

La Generalitat proposa limitar a la salut, l'educació i serveis socials de dependència la redistribució de fons per igualar la prestació de serveis. Per contra, el Govern central desitja una solidaritat més àmplia que inclogui al-

tres serveis bàsics, com per exemple la justícia. Si l'administració central s'acosta més a la filosofia catalana trobarà el rebuig de les comunitats autònomes en les que la població creix menys. D'aquesta manera, el govern socialista o renuncia a aquesta i compensa d'una altra manera a les comunitats, com Catalunya, amb un major creixement demogràfic, o aprova nous fons per aquelles comunitats amb un major envelliment poblacional.

Conclusió

La singularitat fiscal del País Basc –Concert i Conveni– ha deixat de ser un assumpte exclusivament propi per convertir-se en una peça clau important en el procés d'harmonització dins de la UE, alhora que pot servir de model per altres nacions de la UE. Perquè a l'Europa del segle XXI són viables diferents nivells d'autonomia dins d'un estat, o fora d'ells, basats en pilars històrics, lingüístics, culturals, socials, polítics... sense malmetre la unitat de mercat.

Tots aquests són aspectes fonamentals per un disseny no massa llunyà d'una UE que doni resposta a les reivindicacions de sobirania que avui ja existeixen en el seu si. Si Catalunya desitja acabar d'una vegada per totes amb les seves angoixes financeres i vol donar als seus ciutadans els serveis que es mereixen, ha de plantejar-se amb tota seriositat, urgència i amplitud un model de finançament exclusivament bilateral amb l'Estat. No ha de ser només un acord tributari o fiscal amb visió exclusivament financera, sinó que ha de ser un model que reforci

Catalunya ha d'advocar per un canvi de model de finançament, caminant cap el Concert Econòmic. No es tracta de fer les coses d'una altra manera, es tracta de fer altres coses

l'autogovern de Catalunya i les seves relacions amb l'Estat. A més, aquesta institució acordada ha de preveure la solidaritat i el respecte amb els altres pobles de l'Estat, per tal que no es pugui, en cap cas, parlar de ciutadans de primera i de segona. Per aquest motiu, Catalunya i els partits catalans han d'advocar per una transformació responsable del sistema de finançament caminant cap al model de Concert Econòmic que al País Basc ha funcionant, i no anar cap a un model que generi una nova frustració en no reduir els desequilibris financers que l'acompanyen des de sempre. No es tracta de fer les coses d'una altra manera, es tracta de fer altres coses. Tant de bo encertin en l'elecció. |

+ INFO

Fonts

- [Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1978](#)
- [Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre, Estatut d'Autonomia del País Basc](#)
- [Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, Estatut d'Autonomia de Catalunya](#)
- [Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol. Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya](#)
- [Llei 28/2007, de 25 d'octubre, per la qual es modifica la Llei 12/2002, de 23 de maig, per la que s'aprova el Concert Econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc.](#)

Enllaços

- [Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco](#)
www.ogasun.ejgv.euskadi.net

EXPLORADOR





Senegal: entre la diferència i la indiferència*

Jordi Tomàs** | jtomasguilera@yahoo.com

Al meu pare, que em va ensenyar a caminar constructivament per aquest món tan ric i plural. Descansi en pau.

VISTA PRÈVIA

Després del Marroc i Gàmbia, el Senegal és el país africà d'origen de més catalans i catalanes nouvinguts. Segons l'Institut d'Estadística de Catalunya, el 2007 hi havia més d'11.500 senegalesos residents a les nostres comarques, 9.000 més que el 2000, esdevenint una de les comunitats d'immigrats que més creix. Acollir-los, com en el cas del prop del milió de persones d'origen estranger que han fet de Catalunya la seva nova llar, és un dels principals reptes que tenim com a país. Per això ens cal saber qui són i d'on venen. Conèixer i entendre el Senegal, de la mateixa manera que volem que ells coneguin i entenguin Catalunya.

Fa una vintena d'anys, Senegal era un indret poc conegut pels catalans. Tret d'alguns motxillaires aventurers, dels fans del Ral·li París-Dakar, dels que hi tenien algun amic missioner escolapi, dels que s'havien apropiat als senegalesos i gambians que collien roses al Maresme, dels amants dels estudis africans o dels addictes a la geografia mundial, ben poca gent sabia res d'aquest país de l'Àfrica Occidental.

Avui, qui més qui menys ha sentit a parlar d'algun senegalès famós –com podrien ser els músics Youssou N'dour (1959) o els membres de l'Orchestra Baobab; les escriptores Mariama Ba (1929-1981) i Ken Bugul (1947); els futbolistes El Hadji Diouf (1981) o Henri Camara (1977)–; o coneix algú que ha fet turisme a Senegal; té un amic o amiga que hi viu –sobretot cooperants–; es relaciona

* Aquest article ha estat possible gràcies a la Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

** Doctor en Antropologia Social i Cultural i investigador al Centro de Estudios Africanos (ISCTE) de Lisboa

Tot i que cada dia la diferència africana en general i senegalesa en particular ens atreu més, els països d'Àfrica són molt desconeguts a casa nostra

amb els senegalesos residents a Catalunya; o fins i tot ha sentit a parlar del llarg conflicte de la regió meridional del país, Casamance.

Però malgrat aquesta, diguem-li, nova proximitat, què sabem de Senegal? Sabem que el seu primer president, apart de polític, era poeta? Sabem que molts dels seus habitants parlen perfectament tres o quatre llengües? Sabem que en algunes àrees l'escolarització de primària arriba al 100% i la de secundària passa del 60%? Sabem que ha tingut una dona que ha estat primera ministra?

En certa manera, podríem dir que tot i que cada dia més la diferència africana en general i senegalesa en particular ens atreu, els països del continent africà no són, ni molt menys, tan coneguts a casa nostra com poden ser, posem pel cas, Grècia, Perú, Canadà, Israel o Tailàndia. I les notícies que hi neixen no generen la mateixa sensibilitat que aquelles que es produeixen en altres zones del món. A tall d'exemple, el 26 de setembre de 2002, en una tragèdia incommensurable, morien gairebé 2.000 persones en l'enfonsament del vaixell senegalès Le Joola. Poc després, les costes gallegues s'omplien de «chapa-pote» per l'enfonsament del Prestige. L'abismal desigualtat en la quantitat de tinta vessada per cada notícia ja ens parla de la indiferència que es respira a casa nostra per la vida –i la mort– africana.

Una arbitrarietat colonial?

Si agafem un plànol de Senegal, ens sorprendrà de seguida la seva forma característica. Senegal conté un altre Estat al bell mig de les seves entranyes: Gàmbia. Aquesta geografia tan singular s'explica per les aventures colonials europees. Des del segle XV i durant molt de temps, diverses potències s'interessen per la regió: Portugal, França, els Països Baixos, Anglaterra... Cada potència s'instal·la a la costa o als rius i hi munta una petita factoria comercial per intercanviar productes amb els nadius. Als segles XVII i XVIII el comerç de la tracta d'esclaus prolifera per tota la regió. De fet, la costa es converteix en la receptora de tots els esclaus capturats a través de ràzies a l'interior del continent. Un bon exemple el podem visitar avui a l'illa de Gorée –davant de les costes de Dakar–, en la que gràcies al Museu Històric i a l'anomenada Casa dels Esclaus un es pot fer una idea de quin pa s'hi donava. De fet, els alumnes de Dakar visiten regularment aquesta illa per aprendre coses del seu passat esclavista.

Però reculem una mica més en el temps... Què hi ha en aquelles terres abans de l'arribada dels àvids comerciants i militars occidentals? Senegal, abans del desembarcament dels europeus, no existeix com a tal. Tot el territori és un conjunt de regnes i societats més o menys relacionades a través del comerç, les aliances matrimonials, els pactes polítics... Així, entre els segles XII i XIX tenim, amb

**Abans de l'arribada dels europeus,
Senegal no existeix. Tot el territori
era un conjunt de regnes més o menys
relacionats entre si a través
del comerç i els pactes polítics**

formes i aliances variables, els regnes del Joloff –dominat pels wólof–, el Sine i el Salum –pels serer–, el Tekrur –pels tucoleur–, Gaabu –pels manding–, entre molts d'altres. La majoria d'aquestes societats van islamitzant-se progressivament –avui l'Islam es professat per un 90% de la població–, fent una simbiosi molt especial amb les creences autòctones anteriors, fins al punt que a Senegal s'ha parlat d'un «Islam negre».

També, en aquells moments, altres societats, especialment a la Baixa Casamance –amb els pobles bainunk, joola, balanta, manjack, mancanya... – i Senegal oriental –amb els tenda, bedik, bassari...–, viuen en economia de subsistència en zones molt aïllades de difícil accés i han mantingut fins avui la religió tradicional.

Cadascun d'aquests pobles resisteix amb menor o major mesura als embats de la colonització: alguns, com Lat Dior Diop (1842-1886) –rei de Cayor–, El Hadj Omar Tall (1797-1864) –que empen una guerra santa a diferents països d'Àfrica occidental– i Ahmadou Bamba (1853-1927) –fundador d'una cofradia o germandat religiosa musulmana al segle XIX, el muridisme– ofereixen als seus respectius territoris una resistència èpica als francesos i avui són venerats com a autèntics herois nacionals. En canvi, altres, veient la superioritat militar francesa, opten per la via ràpida a través de pactes polítics i econòmics.

Després del Tractat de Berlin (1885), els europeus delimiten les fronteres a tota Àfrica: en el cas que ens ocupa, els francesos –que són aquells a qui toca aquest tros

de pastís africà–negocien les fronteres amb els anglesos –que dominen Gàmbia– i els portuguesos –que controlaven el què seria Guinea Bissau–. Fruit d'això, es veuen certes fronteres fetes amb tirallines, que no segueixen en absolut la realitat històrica i cultural de la zona i que acaben dividint pobles en tres estats diferents –com els joola o els manding, que es troben tant a Senegal com a Guinea Bissau i Gàmbia–.

A mesura que la conquesta avança, els francesos van instal·lant la seva administració i el seu exèrcit –i més endavant escoles, en el somni civilitzador europeu–, i planifiquen l'explotació econòmica del territori. Per exemple, la construcció de la línia de ferrocarril a la zona obeeix als interessos gals de transportar els productes –especialment cacauet, però també sal, cereals...– que produeixen les poblacions locals de l'interior cap a la costa.

De mica en mica, la llum de la civilització il·lumina aquests pobres bàrbars –ironitzem citant paraules textuales dels colonitzadors–. De fet, ja en temps colonials, a mitjans segle XIX, hi ha uns municipis, les anomenades Quatre Communes –Gorée, Dakar, Rufisque i Saint-Louis–, que participen activament en el govern de Senegal. Els seus habitants són considerats «ciutadans» de ple dret de la República Francesa. D'aquests municipis privilegiats en sorgeixen alguns dels polítics senegalesos més influents del segle XX. La resta d'habitants de la zona –la majoria– són anomenats «sujets», i estan subjectes al treball forçat, al pagament d'impostos...

Amb el Tractat de Berlin (1885) els europeus delimiten les fronteres d'Àfrica amb tiralínies. Senegal queda en mans franceses fins el 1960, moment en què s'independentitza

A partir de 1914, a més de la dominació política i l'exploatació econòmica, els pobles de Senegal es troben amb una nova tragèdia: França obliga a milers de joves «voluntaris» a allistar-se a l'Exèrcit francès per combatre a les dues Guerres Mundials i a les colonials –Algèria, Indoxina...–. Podeu suposar que, essent africans, els posen a primera línia de foc o a fer les feines més penoses: alguns republicans catalans no hauran oblidat que a camps com Argelès els vigilen els «tirailleurs» senegalesos. I potser alguns ancians del Rosselló recorden com alguns joves soldats senegalesos eren batejats a parròquies com la de Rivesaltes.

Amb això, arribem a la dècada de 1950, quan comencen a independitzar-se alguns països més o menys veïns –Ghana (1957), Guinea Conakry (1958)–. En un camí negociat i força plàcid, tutelat a distància pels francesos, Senegal s'independentitza el 1960.

Per descomptat, podem dir que –com succeeix en tants d'altres llocs, i no només a Àfrica– la formació de Senegal es deu a una arbitrarietat colonial. Però el temps passa per a tothom i avui en dia, molts senegalesos –la majoria– senten que aquestes són les seves fronteres i que la nació senegalesa és la seva i té poc a veure amb les veïnes nacions mauritana, maliana, gambiana i bissau-guineana. Altres –minoritaris–, creuen que Senegal no és la seva pàtria. Hi tornarem més endavant.

Una doble riquesa cultural

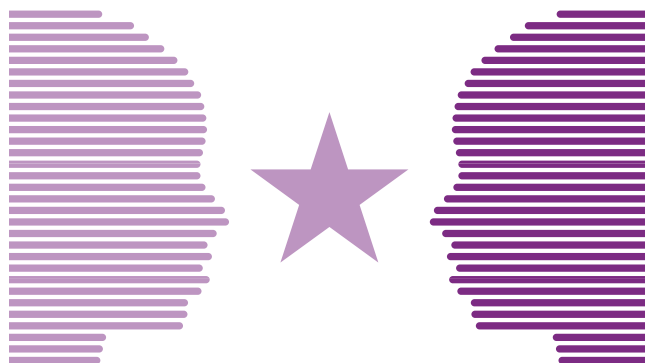
Els segles de camí cultural fet pels diferents pobles que avui conformen Senegal i la influència poderosa, en part, de la metròpoli francesa durant tres segles a les anomenades Quatre Comunes i durant unes dècades als llocs més recòndits del país ha provocat un fet molt important: avui en dia, a Senegal, moltes persones tenen, com a mínim, una doble riquesa cultural. És a dir, d'una banda, han nascut en una societat tradicional, amb els seus valors, la seva llengua, la seva religió, la seva pròpia història, la seva manera de veure el món. Ser serer, pehl, joola, manding o wólof no és una mera etiqueta: és una forma de comprensió del món. Tot això sense comptar que molts autòctons, per raons biogràfiques, coneixen no només la seva cultura, sinó la de la seva dona, la seva mare –la identitat s'hereta per via paterna–, el seus amics d'infància o els seus veïns... De l'altra banda, molts senegalesos han crescut també en un entorn on es pot aprendre la cultura occidental, d'origen francès, arrelada a Senegal. De fet, en diverses zones del país l'escolarització –que segueix el model francès– frega el 100% a primària i supera el 60% a secundària.

En aquest sentit, la societat senegalesa –com moltes societats del continent africà– viu en un doble registre: en un, la vida local, les llengües autòctones, els valors religiosos i tradicionals, el coneixement iniciàtic, els deures cap als membres del llinatge, la solidaritat del clan, el va-

**La formació de Senegal es deu a una
arbitrarietat colonial. Però avui en dia,
la majoria de senegalesos senten
que aquestes són les seves fronteres
i que la nació senegalesa és la seva**

lor no econòmic dels béns monetaris, la medicina tradicional, els sistemes de justícia locals...; en l'altre, la vida occidental, l'estètica europea, el francès, els valors del lliure mercat, el coneixement universitari, el discurs dels drets humans, els hospitals, els jutges...

Per tant, parlem de dos registres –dos móns, en definitiva– que conviuen en el mateix espai i que es relacionen de manera variable: col·laboren, s'ignoren, es critiquen, es complementen, es retroalimenten... Sigui com sigui, aquests móns es toquen constantment: les persones n'entren i en surten cada dia. Aquesta doble realitat en tots els camps de la societat permet un amplí ventall d'estratègies personals i grupals que sovint són difícils d'observar per al turista que està de pas –o fins i tot pel visitant que només s'hi està uns mesos–. Segons el moment, l'eficàcia o el context, els senegalesos van alternant una i altra cultura fent els seus propis itineraris –polítics, econòmics, judicials, educacionals, terapèutics...-. Això passa en totes les esferes de la societat, des de la vida rural i pagesa fins als luxosos despatxos dels ministres. Així, ministres del govern –sobretot si són originaris de la zona sud del país– també poden oficiar cerimònies religioses amb sacrificis animals i vi de palmera en els altars tradicionals del seu poble d'origen; professors de la Universitat Cheick Anta Diop de Dakar poden ser mestres iniciàtics i ensenyar altres camins de coneixement als fills dels seus pobles; metges de gran reputació tenen nocions de teràpies locals... En definitiva, el què volem dir



Molts senegalesos tenen una doble cultura: l'autòctona i l'occidental, d'origen francès. I això significa tenir una doble riquesa

és que molts africans d'avui en dia tenen una doble cultura. I això significa tenir una doble riquesa.

Una constant actitud reflexiva, crítica i constructiva

En una entranyable pel·lícula titulada *Guelwaar* (1991), l'inspirat cineasta i escriptor Ousmane Sembène (1923-2007) relata el cas d'un catòlic que és enterrat en un cementiri musulmà. D'aquest fet, tan trasbalsador en una societat com la senegalesa, en va desgranant tot de reflexions que ens ajuden a entendre millor totes les tensions de valors internes a Senegal. Aquesta dinàmica reflexiva i crítica és present en moltes altres pel·lícules i novel·les de l'autor, com *Xala* (1973), en la que un home d'avançada edat perd el seu vigor sexual quan es casa amb una jove neta guapíssima que hauria de convertir-se en la seva tercera esposa; o com *Moolaadé* (2004), on aborda el conflictiu tema de les mutilacions genitals femenines, costum practicat en certes àrees del país. Altres cineastes senegalesos també van servir-se de l'art per qüestionar la societat de l'època, des dels anys 1960 i 1970: *Ababacar Samb-Makharam* (1934-1987), que amb la pel·lícula *Et la niègre n'était plus* (1966) tracta el tema del retorn a casa dels immigrants; *Mahama Johnson Traoré* (1943), que amb *Diègue Bi* (1969) presenta les noves generacions de dones que s'oposen a una tradició que no els agrada; o *Safi Faye* (1943), la primera dona cineasta de

tot el continent africà, que descrivia els problemes de la pagesia a *Kaddu beykat / Lettre paysane* (1975).

Com ells, centenars d'artistes han pouat en la cultura senegalesa per reflexionar sobre el present i el futur del país. Per exemple, entre els escriptors, *Cheich Hamidou Kané* (1928) relata en la ja llunyana *L'aventura ambigua* (1983) les contradiccions nascudes amb l'arribada del model occidental a l'Àfrica, tan admirat per uns, tan repudiat per altres. O l'escriptora feminista *Mariama Ba*, a *Una carta molt llarga* (1979), en la que una dona que acaba de perdre el marit fa una anàlisi de la seva vida retratant el paper de la dona en la societat senegalesa. O l'activista i escriptora *Ken Bugul*, amb obres com *Le baobab fou* (1982) o *Riwan ou le chemin des sables* (1999), en les que tracta el tema dels tabús sexuals i la poligàmia.

També els músics reivindicatius són legió. Des d'un famós *Youssou N'dour* (1959), compromès en temes com la lluita contra les drogues o la protecció dels menors, fins a un *Baaba Maal* (1953) o un *Cheick Lô* (1959) el ventall d'artistes preocupats pel seu país és enorme.

D'altra banda tenim els periodistes, molts dels quals senten que ells són els guardians de la democràcia, els que han de vetllar pel bé del país. En aquest sentit, per exemple, tenim les diverses obres d'*Abdou Latif Coulibaly*, autor molt compromès i molt crític amb la classe política, els llibres del qual, sense estar prohibits oficialment, són de difícil accés a tot Senegal. Tampoc no podem oblidar l'esperit crític de les vinyetes satíriques dels

L'Islam es professat per un 90% de la població senegalesa fent una simbiosi molt especial amb les creences autòctones anteriors, fins al punt que a Senegal es parla d'un «Islam negre»

diaris o fins i tot una publicació periòdica, com Le Canard libéré, que parodia l'ànec encadenat –Le canard enchaîné– dels francesos...

Entre els científics i intel·lectuals, la llista és inacabable. El cas del químic i historiador Cheick Anta Diop (1923-1986), que demostra les arrels negres de l'Egipte Antic, o del filòsof Alassane Ndaw, que explica la complexitat del pensament africà, són paradigmàtics.

Així doncs, els exemples de gent dinàmica i tenaç es multipliquen en tots els camps de la societat, des del camp artístic fins a la lluita pels drets humans i l'associacionisme, per cert, molt ric, viu i dinàmic a tot Senegal. En aquest sentit, citarem Pierre Sané (1949), que fou secretari general d'Amnistia Internacional durant nou anys (1992-2001).

La societat senegalesa és, en definitiva, una societat que es pensa i repensa constantment. Potser per això, avui en dia Senegal és un referent de l'Àfrica Occidental.

Els clarobscurs d'una democràcia de tall jacobí

Senegal té una llarga i intensa història política que arrela en època colonial, amb líders com Blaise Diagne (1872-1934) o Lamine Guèye (1891-1968). El primer president del Senegal independent, Leopold Sedar Senghor (1906-2001), governa el país durant vint anys (1960-1980), amb un estil propi, però imitant en certs aspec-

tes el model francès. Primerament, instaura un sistema de partit únic –el Partit Socialista (PS)–, i per assegurar-se l'estabilitat fa servir les xarxes religiós-comercials de les cofradies islàmiques senegaleses, malgrat que ell era catòlic –com el 7% de la població–. Tot i això, persegueix algunes dissidències amb discreció. A nivell exterior, les seves relacions amb l'Elisi són més que bones: la presència militar francesa a Senegal encara dura. De fet, Senghor, el president poeta, ha estat el primer africà professor agregé de llengua i literatura francesa a França. Senghor, instaura el pluripartidisme el 1978, i abandona el càrrec dos anys més tard. El seu successor, Abdou Diouf (1935), un socialista tecnòcrata amb menys carisma que el seu antecessor, és reelegit en diferents ocasions arribant a governar vint anys. Diouf ha de fer front a la temptativa d'unió fallida de Senegal i Gàmbia (1982-1989); al naixement, el 1982, del Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance (MFDC), moviment que reclama la independència de Casamance; a la devaluació del franc CFA,¹ el 1994; als problemes fronterers, especialment amb Mauritània...

A la dècada de 1990, diferents partits de l'oposició, liderats per Abdoulaye Wade (1926), que alguns anomenen «l'etern opositor», s'agrupen en la coalició Sopi, que vol dir «canvi» en la llengua més parlada al país, el wólof.

¹ Franc CFA: les sigles CFA signifiquen Colònies Franceses de l'Àfrica. Actualment, és la moneda de 14 estats africans, la majoria excolònies de França.

La societat senegalesa es pensa i repensa constantment. Potser per això, avui en dia Senegal és un referent de l'Àfrica Occidental

La coalició aplega més d'una vintena de partits de diferent ideologia al voltant del Partit Democràtic de Senegal (PDS), de tendència liberal.

Finalment, el canvi arriba el 2000 i els votants de molts partits, farts del PS, surten als carrers per celebrar-ho. Algunes coses, efectivament, canvien, com la millora de les infraestructures, l'obtenció de nombrosos ajuts internacionals per a diversos projectes locals, la relativa millora de la situació a Casamance...

Malgrat que molts votants queden decebut del seu primer mandat, maître Wade obté la reelecció amb certa comoditat el 2007 i s'enfronta a un mandat on els temes de sempre demanen a crits una atenció especial: reactivar l'economia amb imaginació; abordar realment el tema migratori; permetre una llibertat d'expressió real; acceptar que la qüestió de Casamance no està resolta; fer més llum sobre els temes pendents del dramàtic accident del vaixell Le Joola; que remou profundament la societat senegalesa a tots els nivells; controlar les temptatives de radicalització d'alguns sectors islàmics; combatre la corrupció.

El cas és que les notícies de polítics corruptes que apareixen de tant en tant –o sovint– als diaris, en general no desencisen els votants: a tot Senegal hi ha una consciència política molt arrelada entre la població. Qualsevol observador estranger que s'hagi dedicat a escoltar les converses al voltant del te, al Car Rapide o en un bar haurà constatat que hi ha una passió enorme pels debats sobre els temes socials, econòmics i polítics del país: pescadors,

pagesos, taxistes, professors, ferrers, artesans s'exciten molt sovint parlant de si aquest polític és més treballador o més honest que aquell altre. La correlació en la implicació electoral també confirma aquesta il·lusió per la política: en eleccions presidencials moltes vegades es supera el 70% de participació. La gent fa hores de cua per votar. I recordem que el pluralisme polític, a Senegal, comença el 1978, justament quan aquí nosaltres vivíem la transició...

Precarietat, dinamisme i innovació

Senegal és sobretot un país agrícola: el cacauet, el producte estrella, es generalitza com a producció agrícola en època colonial. Avui en dia, una part de la collita es dedica a l'exportació o a la producció d'oli de cacauet. La producció de cereals –arròs, mill, sorgo... – va a parar sobretot al consum intern, però en general, no arriba a cobrir totes les necessitats de la població. De fet, per raons diverses, l'arròs de Casamance no abasteix tot el Senegal i per tant, és obligatòria la importació d'arròs oriental –Vietnam, Cambodja... –. D'altra banda, la producció hortícola i frutícola –amb mangos, papaies, cocos, anacards, plàtans, canya de sucre...– duta a terme, especialment, a la part subtropical del país –Baixa-Casamance– seria més intensa si no fos per la inseguretat que regna a certes zones de la regió. La ramaderia i la pesca, així com la fusta, també tenen un cert pes en l'economia del país.

**Senegal és sobretot un país agrícola
amb el cacauet de producte estrella.
Malgrat això, la producció de cereals
no arriba a cobrir totes les
necessitats de la població**

A nivell industrial, Senegal està en una posició del rànking mundial més que discreta: produeix fosfats, titani, sal, petita indústria alimentària, pells, ciment... Per bé que depèn de les importacions, també exporta productes com l'oli de cacauet, els fosfats, el cotó, la pesca... En aquest sentit, comparat amb els països veïns, té un cert lideratge exportador. Tot i això, tret de l'àrea de Dakar i les ciutats més poblades, la major part del país viu de l'economia de subsistència, del comerç a petita i mitjana escala i d'un modest sector de serveis –molt especialment, els transports–.

Malgrat aquesta, diguem-li, precarietat, el dinamisme de l'economia senegalesa es pot percebre en nombrosos factors. D'una banda, la vitalitat de les xarxes comercials dels murides –cofradia religiosa islàmica d'origen senegalès– ja té anomenada en època colonial. Des de la ciutat de Touba –la qual, per alguns senegalesos és com un Estat dins de l'Estat–, són capaços de coordinar activitats econòmiques que tenen lloc als EUA, Àrabia Saudí, Itàlia i Japó –sense comptar, per descomptat, la seva influència en els països veïns–.

D'altra banda, cal parlar de les noves tecnologies... En pocs anys, a Senegal els mòbils i internet han passat de ser inexistents a tenir un pes important en la vida quotidiana de no pocs senegalesos. Fins i tot, en alguns instituts, l'aprenentatge d'internet és matèria obligada. I els cibercafès proliferen a grans gambades.

Per acabar, no ens podem estar d'esmentar un tema preocupant: com ja assenyala el desaparegut Sembène

en la pel·lícula *Guelwaar* ara fa més de quinze anys, cal plantejar-se seriosament l'enorme ajuda econòmica que arriba de l'exterior en forma de cooperació al desenvolupament. La pluja mil·lionària del capital de la cooperació és una arma de doble tall que cal controlar molt més de prop, tant per part dels anomenats «donadors» –entre ells, Catalunya– com dels anomenats «beneficiaris», per evitar les nombroses corrupteles que desencadena.

Una llarga història de migracions

La imatge dels africans extenuats, moribunds o fins i tot morts dins d'embarcacions de fusta ens colpeix dia a dia. Per als que són més sensibles, fins i tot podem dir que aquesta realitat ens fereix més encara quan comparem la imatge d'aquests homes i dones amb l'opulència amb què es viu en algunes zones de casa nostra.

Els motius pels quals els africans s'embarquen en aquest periple són, generalment, econòmics. Però també n'hi ha que busquen –com tants joves del món– l'aventura, l'èpica d'assaltar el món desconegut i veure què hi ha dins de la fortificació. Però no hi ha dubte que primen les raons pecuniàries: l'enlluernador món occidental que arriba a Senegal a través del París-Dakar, dels turistes amb càmeres digitals penjant del coll, dels cooperants amb els portàtils i els vols constants en avió, de la televisió... reforça la idea que el paradís comença al nord del Medi

Tret de l'àrea de Dakar i les ciutats més poblades, la major part del país viu de l'economia de subsistència

terrani –via les Illes Canàries–.

Moltes vegades l'aventurer és un noi o noia solitari, tossut, i amb un amic o cosí del qual ha sentit a dir que ha triomfat a l'Estat espanyol, Itàlia o França, perquè ha enviat diners al poble per construir una mesquita, una escola o un centre de salut. D'altres, l'aventura neix en grup, al llinatge, al clan... Aleshores, un escollit serà l'encarregat de satisfer l'ambició de tot un poble. La seva serà una història de la qual tothom espera que acabi amb un triomf. Un triomf que quan sigui personal, serà col·lectiu. Per això, difícilment els immigrants que són a Catalunya en particular o a Europa en general, expliquen als seus parents i amics les penúries per les que passen, el racisme generalitzat que senten, el xoc cultural que pateixen quan ells es troben en franca minoria davant dels «blancs». Els immigrants arriben a Europa amb un passat ple de vida, amb una experiència vital, social, i laboral inimaginable –que alguns ja voldríem per als nostres joves...–, però aquí es troben que poca gent s'interessa per qui eren ells abans del llarg viatge migratori. I allà no volen explicar als seus estimats com de complicat i dur és tot plegat.

De totes maneres, a l'Àfrica occidental les migracions no són noves. Vénen de lluny, de segles enrera. Aquesta tradició migratòria ja és retratada a la dècada de 1950 a la novel·la de l'escriptor Abdoulaye Sadi (1910-1961), a través de la figura de la joveneta Maïmouna, que arriba a Dakar, provinent del poble, en un entorn urbà desconegut i hostil. També les migracions internacionals del poble

soninké, a Senegal, són antigues, són pràcticament definidores de la seva societat. Tampoc no és estrany trobar senegalesos que viuen fora del país –des dels EUA a Sudàfrica, passant per l'Estat espanyol– des de fa dècades. Alguns d'ells estan molt ben situats: comerciants amb un cert èxit, professors universitaris, metges...

Com que mai no plou a gust de tothom, trobem uns senegalesos decebuts de la seva aventura europea: aquells que –sobretot gràcies a amics europeus i/o a ONG– han fet una estada a «les terres dels blancs» i que asseguren que mai més tornaran a Europa que, per ells, és la imatge més allunyada del paradís.

El més preocupant de tot plegat, suposo, són les fugues: primer marxen els que, per estudis o qualitats personals, són enviats a l'estranger. I allà es queden. Després marxa la mà d'obra jove, la força, disposada a invertir temps i energies lluny de casa. Si moltes vegades l'objectiu inicial és acabar tornant, sovint acaben quedant-se a Europa. Per sort, molts mantenen el contacte amb els de casa: inverteixen al país, envien diners...

L'especificitat del sud

Al principi de l'article parlàvem de la forma capritxosa de l'Estat senegalès. La zona que queda al sud de l'Estat, just al sud de Gàmbia, i al nord de Guinea Bissau, s'anomena Casamance. Corre el 1982 quan a Ziguinchor, la

Cal plantejar-se seriosament l'enorme ajuda econòmica que arriba de l'exterior en forma de cooperació al desenvolupament, per evitar les nombroses corrupteles que desencadena

capital d'aquella regió, apareix MFDC, que reivindica pacíficament la seva independència respecte Senegal. Recordem el context veïnal de Casamance: el 1960 Senegal s'ha independitzat de França –inclosa Casamance–; el 1965, Gàmbia de la Gran Bretanya; el 1974, Guinea Bissau de Portugal... En certa manera, el bullici del somni independentista continua. En aquest context, un grup de persones de Casamance, la majoria d'elles amb una molt bona formació a nivell polític, funden el MFDC i es queixen que el govern senegalès no ha escoltat les seves reivindicacions d'autonomia; que la regió està sent explotada econòmicament per persones del nord del país; que no hi ha cap inversió en infraestructures... i un llarg etcètera de greuges contra el poder central de Dakar, entre els quals també figura una conflictiva expropiació de terres en època del govern de Senghor.

Casamance és, tot s'ha de dir, una regió diferenciada. No només per la ja esmentada qüestió geogràfica –de fet, no és la geografia la que afecta les demandes polítiques, sinó «com es viu» aquesta geografia–, sinó per raons culturals: les societats que hi viuen són més igualitàries que les del nord –especialment els joola, grup majoritari dins el MFDC–; històriques: una part de la zona havia estat colonitzada pels portuguesos fins el 1886, i un cop passa a mans franceses, és administrada en alguns períodes de forma separada de Senegal; i religioses: tot i que l'islam hi és majoritari, el catolicisme i les religions tradicionals hi tenen un pes molt fort.

Com passa sovint en aquests conflictes, de bon començament la solució estatal és el pitjor remei: el 1982 els líders independentistes són empresonats durant cinc anys. Poc després, el 1990, el MFDC comença les accions armades. Novament l'opció governamental desproporcionada castiga milers d'innocents: les tortures, desaparicions i assassinats per part del govern són recollits per diversos informes d'Amnistia Internacional –dirigida en aquella època per un casamancès, Sané–, i és clar, negats per Dakar amb altres informes exculpatoris. Tot plegat va reforçar les idees independentistes en part dels habitants, malgrat que el MFDC no ha tingut mai un suport total de la població. En una escalada de violència, incloent-hi la col·locació de mines a la zona fronterera per part del MFDC, la situació s'agreuja a mitjans de la dècada de 1990. Tot i això, el conflicte sempre ha estat de baixa intensitat.

El 2004, Abdoluaye Wade i el líder històric del MFDC, el capellà Augustin Diamacoune Senghor (1928- 2007) firma un acord de pau que no és subscrit per la totalitat de les diferents faccions del MFDC, algunes de les quals avui continuen fent accions armades a la zona. Malgrat que l'opció independentista ara està en crisi, entre diversos casamancesos continua havent-hi una mica la sensació que els senegalesos del nord viuen de l'esforç del sud... I que, en el fons, Senegal comença al nord de Gàmbia.

Tot i que s'ha vessat molta tinta sobre el conflicte de Casamance, també s'hauria d'escriure molt sobre el tre-

Els motius de l'emigració generalment són econòmics. Però també n'hi ha que busquen l'aventura: l'enlluernador món occidental del París-Dakar, dels turistes amb càmeres digitals...

ball perseverant que molts fills de la regió estan fent des de fa anys per assolir la pau: líders religiosos musulmans, catòlics i de religió tradicional; associacions de dones, d'agricultors, d'estudiants; líders polítics locals; ONG autòctones...

Afro-optimisme, malgrat tot...

Precarietat econòmica, migracions a la recerca d'«El Dorado» septentrional, conflicte armat en algun racó del país, corrupció... Així està l'Estat espanyol a la dècada de 1960. En aquest estat meridional europeu, la truita s'ha girat, almenys en part, en menys de mig segle. Per descomptat, a casa nostra queden moltes coses per resoldre –perquè mai en cap Estat quedaran resolts tots els problemes dels ciutadans–. També queden moltes coses per solucionar a Senegal: la realitat econòmica, la llibertat de premsa, els drets humans, el conflicte de Casamance, i un llarg etcètera. Però hem de ser optimistes, perquè en aquell país africà –com en tants d'altres– la gent lluita pel dia a dia, s'esforça per allò que l'interessa, té idees, busca sol·lucions, té somnis de futur, té sòlids valors per caminar constructivament per aquest món tan ric i plural. |

+ INFO

Llibres

BARBIER-WIESSER, F.G., *Comprendre la Casamance*. Karthala. Paris, 1994.

DIOP, M. C. (dir.), *Le Sénégal contemporain*. Karthala. Paris, 2002.

N'DIAYE, J., *Il fut un jour à Gorée... L'esclavage raconté à nos enfants*. Ed. Michel Lafont. Neuilly sur Seine, 2006.

SAGLIO, C., *Sénégal*. Ed. Grandvaux. Brinon sur Sauldre, 2005.

SECK, A., *Sénégal. Émergence d'une démocratie moderne (1945-2005)*. Karthala. Paris, 2005.

Articles

TOMÀS, J., «Paz en Casamance: caminos y horizontes». *Nova Africa*. Número 19. Pàgines 25-58. Centre d'Estudis Africans. Barcelona, 2006.

TOMÀS, J., «Casamance: vint-i-cinc anys després». *Europa de les Nacions*. Número 63. Pàgines 35-38. CIEMEN. Barcelona, 2007

Enllaços

■ Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament – Generalitat de Catalunya
www.gencat.cat/cooperacioexterior/cooperacio/

■ Centre d'Estudis African
www.estudisafricans.org

■ República de Senegal
www.gouv.sn

ARXIU





Reflexions sobre un ideal perifèric: Galeuzca (1923-1959)

Xosé Estévez* | jestevez@ud-ss.deusto.es

VISTA PRÈVIA

A principis de setembre d'enguany, es dona a conèixer a la societat catalana un manifest d'historiadors gal·lecs, bascos i catalans on criden a la defensa de la llengua i la cultura i a la recuperació de la memòria històrica de les tres nacions, alhora que denuncien el procés d'unifomització de la historiografia des d'una perspectiva espanyolista que s'està produint en els darrers anys. A dia d'avui, el manifest ja ha rebut el suport de més de cent acadèmics i professionals del món de la història, recuperant l'acció conjunta de Galícia, el País Basc i els Països Catalans envers el centralisme espanyol iniciada a principis de la dècada de 1920. Neix així el Galeusca d'historiadors.

Introducció

Enguany es celebra el 85è aniversari de la Triple Aliança, el 75è del Galeuzca, el 50è dels darrers manifestos galeuzcans de Buenos Aires i Caracas i el 10è de la Declaració de Barcelona. La invenció de les sigles Galeuzca –que engloben les síl·labes inicials de Galiza, Euzkadi i Catalunya– és una iniciativa de la direcció del Gipuzko Buru Batzar (GBB) –llavors presidida per Telesforo de Monzón (1904-1981)– i de Josep Maria Batista i Roca (1895-1978). D'aquesta manera, el terme Galeuzca apareix per primera vegada el 13 de maig de 1933 en el diari nacionalista basc Euzkadi.

El moviment Galeuzca de les tres nacions perifèriques parteix de la necessitat d'articular un bloc trinacional unitari enfront al tradicional centralisme de l'Estat espanyol. Galeuzca pot definir-se com la recerca constant, concretada en acords segellats cíclicament, d'una entesa nacionalista gallega, basca i catalana per aconseguir quotes creixents de sobirania, que transiten des de l'autonomia

* Professor d'Història de la Universidad de Deusto

El moviment Galeuzca parteix de la necessitat d'articular un bloc gallec, basc i català enfront al tradicional centralisme de l'Estat espanyol

integral per uns, passen pel federalisme i el confederalisme pels altres i per alguns, acaben en la independència.

Fins el 1923, les relacions es redueixen a contactes esporàdics, puntuals, conjunturals i bilaterals entre regionalistes i/o nacionalistes catalans i gallecs o catalans i bascos. Però des d'aquest moment, les vinculacions es transformen en acords trinacionals, més consistents, encara que amb una operativitat fluctuant.

La Triple Aliança (1923)

El juny de 1923, Acció Catalana llença una crida als nacionalistes gallecs i bascos per articular un bloc trinacional amb l'objectiu de desvincular-se de l'Estat espanyol, aprofitant la conjuntura en què aquest està immers. La celebració de la Diada Nacional de Catalunya proporciona el marc adequat per la signatura de l'acord de la Triple Aliança, el qual es segella el 12 de setembre amb la participació de les següents forces polítiques: Irmandades de Fala i Irmandade Nazionalista Galega per la part gallega; el Partido Nacionalista Vasco (PNV) –que signa entusiastament– i la Comunión Nacionalista Vasca –demora la signatura fins a tenir el vist-i-plau de les seves bases– com a representats bascos; i els partits catalans Acció Catalana, Unió Catalanista i Estat Català. L'acord consta de vuit punts i es caracteritza pel seu caràcter doctrinari i independentista, fins al punt d'apel·lar en dos moments al

vessament de sang si el conflicte no es pot resoldre per altres mitjans com a conseq ncia de l'obsessiu tancament de l'Estat espanyol.

En la inviabilitat d'aquest acord influeix una gran diversitat de factors: les divisions i suspicàcies d'alguns signants, la manca de la principal fòrça catalanista de dretes –la Lliga Regionalista–, el propi caràcter teòric i escassament pragmàtic de l'acord i sobretot, el cop militar protagonitzat pel general Miguel Primo de Rivera (1870-1930) el 13 de setembre del mateix any.

Contactes a l'exili durant la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)

La primera fita destacable de la Triple Aliança és l'avantprojecte de Lliga de les Nacions Oprimides que Francesc Macià (1859-1933) dóna a conèixer a l'opinió pública a París el 9 de setembre de 1924. Aquesta Lliga abasta els integrants de la Triple Aliança, als que afegia Filipines, Egipte i la República del Rif. Poc després, el 8 de gener de 1925, es constitueix a París el Comit  d'Acció de la Lliure Aliança, integrat per representants d'Estat Català, el PNV, de les entitats catalanes d'Am rica i de la Confederació Nacional del Treball (CNT), que segellen el Pacte de la Lliure Aliança. L'objectiu final de l'acord  s enderrocar el règim mon rquic espanyol, declarar la independència de Galícia, País Basc i Catalunya i introduir en la legis-

El Galeuzca cerca aconseguir quotes creixents de sobirania, que transiten des de l'autonomia fins a la independència, passant pel federalisme i el confederalisme

lació i en la pràctica social millores substancials per a la classe treballadora. El 16 de novembre del mateix any es firma el Pacte de Moscou a la capital de la URSS, mitjançant el qual s'incorpora el Partido Comunista de España (PCE) a les forces integrants del Pacte de la Lliure Aliança. Macià procura insistentment en aquesta qüestió, ja que el PCE, amb el suport de la URSS, podia subministrar ajuda econòmica i experiència estratègica revolucionària de cara a l'enderrocament del règim espanyol.

A partir del fracàs dels fets de Prats de Molló, el 4 de novembre de 1926, Macià canvia d'estratègia i abandona la via armada. Així, des de 1928 opta per la recerca d'acords amplis amb totes les forces polítiques de l'oposició, incloses les espanyoles, que culmina durant la Dictadura en el Pacte de Sant Sebastià, el 30 d'agost de 1930. En aquest acord estan presents tres forces catalanistes –Acció Catalana, Acció Republicana i Estat Català–, l'Alianza Republicana, el Partido Radical Socialista, la Derecha Liberal Republicana i algunes personalitats a nivell individual com a representats de les forces polítiques espanyoles de l'oposició. Indirectament, el galleguisme hi està present a través de Santiago Casares Quiroga (1884-1950) de la Federación Republicana Gallega. En canvi, el nacionalisme basc, degut a diverses raons, no participa de l'acord.

Galeuzca o Pacte de Compostel·la (1933)

Durant el primer bienni republicà es produeixen diferents intents i crides puntuals per incentivar acords de caràcter binacional o trinacional, els quals no obtenen el ressò desitjat pels seus mentors fins que es concreta el Galeuzca el 25 de juliol de 1933.

La tessitura letàrgica en la que es troben els estatuts d'autonomia del País Basc i Galícia i el lent i raquític procés de traspàs de competències a la Generalitat de Catalunya, després de l'aprovació de l'Estatut de Núria el setembre de 1932, proporciona la conjuntura favorable per un aprofundiment en les relacions trilaterals. En aquest sentit, Acció Nacionalista Vasca (ANV) adoba el terreny en organitzar un míting el 2 d'abril de 1933 en el Frontó Euskalduna de Bilbao, amb la intervenció de diversos dels seus dirigents conjuntament amb representants del galleguisme –Alfonso Daniel Rodríguez Castelao (1886-1950)– i del catalanisme d'esquerres –el diputat d'Esquerra Republicana de Catalunya, Josep Riera i Puntí (1885-1949)–. En el seu discurs, Riera i Puntí proposa la idea de revitalitzar la Triple Aliança, la qual és molt ben acollida pels presents, com mostra que aquella mateixa tarda es segellés de forma simbòlica l'anomenat Pacte de Guernica amb la signatura dels representants de les tres nacions de l'Àlbum de la Casa de Junes d'aquesta localitat basca. Però des d'ANV s'adonen que un possible acord d'aquest calat neix dèbil sense el suport del

El juny de 1923, Acció Catalana llença una crida a gallecs i bascos a articular un bloc trinacional per desvincular-se de l'Estat espanyol: neix la Triple Aliança

PNV, la força majoritària dins del nacionalisme basc, per la qual cosa conviden als *jelkides*¹ a sumar-se activament al conveni.

D'aquesta manera, el GBB, presidit per Monzón, pren la iniciativa sobre la proposta, i entre el 5 d'abril i el 7 de maig viatja a Barcelona per entrevistar-se amb Batista i Roca. Després d'una estada al País Basc d'una comissió d'observadors d'Esquerra, d'Unió Democràtica de Catalunya (UDC) i Acció Catalana Republicana (ARC) entre el 26 i el 31 de maig, queda definitivament preparat el terreny per la redacció del Galeuzca, encarregant a Batista i Roca l'elaboració de l'avantprojecte.

Catalans i bascos es desplacen a Galícia el 23 de juliol i el 25 firmen als locals del Seminario de Estudios Galegos l'anomenat Pacte de Compostel·la, més conegut com a Galeuzca, amb un to allunyat del caràcter doctrinari i independentista de la Triple Aliança de 1923. Els signants de l'acord són el Partido Galeguista, Ultreia, PNV, Palestra, ACR i UDC. A Bilbao, el 30 de juliol, es reafirma l'acord, introduint tres petites modificacions i la signatura de tres noves organitzacions: Esquerra, la Lliga Catalana i ANV. Els actes continuen a Barcelona el 13 d'agost, on els participants es comprometen a promoure urgentment la presentació dels Estatuts basc i gallec, a incentivar un avenç cap a una estructura federal de l'Estat en

consonància amb l'esperit original de la República, crear un bloc gallec, basc i català al Congrés, aconseguir un decret de bilingüisme per Galícia i el País Basc i procurar l'ingrés de Galícia a la Societat de Nacions.

Després de l'eufòria inicial, el Galeuzca entra en una fase d'estancament com a conseqüència d'obstacles interns i externs:

- *Diferències ideològiques i estratègiques entre les forces signants*: A tall d'exemple, el grup de L'Opinió enfrontat a Estat Català en el si d'Esquerra critica l'acord. De la mateixa manera, la Lliga de Francesc Cambó (1876-1947) només s'hi mostra partidària en determinades circumstàncies. Per la seva part, el mateix Batista i Roca reconeix que s'ha anat massa lluny.
- *L'incompliment dels acords*: a tall de síntesi, no es celebra la conferència programada a principis d'octubre, el PNV no compareix a la Societat de Nacions de setembre i malgrat la ratificació de l'acord per part de la UDC, el PNV, ANV, PG i Ultreia, apareixen dubtes a Esquerra, ACR i la Lliga.
- El canvi de conjuntura política després de la victòria de les dretes a les eleccions a Corts del 19 de setembre de 1933.

¹ Militant del PNV. L'origen d'aquesta paraula la trobem a les sigles del lema del partit Jaungoikoa eta Lege Zaharra – Dios y la Ley Vieja.

El terme Galeuzca apareix per primera vegada el 13 de maig de 1933 en el diari nacionalista basc *Euzkadi*

El bienni negre (1933-1935)

La tensió creixent entre el Govern central i la perifèria esclata entre l'estiu i la tardor de 1934 per uns fets suficientment coneguts: la qüestió de la Llei de Contractes de Conreu, la rebel·lió dels ajuntaments bascos i els Fets del Sis d'Octubre. Sobretot, en els dos primers apareixen mostres d'una adormida solidaritat galeuzcana. La Llei de Contractes de Conreu, aprovada pel Parlament de Catalunya, és declarada inconstitucional pel Tribunal de Garanties Constitucionals. Els diputats d'Esquerra en el Congrés abandonen en bloc l'hemicicle el 12 de juny de 1934 i en solidaritat amb ells i amb Catalunya adopten una actitud anàloga als parlamentaris nacionalistes bascos. El PG envia un telegrama de solidaritat al PNV per la seva actuació, lamentant la seva absència a les Corts. Una altra mostra de la fraternitat generada per aquests fets la trobem en un acte d'homenatge als diputats bascos per la seva solidaritat amb els catalans el 15 de juliol a Tolosa, presentat pel diari nacionalista basc El Día com a «Mitin de Galeuzca».

La sublevació dels ajuntaments bascos de l'estiu de 1934, provocada per la manca de representativitat de les diputacions i ajuntaments, l'incompliment del Concert Econòmic a través de l'Estatuto del Vino i en general la tensió creada pel Govern central, acaba el 12 de setembre amb una gran assemblea de protesta celebrada a Zumarraga amb la participació de diputats bascos i catalans

d'esquerres. Com ja havia fet arrel de la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei de Contractes de Conreus, el PG remeté a les autoritats jeltkides un telegrama de solidaritat.

D'aquesta manera, la conjuntura posterior als Fets d'Octubre –l'empresonament del Govern català i la forta repressió de Catalunya, el País Basc i Astúries– conjuntament als constants atacs a l'Estatut Basc i el ferotge centralisme –que preferia una «España roja a una España rota»– no configuren el millor escenari per impulsar acords galeuzcans.

La curta eufòria de 1936

Les eleccions de febrer de 1936 i la victòria del Front Popular a l'Estat, del Front d'Esquerres a Catalunya i del PNV al País Basc, reviu les esperances galeuzcanes, sobretot en referència a l'aprovació dels estatuts basc i gallec. Bona mostra d'això, la trobem el març de 1936, moment en què es constitueixen els grups parlamentaris. El PNV necessita un diputat per completar el seu i sol·licita al PG la concurrència de Castelao per aquest fi, el qual personalment accepta. Però la subjecció a la disciplina d'Izquierda Republicana, formació amb la que el PG havia subscrit un acord preelectoral, ho impedeix. El seu lloc és ocupat per Domènec Palet (1872-1953), diputat d'Esquerra. Tot i això, Castelao entra a formar part de la

EUKADI GAL EUZ GALIZA CA CATALUNYA

Representants del galleguisme, el nacionalisme basc i el catalanisme signen el 23 de juliol de 1933 el Pacte de Compostel·la o Galeuzca

Comissió Parlamentaria d'Estatuts, encarregada de debatre l'Estatut del País Basc, comissió presidida pel diputat d'Esquerra, Josep Tomàs i Piera (1900-1976), i de la qual també en forma part José Antonio Aguirre (1904-1960). Però totes aquestes esperances comencen a trontollar amb l'inici de la Guerra Civil.

La Guerra Civil

Durant el conflicte, Catalunya acull als bascos desterrats i als gallecs lleials a la República, demostrant que la solidaritat galeuzcana és efectiva. La Generalitat promulga decrets específics per ajudar als refugiats bascos, i fins i tot concedeix al Govern Basc un estatut jurídic que garantirà li atorga l'extraterritorialitat. Una actitud semblant és la que manté respecte els gallecs refugiats a Catalunya, entre ells Castelao, el qual lloa en la seva Sempre en Galiza l'actuació de suport dels diputats bascos i catalans a l'Estatut de Galícia, presentat a les Corts republicanes celebrades a Montserrat l'1 de febrer de 1938.

La caiguda de Catalunya a inicis de 1939 provoca una folla fugida cap al gèlid exili dels governs republicà, basc i català. Els presidents d'aquests dos darrers, Aguirre i Lluís Companys (1882-1940), travessen junt la frontera francesa.

Entre els seus objectius, el Galeuzca es proposa impulsar els Estats basc i gallec, incentivar un avenç cap a una estructura federal de l'Estat i crear un bloc trinacional al Congrés

Resurrecció galeuzcana a Londres i Buenos Aires (1940-1941)

Pres i posteriorment assassinat Companys, i Aguirre en parador desconegut, Londres es constitueix en l'eix i el mirall de la política basca i catalana. De la mateixa manera, Buenos Aires –especialment després de l'arribada de Castelao el juliol de 1940– amb nombroses colònies de les tres nacions, també juga un paper protagonista en les relacions de Galícia, el País Basc i Catalunya durant l'exili. Així, l'11 de juliol de 1940 es funda a la capital britànica el Consejo Nacional Vasco, presidit per Manuel de Irujo (1891-1981), i l'11 de setembre del mateix any el Consell Nacional Català, liderat per Carles Pi i Sunyer (1888-1971). Ambdós duen a terme una política conjunta, amb el suport de les colònies gallegues, basques i catalanes de Buenos Aires i de Mèxic.

De la mateixa manera, a la capital d'Argentina es celebren reunions de Galeuzca en el Casal Català, amb l'elaboració de propostes i avantprojectes que culminaran en la signatura d'un nou pacte Galeuzca el 9 de maig de 1941. Consta de quatre parts, destacant la proclamació de la sobirania i del dret a l'autodeterminació de Galícia, el País Basc i Catalunya i apostant per un compromís de lluita contra el franquisme per aconseguir un règim republicà i democràtic.

Predomini galeuzcà a Buenos Aires (1942-1943)

Des de 1942, Castelao insisteix davant d'Aguirre per configurar un bloc trinacional i una política conjunta. Una mostra de la bona relació que mantenien és la carta manuscrita del 16 de maig de 1943 que Castelao envia a Aguirre perquè aquest «representi el galleguisme» per qualsevol gestió que fos necessària realitzar als Estats Units d'Amèrica (EUA). L'obstinació de Castelao amb el projecte trinacional es veu de nou en una altre missiva a Aguirre on descriu detallades precisions sobre el Galeuzca, posant de manifest la necessitat d'impulsar-lo d'una forma immediata.

Flamarada galeuzcana (1944-1945)

Resulta difícil avançar pel sender del Galeuzca en aquest periple a causa de la gran quantitat de documentació disponible. Per aquest motiu, només desgranem els fets més significatius.

El primer fet destacable és la carta-manifest del Galeuzca de Buenos Aires enviada per Castelao al Lehendakari el 31 de gener de 1944. Aguirre respon immediatament amb una extensa epístola on resumeix el seu pensament entorn el Galeuzca. Es mostra d'acord amb el pacte trinacional, però revela que la situació internacional encara no es troba suficientment madura per la seva aco-

Les diferències ideològiques i estratègiques entre els signants, l'incompliment dels acords i la victòria de les dretes el 1933 porten al Galeuzca a una fase d'estancament fins el 1936

llida, ahora que planteja dos impediments importants: la desunió en el camp polític català i la manca d'un govern gallec, en considerar absolutament necessari que el conveni el subscriguin tres governs. Per tant, insta a Castelao a crear un executiu gallec, el qual es crea a finals d'aquell mateix any amb el nom de Consello de Galicia.

Aquesta carta d'Aguirre suscita fins a cinc projectes d'acords galeuzcans entre l'abril i el desembre de 1944, entre ells un de Batista i Roca. El primer projecte el trobem a Mèxic, on representats polítics de les diferents formacions polítiques nacionals de Galícia, el País Basc i Catalunya segellen el 22 de desembre un acord Galeuzca redactat en quatre idiomes –castellà, gallec, basc i català– on es reconeix explícitament el dret a l'autodeterminació de les tres nacions.

De la mateixa manera, a l'interior de l'Estat espanyol també s'articula un front galeuzcà, el qual arriba a elaborar entre març i abril de 1945 un pla d'acció Galeuzca i un projecte d'aliança amb Portugal. En aquest sentit, cal destacar que la conjuntura no podia ser més favorable pels interessos republicans i en particular, dels galeuzcans. Les forces aliades de la Segona Guerra Mundial –amb la participació de gallecs, catalans i especialment nacionalistes bascos–, aconsegueixen derrotar el feixisme. D'aquesta manera, l'oposició franquista a l'interior i a l'exili espera una intervenció aliada a l'Estat espanyol per l'estreta vinculació del règim de Franco amb el feixisme i el nazisme. Així, amb l'enderrocament de la Dictadura es restauraria la legali-

tat republicana per la qual cosa, feia falta un bloc galeuzcà fort i unit per assegurar la implantació immediata dels tres Estatuts d'Autonomia i a mitjà termini la reconversió de la República cap el federalisme o el confederalisme. Però els aliats –sobretot Anglaterra i els EUA– no es mouen en la mateixa tessitura i determinen donar suport al franquisme com a baluard estratègic de l'occident europeu enfront el creixent poder de l'ós comunista.

Però l'acord per la redacció d'un nou Galeuzca no arriba, com mostren les queixes reiterades de Castelao a Aguirre i a Pi i Sunyer pel retard en la signatura de l'acord des de març de 1945. El 17 d'aquell mateix mes es constitueix a Baiona el Govern basc a l'exili amb la participació de totes les forces basques, incloent el PSOE. Coincidint amb aquesta recuperació, Aguirre envia dues cartes a Castelao on addueix diferents raons per l'ajornament del Galeuzca.

L'aparcament del Galeuzca (1946-1950)

Dues cartes de Castelao, respectivament dirigides a Pi i Sunyer i Aguirre el gener de 1946, denoten nítids senyals de pessimisme sobre l'esdevenir del Galeuzca, no més trencat pel nomenament del polític gallec –gràcies a les gestions dels nacionalistes bascos– com a ministre del Govern de la República a l'exili encapçalat per José Giral (1879-1962) entre maig de 1946 i gener de 1947. Però

A l'exili, el projecte Galeuzca no es detura. El 1941 es signa un nou acord a Buenos Aires fonamentat en el dret a l'autodeterminació de Galícia, el País Basc i Catalunya

després de la crisi del govern Giral el gener i el retorn de Castelao a Buenos Aires el juliol de 1947, el Galeuzca agnitza com mostra el creixement progressiu del seu silenci.

El mateix Castelao es queixa àcidament a Irujo de l'abandó del Galeuzca per part dels bascos. En una carta posterior al seu familiar Alfredo Somoza Castelao atribueix aquesta actitud a Aguirre com a conseqüència de la pressió socialista, concretament d'Indalecio Prieto (1883-1962). No hem d'oblidar que els socialistes formaven part del Govern basc a l'exili, per la qual cosa, Aguirre segurament prefereix, en un exercici de realitat política, un Govern basc unit a una solidaritat galeuzcana que presenta seriosos dubtes de la seva eficàcia.

D'altra banda, la correspondència de Castelao i la documentació sobre unes converses mantingudes entre dirigents del PNV i Esquerra –documentació que actualment es troba a l'Arxiu Irujo– a finals de 1947 i inicis de 1948, manifesten que Pi i Sunyer és un fervorós partidari del Galeuzca. Però amb la mort de Castelao a Buenos Aires el 1950, desapareix el principal avalador d'aquest acord.

Precisament, el pensament de Castelao sobre el Galeuzca esdevé el paradigma de la seva estratègia política. Aquest es pot sintetitzar en els següents conceptes: caràcter plurinacional de l'Estat espanyol amb plena sobirania per cada nació; reconeixement del dret a l'autodeterminació; forma republicana de govern, amb un règim democràtic de llibertats i progressisme social, regit pel pacifisme i la cooperació internacional; la indepen-

dència de cada nació forma part d'un desideràtum final, però per les nacions petites la federació o la confederació és més apropiada; i articulació confederal a nivell peninsular, abastant Portugal.

Segons Castelao, per arribar a aquesta articulació confederal el moviment Galeuzca compleix múltiples funcions, íntimament vinculades entre si: control de la política espanyola; immersió en l'ideal confederatiu; nervi renovador revolucionari per solucionar els contenciosos perifèrics; medi eficaç per aconseguir la llibertat nacional; consecució d'un harmònic equilibri peninsular dins de la lògica diversitat; defensa del dret a l'autodeterminació; salvaguarda de la sobirania nacional; eliminació d'una visió localista dels nacionalismes perifèrics; difusió internacional de la problemàtica nacional peninsular; puntal polític del règim republicà; pont imprescindible per incorporar Portugal a la Confederació Ibèrica a través dels llaços històrics amb Galícia; i el vehicle d'entrada a un hipotètic federalisme europeu.

Els manifestos galeuzcans de Buenos Aires i Caracas (1958-1959)

La conjuntura internacional i interior de l'Estat espanyol havia suportat canvis notables a finals de la dècada de 1950. El règim franquista es consolida després de la signatura del Concordat amb el Vaticà i el Tractat amb els

Els manifestos de Caracas i Buenos Aires de 1959, d'un marcat caràcter independentista, són les darreres mostres galeuzcanes fins a la recuperació de la democràcia

EUA, ambdós el 1953 i sobretot amb l'entrada de l'Estat espanyol a l'ONU el 1956.

Paral·lelament, entre 1950 i 1958 es celebren diferents actes folklòrics, mitings, homenatges i aniversaris de caràcter puntual organitzats per entitats galeuzcanes disseminades per diferents ciutats americanes, sobretot a Buenos Aires. Però no és fins a finals de la dècada de 1950 que el projecte es reprèn amb força. El 4 de gener de 1959 es publica a París un memoràndum del president de la República a l'exili, Félix Gordón Ordás (1885-1973), on es barregen equivocs i descuits flagrants en relació a les autonomies regionals. Com a conseqüència d'aquest fet, la Galeuzca de Buenos Aires publica un manifest el 10 de març de 1959 on els signants protesten enèrgicament per la postura de Gordón, alhora que reivindiquen per a les tres nacions el dret a l'autodeterminació.

De la mateixa manera, el 19 d'abril de 1959 amb la constitució del Galeuzca de Caracas, integrada per personalitats independentistes gallegues, basques i catalanes, la qual publica el 31 de maig una declaració de set principis d'un marcat to independentista.

Aquests dos textos esdevenen les darreres manifestacions galeuzcanes fins el 1987, moment en que Esquerra, Eusko Alkartasuna (EA) i el Partido Nacionalista Galego – Partido Galeguista (PNG-PG) configuren la coalició electoral «Per l'Europa de les Nacions» per afrontar junts les eleccions al Parlament Europeu d'aquell mateix any. Aquest acord es manté fins a les eleccions europees de 1994, ja

que el Bloque Nacionalista Galego (BNG) –partit en el qual s'integra el PNG-PG el 1989– hi concorre en solitari.

Gairebé deu anys més tard, CiU, PNV i BNG firmen la Declaració de Barcelona (1998), un text que denuncia la política antiautonomista desenvolupada pel primer govern de José María Aznar. Malgrat aquest acord, a les eleccions al Parlament Europeu de 1999 les tres forces hi concorren per separat –de fet, el PNV es presenta conjuntament amb EA i Esquerra amb el nom «Coalició Nacionalista + Pobles d'Europa»– i no és fins a les eleccions de 2004 que transformen l'acord amb una coalició electoral que recupera les sigles històriques dels acords trinacionals: «Galeusca – Pobles d'Europa» –des de 2006, Galeuscat–.

Reflexions sense ànim de polèmica

La trajectòria del Galeuzca històric mereix algunes reflexions finals:

1. Els pactes, acords, manifestos i converses per articular un bloc trinacional sorgeixen davant la necessitat d'establir un estratègia astuta, forta i unitària enfront al tradicional centralisme espanyol, amb la finalitat d'arrencar d'aquest quotes d'autogovern, que basculen entre l'autonomia i la independència, passant per solucions federals i confederals.

El Galeuzca pot ser un instrument eficaç enfrent a la uniformització imperant i creixent que busca la unitat imposada i no la unió voluntària

2. Cap dels acords galeuzcans fructifica. L'heterogeneïtat de partits que els configuren, conjuntament amb les dificultats derivades de la pròpia història de l'Estat espanyol –dictadures, Guerra Civil, repressió, exili...– són els principals motius que impedeixen la constitució d'un acord trinacional estable.
3. El Galeuzca pot ser un instrument eficaç enfrent a la uniformització imperant i creixent que busca la unitat imposada i no la unió voluntària mitjançant acords reversibles entre iguals amb personalitat pròpia.

Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832) diu que des de una petita finestra es pot contemplar la grandesa de l'univers. M'atreveixo a afegir que des de les petites pàtries es pot admirar la majestuositat del món, perquè precisament la seva riquesa es troba en el fèrtil mosaic de la diversitat. Les diferents etapes del Galeuzca suposen diferents intents d'un ideal solidari i compartit per part de tres personalitats nacionals ibèriques que pretenen interpretar un polifònic concert de pobles mitjançant acords harmònics reconeixadors i legitimadors de la seva diferència. |

+ INFO

Fonts

- ▣ **CASTELAO, A.**, *Sempre en Galiza*. Akal. Madrid, 1980.
- ▣ **GALEUZCA**. Revista editada a Buenos Aires entre agost de 1945 i juliol de 1946. Reedició facsimil a càrrec de Leopoldo Zugaza. Durango, 1977.
- ▣ **PI I SUNYER, C.**, *Memòries de l'Exili*. Curial. Barcelona, 1978.

Llibres

- ANASAGASTI, I.**(dir.), *Castelao y los Vascos*. Idatz Ekintza. Bilbao, 1985.
- CASTRO, X.**, *O Galeguismo na encrucillada republicana*. Deputación Provincial de Ourense. Orense, 1985.
- ESTEVEZ, X.**, «El nacionalismo vasco en el concierto de los nacionalismos peninsulares» a **DD. AA.**, *Euskal Herría. Historia y Sociedad*. Caja Laboral Popular. Pàgines 536-548. Sant Sebastià, 1985.
- ESTEVEZ, X.**, «Castelao e o nacionalismo vasco (1931-1937)» a *Actas do Congreso Castelao*. Pàgines 67-88. Santiago de Compostel·la, 1989.

ESTEVEZ, X., *De la Triple Alianza al pacto de San Sebastián (1923-1930). Antecedentes del Galeuzca*. Mundaiz. Sant Sebastià, 1991.

ESTEVEZ, X., *Antología del Galeuzca en el exilio. 1939-1960*. J. A. Ascunce. Sant Sebastià, 1992. Segona edició Nova Galicia Edicións. Vigo, 1994.

ESTEVEZ, X., *Impenitencias galeuzcanas*. Edición do Castro. Sada-A Coruña, 1992.

ESTEVEZ, X., «El nacionalismo vasco y los Congresos de Minorías Nacionales de la Sociedad de Naciones (1916-1936)» a *Actas de XI Congreso de Estudios Vascos*. Sociedad de Estudios Vascos. Pàgines 311-322. Sant Sebastián, 1992.

ESTEVEZ, X., «Las relaciones entre los nacionalismos periféricos: vasco, gallego y catalán» a *Ideología y Nacionalismo*. Editorial Pedro Ibarra i Instituto de Estudios sobre Nacionalismos Comparados. Pàgines 94-150. Vitoria, 1992.

ESTEVEZ, X., «O Galeuzca no ronsel da memória» a *Ehun Urte Euskal Herrian. Desarrollo nacional y social en el siglo XX*. IPES, Cuaderno de formación nº 21. Pàgines 23-36. Bilbao, 1995.

FERNANDEZ DEL RIEGO, F., *O río do tempo. Unha historia vivida*. Edición do Castro. Sada-A Coruña, 1990.

GRANJA, J. L., «La alianza de los nacionalismos periféricos en la II República: Galeuzca» a *Actas Congreso Castelao*. Volum I. Pàgines 321-347. 1989.

GRANJA, J. L., *Nacionalismo y II República en el País Vasco*. CIS. Madrid, 1986.



CAP A UNA NOVA CONSCIÈNCIA

L'energia ha estat la responsable del nostre nivell de progrés com a espècie i l'energia ha de dur-nos al pas següent. Endesa, com una de les companyies energètiques líders en el món, té una gran responsabilitat en aquest repte: reinventar la nostra manera d'estar i viure al planeta. Per això, des d'Endesa assumim aquest compromís amb els fills dels nostres fills. No serà fàcil però, hi ha alguna cosa més apassionant que tornar a imaginar-ho tot?



XARXA



Les veus del Pamano

Jaume Cabré

Editorial Proa. Barcelona, 2005

Jordi Porta | oc@omnium.cat

President d'Òmnium Cultural



No sóc un lector habitual de literatura. Les meves preocupacions professionals m'han portat a llegir més assaig que novel·la i reconec que és una de les meves limitacions culturals. De totes maneres, en els darrers temps, s'han començat a publicar llibres d'aquest, en certa manera, nou gènere literari que s'anomena novel·la històrica.

Dins d'aquest gènere, com passa sempre, hi ha de tot, i sovint es corre el risc de confondre la versió novel·lada i imaginativa d'uns fets històrics amb allò que realment passà analitzat des del rigor que poden proporcionar els historiadors. Si el tema, a més, es pot acompanyar d'una aurèola de misteri i d'intriga i amb interpretacions inesperades a l'entorn de fets que estan instal·lats d'una manera indiscutible en la consciència popular, l'èxit editorial està assegurat.

Però tot això ve a tomb per parlar de la novel·la que he llegit aquest estiu i que em sembla una bona mostra de la novel·la històrica, si es pot dir així, ben feta. Es tracta d'un treball literari d'autèntica qualitat amb l'evocació d'uns fets ocorreguts en uns moments importants de la nostra vida col·lectiva i en un espai precís i identificable. Em refereixo a la novel·la de Jaume Cabré *Les veus del Pamano*.

Es tracta de la presentació d'uns personatges que arran de la Guerra Civil viuen tres períodes diferents i posteriors a la mateixa guerra que mostren les peripècies de la vida en uns pobles en què, com es normal per la seva dimensió i l'organització de la vida col·lectiva, tothom es coneix. Els períodes en els quals transcorre la vida i la mort dels personatges són a principis dels quaranta –els anys més durs del franquisme–, a principis dels seixanta –època de consolidació del règim que permetia la impunitat d'aquells que ja s'hi trobaven còmodament instal·lats–, i a principis del segle XXI, –etapa de revisió del període–. L'evolució de la vida política, social i sentimental de les diverses persones, els efectes del caciquisme, de les relacions de poder i d'influència social, de les enveges i interessos personals i, d'una manera especial, la violència política en uns moments històrics de gran tensió, estan lligats amb una habilitat que et fa seguir amb interès tot el recorregut dels personatges centrals. Arran de l'enderrocament de l'escola del poble de Torena per tal d'endregar-lo d'acord amb les necessitats del segle XXI, la que podríem anomenar protagonista principal, troba abans que pugui ser destruïda una capsa de puros que conté, mig amagats i ben lligats, escrits del que fou el mestre de l'escola. En els escrits dona informació sobre els moments històrics difícils que va viure la gent del poble des dels anys quaranta, barrejats amb els seus afers sen-

L'obra de Cabré genera un gran interès a la Fira de Frankfurt entre els experts estrangers, els quals destaquen la qualitat i quantitat de produccions de la literatura catalana

timentals. D'aquí arrenca tota la narració de la novel·la, en la qual, la que he anomenat protagonista principal també s'hi sent involucrada tant política i professionalment, com en la seva vida privada..

L'acció transcorre fonamentalment en uns paratges que, per raons que no tenen res a veure amb la novel·la, em resulten familiars. Es tracta de la Vall d'Àssua, situada a l'oest de Sort, clivellada de petits pobles com Sorre, Altron, Llessui, etc. En un d'aquests pobles, Saurí, un bon amic hi té arreglada una casa a partir de la qual alguns estius hem pujat als cims que coronen la vall, especialment el Montsent de Pallars, el Montorroio i el Mairena. Al Montorroio justament ens hi hem enfilat aquest estiu de 2008. El Pamano és un dels riuets que reguen la vall, va a parar al Noguera Pallaresa.

Si observeu un mapa de la contrada no hi trobareu cap poble que es digui Torenà. Només un tossal du aquest nom i es troba a sobre de Llessui, Això fa pensar que és en aquest poble, amb el nom canviat, on en Jaume Cabré situa allò que passa, o sigui, la història principal de la novel·la.

La tècnica narrativa t'obliga a seguir amb atenció tot el recorregut literari perquè va saltant de personatges i situant-los en cadascun dels períodes descrits fins a fer lligar tota l'acció i la seva vida en un final conclusiu. Des d'aquesta perspectiva i pel fet de l'interès que va desvet-

llant la novel·la es converteix en un llibre que no pots deixar.

Vaig conèixer personalment a Jaume Cabré a la Fira de Frankfurt de 2007. Va ser un dels autors invitats particularment a presentar la seva obra i un dels que van ser més requerits per traduir les seves novel·les a d'altres llengües. És una bona mostra de la qualitat que els experts estrangers atribueixen a la nostra literatura, segons ells, amb més quantitat i qualitat de producció que d'altres llengües, fins i tot quan el nombre de parlants de les quals és superior demogràficament.

Ara només falta que sigui prou ben reconeguda per lectors locals.

He sentit a dir que de «Les veus del Pamano» n'estan preparant una pel·lícula, no sé si per passar-la per la televisió o bé perquè circuli pels circuits comercials de les sales de cinema. Em sembla una magnífica idea i espero que el director i productors d'aquesta versió puguin reflectir fidelment els aspectes fonamentals de tota la història. |



Soy checheno

Guerman Saduláyev

Siglo XXI. Madrid, 2008

Imma Tubella | rectora@uoc.edu

Rectora de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)



«Potser podria continuar vivint així [...] com si al món no passés res». Així comença la novel·la *Soy checheno*, de Guerman Saduláyev, advocat i escriptor txetxè. L'anomena novel·la «de fragmentació»,

perquè es tracta d'una sèrie de reflexions fragmentades, que l'autor dispara com si es tractés de metralla, per intentar entendre la tragèdia de Txetxènia des de l'interior, amb una barreja de confusió, perplexitat, però sempre, en darrer terme, afirmació de la voluntat de ser.

«És difícil ser txetxè [...] i, passi el que passi, no pots plorar. Només pots plorar una vegada, una sola vegada: quan mori la teva mare». Al principi Saduláyev no té consciència de ser txetxè. Sap que estima la seva terra, les muntanyes blaves, les negres, la terra fèrtil, el blat i el sègol. De mare russa, la seva vida transcorre dins d'una rutina quotidiana plàcida i feliç. Però de sobte arriba una guerra. Arriba del nord, d'allà on vénen totes les desgràcies. «Però s'acabarà aviat perquè tot plegat es tracta d'un terrible malentès».

Els txetxens havien oblidat que ho eren. En realitat a l'origen eren un grup de tribus amb forta personalitat, que vivien juntes sense grans problemes. És Rússia qui els ajuda,

amb totes les seves forces, a cohesionar-se i a convertir-se en una autèntica nació. És el que Saduláyev anomena la teoria del caràcter passionari dels pobles, adormits en el seu benestar, però que de sobte s'enfronten amb la seva supervivència amenaçada per la incomprensió, la ceguesa o l'ambició dels pobles veïns. El caràcter passionari és la força que determina la seva evolució. Si els txetxens sobreviuen a la guerra seran una nació que haurà d'agrair a Rússia que els hagi obligat a unir-se i a entendre's creant el sentiment de pertinença a les tribus que fins abans de la guerra vivien replegades sobre elles mateixes: els aris, els hurrites o els khàzars. «Els russos són la darrera esperança. Ens obligaran a ser txetxens i a ser homes, perquè per a ells cada txetxè és un guerriller, cada txetxè és un enemic. I, aleshores, només resta vèncer o morir».

«Voleu un txetxè? Doncs tindreu un txetxè!» Aquest sentiment de pertinença que expressa tràgicament Saduláyev m'ha ajudat a entendre l'acció de les dones txetxenes al teatre Dubrovka de Moscou. Ha de ser enorme la desesperació d'un poble perquè la seva gent decideixi organitzar accions com aquella. La imatge de les dones vestides de negre, amb cinturons explosius i armes a les mans, disposades a morir malgrat ser mares moltes d'elles, s'ha incrustat a la meua memòria per sempre. Dubrovka va acabar amb 140 morts. Putin va utilitzar gasos letals que van matar igualment guerrillers i ostatges. I després van venir els

**Txetxènia, un milió d'habitants,
cent cinquanta mil morts,
set mil desapareguts,
la majoria població civil.**

gairebé 400 morts de l'escola de Beslan, la majoria nens. El comando txetxè sabia que Putin ha declarat repetides vegades que abans de negociar prefereix veure segrestadors i segrestats morts. Això és el que va fer al teatre de Moscou i el que va tornar a fer a l'escola de Beslan.

«Per què no sonen les campanes?» El 1999, després de la derrota de l'exèrcit rus a Txetxènia, es va signar un acord de pau que reconeixia la seva independència. Però Putin el trenca i comença una nova guerra contra el poble txetxè. Des de llavors la seva política ha estat la repressió, la terra cremada, la destrucció de Grozni i la neteja ètnica. Segons el Kavkaz Center, l'exèrcit rus ha matat uns 42 mil nens d'edats inferiors a onze anys i utilitza armes prohibides, com per exemple les bombes de buit, tant les destructives com les nuclears, o les *cluster*, fabricades, per cert, a l'Estat espanyol. Espanya fabrica l'armament més cruel que es pugui utilitzar contra la població civil i hi comercia. Expal (pública) i Instalaza fabriquen bombes *cluster* capaces de provocar mutilacions 30 anys després d'haver estat llençades. El darrer juliol la ministra Chacón va dir que properament en prohibiria la fabricació. Esperem que així sigui.

Txetxènia, un milió d'habitants, cent cinquanta mil morts, set mil desapareguts, la majoria població civil. Contra el terrorisme d'estat, terrorisme de resistència. «Només resta vèncer o morir». Anna Politkóvskaia (1958-2006) va gosar

denunciar la mort d'innocents en el moment que Putin explicava al món que els atacs eren selectius. La van matar.

«El meu nom és Saduláyev, Guerman Umaralievich. Sóc txetxè. Jo no sé tenir por. Nosaltres els txetxens tenim atrofiada del tot la part del cervell que respon a la por. Em podeu matar, ho podeu fer més tard o més aviat, vosaltres o uns altres, tot i que nosaltres els txetxens ja estem morts i els morts no temen la mort. Per cada un dels nostres en cauran deu dels vostres. Som així». Llegint la magnífica prosa de Saduláyev en forma de carta diàleg amb la seva mare biològica, que sovint confon amb la seva pàtria, han anat passant pel meu pensament en Nadim de Sarajevo, la Jadranka de Croàcia, el vell soldat que vaig trobar prop del front armat fins a les dents que anava a matar tants serbis com li fos possible. Acabaven de matar el seu fill després d'haver-lo torturat, haver-li tallat els genitals i amb ells taponat la boca. He pensat amb en Jon i amb en Ruari, amb en Salvador i amb tants d'altres. Alguns han passat de ser terroristes a ser herois, altres encara hauran d'esperar. |



Los girasoles ciegos

Alberto Méndez

Editorial Anagrama. Barcelona, 2004

Carles Solà | carles.sola@uab.cat

Catedràtic d'Enginyeria Química de la UAB



La recent estrena del film *Los girasoles ciegos*¹ de José Luís Cuerda m'ha portat a la memòria la lectura del llibre homònim en el que s'inspira. Escrit per Alberto Méndez (1941-2004) el 2004, l'obra obté el Premio de la Crítica i el Premio Nacional de Narrativa el 2005, reconeixements que l'autor no pot assaborir en morir onze mesos després de la publicació del llibre, tot just el seu segon treball.

La relectura de *Los girasoles ciegos* m'ha causat les mateixes i intenses sensacions que vaig experimentar la primera vegada que el vaig llegir. I és que aquest és un llibre on la força de la història, la potència de les quatre «derrotes» que descriu Méndez, de vegades t'obliga a detenir la lectura.

Méndez dibuixa quatre històries tènueament entrelaçades que ocorren a les acaballes de la Guerra Civil i a la immediata postguerra. La primera encara al front de Madrid i la darrera, tres anys després de la fi del conflicte, de nou a la capital de l'Estat espanyol. Remarcar el lloc on es situen les històries no és trivial. *Los girasoles ciegos* és un llibre nacionalment espanyol, on no hi ha cap altre element geogràfic, polític o cultural que no siguin castellans. Així, per exemple, quan es fa referència a personat-

ges polítics que han patit la repressió franquista hi són presents Julián Besteiro (1870-1940) o Manuel Azaña (1880-1940), però no Lluís Companys (1882-1940). Fins i tot, podem dir que el llenguatge té buscades referències cervantines.

I amb aquest llenguatge es desplega tot l'horror del conflicte davant nostre. Una anàlisi que talla amb fulla esmolada el que passa a l'Estat espanyol durant la Guerra Civil i els primers anys del franquisme. El militar franquista de la primera història ho expressa clarament quan intenta explicar les raons que el porten a rendir-se davant dels republicans quan aquest ja és un exèrcit derrotat: els franquistes no volen vèncer els republicans, els volen matar. Només sent un rendit, pot calmar els remordiments de consciència.

És difícil dir quina de les derrotes és més estremidora. Totes elles narrades amb un estil auster, on cada paraula sembla haver estat mesurada i deixada caure en el text com un cop sec. Una vegada introduïdes, les tragèdies succeeixen de forma previsible i com en una tragèdia grega, anticipes què passarà malgrat que en algun cas el desenllaç acaba superant el que t'esperes.

L'ambient a la presó entre els condemnats a mort –pendents de la llista que cada matinada assenyala els que desapareixeran– o la tensió de la família viscuda a la quarta història –pendents de si l'ascensor s'aturarà al

**Una obra que desplega tot l'horror
de la Guerra Civil davant nostre.
Una anàlisi que talla amb fulla esmolada
el que passa a l'Estat espanyol durant
el conflicte i el primer franquisme**

seu pis– són elements dramàtics descrits amb un estil realista, però alhora sobri. Segurament, la segona història és la més emocionant i colpidora, per la innocència dels seus protagonistes, símbol volgut de tantes i tantes víctimes d'una ideologia que mata fins al final.

Un retrat a partir de les quatre derrotes del malson que es viu a tots els costats de l'Estat espanyol en aquella època. Una obra que dissecciona el pensament dels vencedors i molt especialment de l'Església catòlica. Així, directament, sense la distinció que sovint es fa per atribuir a la «jerarquia eclesiàstica» la responsabilitat col·lectiva. Queda clar que la Guerra Civil és una croada i qui són els croats que volen extirpar el mal i concretament, els malvats.

Un llibre estrictament castellà, per forma i contingut. Un llibre excel·lent, que com molts d'altres ha estat portat a la gran pantalla. En aquest sentit, la pel·lícula descriu únicament la quarta derrota i la situa a Orense, alterant profundament l'obra de Méndez. Los girasoles ciegos narra unes històries en un àmbit estrictament espanyol, rabiüdament castellà, i en el cas del quart episodi, madrileny. L'acció té lloc a un barri burgès de Madrid, el més burgès de tots els barris de la capital de l'Estat. Una connotació geogràfica indispensable per a configurar l'atmosfera en la que es desenvolupa la història.

D'aquesta manera, mentre que el llibre és extraordinari la pel·lícula és més aviat mediocre. Segurament, només

l'actuació de Maribel Verdú se'n surt de la mediocritat, tot i els autors del guió –Juan Alén, Rafael Azcona i el mateix Cuerda–. Ja se sap que llibre i film són dues entitats independents, però en aquest cas estem parlant d'una obra mestra i d'una altra que agafa el nom de la primera però en queda molt lluny. |



Catalunya, país emergent

Ramon Tremosa

Edicions 3i4. València, 2008

Jacint Ros Hombravella

Catedràtic emèrit d'economia de la UB



El 2008, Ramon Tremosa, professor de Teoria Econòmica de la UB, ha complert amb el seu ritme anual de publicació de textos referents a l'economia catalana –al marge dels articles acadèmics sobre economia monetària i regional a revistes acadèmiques de prestigi com *Applied Economics*.

En aquesta ocasió, l'exploració de potencialitats positives prima sobre l'estricta «queixa» que nodria, ben racionalment, els seus anteriors treballs *El sector públic a Catalunya (1985-1998)*. *Una atròfia persistent?* (2002) –redactat conjuntament amb la meua persona–, *L'espoli fiscal. Una asfíxia premeditada* (2004) –amb Jordi Pons– o *Estatut de Catalunya. Veritats contra mentides* (2005). L'obra que tractem, més aviat segueix la línia de *Estatut, aeroports i ports de peix al cove* (2006). Molts d'aquests llibres han estat a rànquings de vendes significatius, com per exemple el de *La Vanguardia*, en el qual *Catalunya, país emergent* s'hi ha mantingut diferents setmanes tot pressionant les bones *Memòries (1930-1980)* del president Pujol.

Ja a la introducció, Tremosa ens avisa que «Sense economia no hi ha cultura, i en el cas dels catalans, ni llengua ni nació [...] en un país que creix –econòmicament–

els seus habitants de generacions hi reforcen els seus lligams de pertinença». Però la tesi, la proposta central d'aquest bon llibre, és que Catalunya –país que protagonitzà una avançada Revolució Industrial a les darreries del segle XVIII i al llarg del XIX, tant deficientment estudiada per Jordi Nadal (1929) –, pot tornar a ser un país emergent –i no madur o caduc– dins l'escenari internacional si advoca per una bona competitivitat i una bona tria de sectors de futur.

Precisament, Tremosa no para massa atenció als sectors de futur, segurament perquè els dona per coneguts –la biotecnologia, les comunicacions, els serveis avançats a les empreses... –. En canvi, insisteix molt i argumenta sobre la importància, donada la situació geogràfica de Catalunya, de les potencialitats en l'àmbit de la logística, sobretot com a porta d'entrada a Europa de les mercaderies asiàtiques tan creixents. Port i aeroport, és clar. I sistema ferroviari. Línies cap Europa. Menjar-li quota a Rotterdam pot ser l'objectiu.

Avís per a navegants: Tremosa titula, o subtitula, un capítol del llibre «Funcionaris contra empresaris», denunciant que l'excés de regulacions i de la seva aplicació burocràtica pot ser un entrebanc al desplegament productiu, a la logística i a la indústria, posant exemples concrets que curiosament no abasten el tema de l'excessiva regulació del comerç –a favor del petit comerç, ineficient i

Catalunya pot tornar a ser un país emergent dins l'escenari econòmic internacional si advoca per la competitivitat i els sectors de futur

contrari als interessos del consumidor-. En aquesta línia, detecta les baralles locals i comarcals i les actuacions de secretaris i alts funcionaris municipals, que són «els que es queden vers els polítics», com a possibles entorpidors del procés de reconversió econòmica.

De la mateixa manera, Tremosa es centra en l'aeroport del Prat pel que veu una àrea d'influència potencial d'entre 300 i 450 quilòmetres, recordant però la seva submissió a AENA/Fomento, dels que depèn «única i exclusivament». L'autor esbomba que malgrat tot, el Prat ha doblat el nombre de passatgers i de vols des de 2000, arribant als 33 milions i una quota de mercat del 28%.

Sobre Iberia i la seva estratègia –el pont aeri entre Barcelona i Madrid segurament és la línia més rendible del món– ho diu tot reproduint unes paraules del seu director de vendes en el marc d'un congrés organitzat recentment per Caja Madrid, és a dir, amb Esperanza Aguirre al darrere: «des de Barcelona ja només volem a Londres i París, però aviat les eliminarem; només potenciarem el hub de Madrid». I això per no parlar dels vols tansoceànics...

El llibre deixa clara la ideologia econòmica de Tremosa. «Si es vol ser d'esquerres només es pot ser liberal d'esquerres, ja que sense comprensió i un entorn favorable a la inversió empresarial i a la iniciativa individual no hi ha creació de riquesa ni, per tant, la seva posterior distribució». A la pàgina 147 i a la 153 recull del gran economis-

ta Mancur Olson (1932-1988) la necessitat «d'un Govern potenciador del mercat» mitjançant el marc adient en les institucions.

Una excel·lent obra sobre el futur econòmic del país complementada amb mapes, quadres i gràfics, més una àmplia bibliografia i el reconeixement als quinze executius entrevistats. |



El Corte Inglés,
organitzador des de fa 30 anys
de la gran festa de l'esport
popular a Barcelona.

SOM UN MÉS

Quan entrem al teu costat entre tota aquesta multitud sentim cap altra meta que participar. Quan aplaudim un espectacle, una òpera o un concert, i especialment, quan ens enorgullim de la nostra cultura i les nostres tradicions, com qualsevol nostre que cal defensar. Per això, i per moltes coses més, a El Corte Inglés ens sentim un més a fomentar la cultura catalana i donar-li suport.

El Corte Inglés

Patrocinator oficial del **QUITOSC-CAT**
de l'APPEC.

GRAN TEATRE DEL LICEU

El Corte Inglés,
mecenes del Gran
Teatre del Liceu.

PALAU DE LA MÚSICA

El Corte Inglés,
membre d'honor
de la Fundació
Orfeo Català-Palais
de la Música Catalana.

AUDITORI DE GIRONA

El Corte Inglés,
patró de la Fundació
Auditori-Palais de
Congressos de Girona.

ESCOLA DE SARDANES

El Corte Inglés organitza
des de fa 31 anys
aquesta escola, on
més de 20.000 nens
i nenes han après
a ballar sardanes.

MINYONS DE TERRASSA

El Corte Inglés,
patrocinator des de
fa disset anys de la
Diada dels Minyons
de Terrassa.



Premi d'assaig breu EINES 2009

Per donar compliment a l'objectiu d'estimular l'estudi de la realitat política, econòmica, social i cultural dels Països Catalans, així com el seu pensament, la Fundació Josep Irla convoca el Premi d'assaig breu EINES 2009, el qual es regeix a través de les següents bases:

Capítol Primer: Objecte

Article 1. Les obres que es presentin al Premi d'assaig breu EINES 2008 hauran de versar entorn la realitat política, econòmica, social i cultural dels Països Catalans i els seus reptes de futur.

Article 2. Es valoraran especialment les obres que combinin l'exposició teòrica, la seva aplicació pràctica i la seva exemplificació a través de comparatives amb altres realitats.

Capítol Segon: Condicions de les obres

Article 3. Les obres hauran de ser estrictament inèdites i no podran haver estat premiades anteriorment.

Article 4. Totes les obres hauran d'estar escrites en llengua catalana.

Article 5. Les obres han de tenir una extensió d'entre 180.000 i 200.000 caràcters comptant els espais.

Capítol Tercer: Contingut del premi

Article 6. El Premi d'assaig breu EINES 2009 està dotat amb 6.000 euros, que es faran efectius a partir de la seva concessió pública.

Article 7. L'obra premiada serà publicada per la Fundació Josep Irla. Sense perjudici de l'autor/a, els drets de publicació del treball guanyador correspondran a la Fundació Josep Irla, la qual podrà reproduir-lo fent-hi constar el nom de l'autor/a.

Article 8. La Fundació Josep Irla es reserva el dret a publicar remuneradament aquelles obres no premiades que consideri d'una qualitat remarcable, sempre que l'autor/a hi estigui d'acord.

Article 9. Si el Jurat ho creu oportú, el premi podrà ser considerat desert i excepcionalment, concedit *ex aequo*.
Capítol Quart: Resolució del premi

Article 10. La resolució del Premi d'assaig breu EINES 2009 anirà a càrrec d'un Jurat compost per cinc personalitats destacades del món polític, econòmic, social i cultural dels Països Catalans, proposats pel Patronat de la

Fundació Josep Irla, així com un representant de la Fundació que exercirà la funció de secretari.

Article 11. Inicialment, la resolució del Premi d'assaig breu EINES 2009 s'intentarà decidir per consens entre els membres dels Jurat. Si aquest fet no fos possible es procedirà a una votació que resoldrà per majoria simple.

Article 12. La resolució del premi es farà pública el 21 de març de 2009 i posteriorment, la Fundació Josep Irla celebrarà un acte de presentació de l'obra.

Capítol Cinquè: Presentació de les obres

Article 13. El termini de presentació d'originals finalitza el dia 2 de març de 2009 a les 14 hores.

Article 14. S'han de lliurar sis còpies en paper degudament enquadernades i una còpia en suport informàtic a la seu de la Fundació Josep Irla (Calàbria, 166 entresòl. 08015 Barcelona).

Article 15. Als originals hi haurà de constar el nom, els cognoms, l'adreça i el telèfon de l'autor/a. Si es preferís emprar un pseudònim, l'autor haurà d'adjuntar una plica.

Article 16. Els autors/es es comprometen a no retirar l'obra abans de fer-se pública l'adjudicació del premi i a no presentar-la a altres concursos en curs ni en general, a tenir compromesa la seva difusió.

Article 17. Un exemplar de les obres no premiades quedarà dipositat a la biblioteca de la Fundació Josep Irla. La resta d'originals podran ser retirats fins un màxim de tres mesos després de la resolució del premi.

Article 18. La presentació d'originals implica l'acceptació d'aquestes bases, que actuen en valor de contracte.

PORTAL

Un estat propi per viure millor

FINESTRA

**Símbols banals i desafecció:
una regla d'or i un condicionant
del joc democràtic**
Moisès Amorós

**La desafecció política a Catalunya:
problema o signe de normalitat?**
Ismael Blanco i Pau Mas

**Símbols banals? De la insostenible
lleugeresa a l'anàlisi pràctica
de la identitat**
Marta Rovira i Jordi Solà

CONNEXIONS

**Cap a la construcció
de l'estat català del benestar**
Josep Ginesta

**Breu perspectiva històrica
dels serveis socials a Catalunya**
Xavier Pelegrí

**La Llei de Serveis Socials:
un model en construcció**
Antoni Vilà

**El finançament
de la Llei de la Dependència**
Júlia Montserrat

**Serveis socials i govern local:
oportunitats i reptes**
Albert Serra

NAVEGADOR

Les polítiques familiars a Europa
Montserrat Tur

BLOC

**Els darrers anys dels serveis
socials a Catalunya: canvis
importants per consolidar**
Anna Simó

FÒRUM

Joan Subirats
«Una societat cada cop més
individualitzada i heterogènia
fa demandes als poders públics
cada cop més difícils de complir»
Una conversa amb Carme Capdevila

FULL DE CÀLCUL

**Un Concert Econòmic
per a Catalunya**
José Ramon Urrutia

EXPLORADOR

**Senegal: entre la diferència
i la indiferència**
Jordi Tomàs

ARXIU

**Reflexions sobre un ideal
perifèric: Galeuzca (1923-1959)**
Xosé Estevez

XARXA

Les veus del Pamano
de Jaume Cabré
Jordi Porta

Soy Checheno
de Guerman Saduláyev
Imma Tubella

Los girasoles ciegos
de Alberto Méndez
Carles Solà

Catalunya, país emergent
de Ramon Tremosa
Jacint Ros Hombravella

