



# Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya

**Ricard Gomà,  
Joan Subirats**  
(coords.)

© **Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya.** Juny 2017

Coordinació i edició: Ricard Gomà i Joan Subirats

Autores i autors:

Eva Alfama, Nicolás Barbieri, Joan Benach, Ismael Blanco, Xavier Bonal, Albert Branchadell, Quim Brugué, Àlex Casademunt, Marta Cruells, Helena Cruz, Maria de la Fuente, Marina Di Masso, Mayo Fuster, Josep Espluga, Oriol Estela, Sandra Ezquerria, Xavier Fina, Ricard Gomà, Gabriel Jover, Peter A. Kraus, Alba Llop, Daniel López Oriol Nel·lo, José A. Noguera, Ana Martínez, Xavier Matilla, Ivan Miró, Andreu Missé, Juan M. Pericàs, Sergi Picazo, Marc Parés, Ramon Plandiura, Albert Recio, Carles Riba, Joan Ridao, Ricard Riols, Jose Luis Rubiés, Albert Sales, Ramon Sanahuja, Moisès Subirana, Joan Subirats, Aina Tarabini, Enric Tello, Carme Trilla, Maite Vilalta i Josep Ma Vilanova

2

Disseny i maquetació: Fàbrica Gràfica (fabrikagrafika.com)

Correcció lingüística: Llengua de Foc

Edita: Crític, sccl



Aquesta obra està subjecta a la llicència de Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 de Creative Commons que permet a qualsevol persona mesclar, adaptar i construir a partir de la vostra obra sense finalitat comercial, sempre que us en reconeguin l'autoria i mantinguin llicència en les seves noves creacions.

Si voleu veure una còpia d'aquesta llicència, accediu a <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> o envieu una carta sol·licitant-la a Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, EUA.



# Continguts

- 8 **#01** **Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya. Elements introductoris.**  
Ricard Gomà i Joan Subirats
- 16 **#02** **De l'autonomia al dret a decidir.**  
Joan Ridao
- 26 **#03** **El finançament de la Generalitat de Catalunya i dels governs locals 2000-2020.** Maite Vilalta
- 36 **#04** **Administració i Govern: accions sense política pública.** Quim Brugué
- 42 **#05** **Teixit productiu i polítiques de desenvolupament econòmic.** Oriol Estela
- 50 **#06** **Noves polítiques públiques per l'economia social i solidària.** Ivan Miró
- 58 **#07** **Sistema financer i polítiques públiques.**  
Andreu Missé
- 64 **#08** **Dinàmiques de l'ocupació i polítiques laborals.** Albert Recio
- 72 **#09** **Les polítiques d'igualtat entre dones i homes.** Eva Alfama, Marta Cruells,  
Maria de la Fuente
- 80 **#10** **Les polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat.**  
Ramon Sanahuja

90

#11

**Polítiques educatives a Catalunya: competències, finançament i innovació.**

Aina Tarabini, Xavier Bonal i  
Ramon Plandiura

100

#12

**Polítiques culturals: tot buscant legitimitats.** Xavier Fina i Nicolás Barbieri

106

#13

**Les polítiques lingüístiques: claus de continuïtat i canvi.** Albert Branchadell i Peter A. Kraus

114

#14

**Les polítiques de salut: orígens, contradiccions i reptes.** Joan Benach, Juan M. Pericàs, Alba Llop i Ana Martínez

6

124

#15

**Polítiques públiques i (des)familiarització de la cura.** Sandra Ezquerro

132

#16

**La política de garantia de rendes mínimes.** José A. Noguera

142

#17

**Lluita contra la pobresa i polítiques d'inclusió.** Albert Sales

148

#18

**Comunicació i poder: radiografia del present i futur del periodisme català.**  
Sergi Picazo

160

#19

**Internet: nova societat creativa, nova economia col·laborativa, nova política tecnològica. Catalunya 2000-2017.**

Mayo Fuster i Jose Luis Rubiés

172 #20 **Dret a l'habitatge i polítiques públiques.**  
Carme Trilla i Josep Ma Vilanova

178 #21 **Barris, acció comunitària i polítiques urbanes.** Ismael Blanco, Helena Cruz i Oriol Nel·lo

186 #22 **La governança del territori, urbanisme i planejament.** Marc Parés i Xavier Matilla

194 #23 **Polítiques ambientals i conflictes socials.** Enric Tello i Gabriel Jover

200 #24 **Política i gestió de la natura a Catalunya (1980-2016): el llast d'un conflicte polític i social entre desiguals.**  
Àlex Casademunt

210 #25 **Transició energètica i polítiques públiques.** Carles Riba

222 #26 **Polítiques públiques de mobilitat a Catalunya.** Ricard Riol

236 #27 **Agroecologia i polítiques per la sobirania alimentària.** Josep Espluga, Marina Di Masso i Daniel López

244 #28 **Aigua, política, polítiques públiques i gestió.** Moisès Subirana

252 **Notes**

# Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya. Elements introdutoris

8

**Ricard Gomà  
i Joan Subirats**

Universitat Autònoma  
de Barcelona



# #01

**L'any 2001, al tombant del mil·lenni, vam editar dos volums col·lectius, *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. A la introducció dels textos, hi dèiem, ja fa gairebé dues dècades:**

“Comença a ser hora d’analitzar i valorar el que s’ha fet amb l’autogovern, en relació amb qüestions com la reducció de les desigualtats, la capacitat de generar innovació, la vertebració del territori, la igualtat entre dones i homes, la sostenibilitat o la millora en la qualitat de vida de les persones. [...] Volem posar les bases per conèixer fins a quint punt Catalunya ha anat construint un sistema propi de governança, de producció de polítiques públiques. I, si això és així, a partir de quines opcions de fons, valors i plantejaments s’ha configurat aquest sistema”.

Avui, enfilant la recta final de la segona dècada del segle XXI, i amb prop de 40 anys d'autogovern, creiem que val la pena actualitzar aquest objectiu. D'ençà de les nostres reflexions, han passat (només) vint anys, però hem travessat un canvi d'època. Hem estat testimonis —alguna vegada protagonistes— de transformacions accelerades en tots els àmbits: complexitats creixents, incerteses vitals i noves injustícies; Internet, creativitat i noves energies ciutadanes. Un temps emergent que ha tingut, també, impactes i noves expressions en el terreny de la política. A Catalunya, el 2003, una nova majoria plural posava fi a vint-i-tres anys de governs de CiU, sempre presidits per Jordi Pujol. S'obria un escenari inèdit de governs de coalició entre forces progressistes que va perllongar-se set anys. *Fins a quin punt es van produir girs rellevants en les polítiques públiques en aquest període? En quines direccions? Quins factors els van impulsar o obstaculitzar?* El 2010 va tornar a governar CiU, però ja res no era com abans. Al tombant de la nova dècada pren forma un escenari de discontinuïtats marcat per una triple crisi: socioeconòmica, política i territorial. En poc temps semblen alterar-se substancialment els paràmetres que havien configurat l'Estat de benestar, les institucions i el model autonòmic. S'obre un nou ventall de preguntes: *podem seguir amb les mateixes polítiques públiques? Cal una nova agenda? Es poden seguir fent les polítiques com es feien?*

L'any 2008, la fi del cicle expansiu dóna pas a un escenari de recessió. És també la fi d'alguns miratges: ni l'especulació pot substituir la producció com a motor de creixement; ni aquest es tradueix de forma directa en benestar; ni el progrés és possible sense atendre els seus límits ambientals. A partir del 2010, la gestió de la crisi es realitza a Catalunya des d'una estratègia d'austeritat que erosiona drets bàsics i afebleix els nivells preexistents de cohesió social i urbana. A les tensions socioeconòmiques del moment, s'hi suma l'erosió de la vella política, que mostra símptomes d'esgotament en la seva capacitat d'entendre i gestionar els canvis. Creix la

percepció de llunyania entre les institucions i la ciutadania: irromp amb força la crisi de representació. Finalment, la sentència del Tribunal Constitucional del juny del 2010, que nega la condició de subjecte polític a Catalunya i retalla l'Estatut pactat amb l'Estat i aprovat en referèndum, opera com a detonant d'una crisi territorial sense precedents. El nou escenari de triple crisi desencadena un cicle potent d'acció col·lectiva: sorgeixen les mareas ciutadanes en defensa dels serveis públics, les pràctiques d'innovació social, el moviment d'indignació a l'entorn del 15-M, i el procés per l'exercici del dret a decidir.

Tot plegat es trasllada en clau política a la dimensió constituent, a una renovació de la xarxa d'actors, i també a l'àmbit electoral-institucional. En efecte, la recessió, l'austeritat, la crisi de representació i la tensió en l'eix nacional afecten el que —fent servir la terminologia anglosaxona— serien les esferes de la *polity* i les *politics* (les institucions bàsiques i l'acció política). El procés sobiranista planteja l'exercici del dret a decidir per mitjà d'un referèndum com a eina de resolució democràtica del conflicte territorial, fet que implica el reconeixement de Catalunya com a *demos* i la superació del marc constitucional del 1978 (canvis de fons, per tant, en la *polity*). El procés i la cultura del 15-M penetren en l'esfera política canviant el sistema d'actors, amb l'emergència de noves forces i espais de confluència; i alterant les institucions, amb les victòries electorals d'aquests nous subjectes en algunes de les principals ciutats del país: Barcelona, Badalona, Sabadell... (canvis substancials també en les *politics*).

*I les polítiques públiques, s'han vist sacsejades també a Catalunya per aquest context de transformacions?* Aquesta és per a nosaltres una qüestió també clau. Travessem, d'una banda, un canvi d'època i una triple discontinuïtat social, política i territorial; emergeixen, d'altra banda, voluntat constituent, rearticulació d'actors i noves majories institucionals, i, per tant, creiem que és del tot pertinent

explorar què ha passat en el terreny de les *polícies* (polítiques públiques). Què ha passat, i també quins reptes de futur es van perfilant. Les dinàmiques socials marquen un ritme accelerat de canvi. Ens situem avui en un escenari postrecessió, amb una nova geografia de vulnerabilitats; els nous actors van quallant i els eixos del conflicte polític semblen reescriure's amb rapidesa mentre en sorgeixen de nous; el debat sobre les sobiranes guanya força en totes les seves dimensions; es van construint capacitats col·lectives de govern vinculades a qüestions emergents. *Com es trasllada tot això a debats substantius i concrets? Quins reptes se situen com a centrals en l'agenda de polítiques públiques dels pròxims anys? Quines formes de governança apareixen amb més potencial de futur a Catalunya?* No són preguntes fàcils, però creiem que són rellevants i són avui encara gens o poc explorades. A través dels diferents capítols del llibre podrem resseguir fils de resposta diversos. Apuntem ara alguns elements inicials que es dibuixen ja en aquesta primera onada de contribucions.

El llibre pren en consideració un ampli ventall de polítiques. No es tracta d'una simple llista. Les podem veure vertebrades en les grans dimensions de l'acció pública: les que defineixen les regles del joc (nivells d'autogovern, finançament i recursos públics, estructures de gestió); les polítiques directament vinculades al model econòmic, l'ocupació i el teixit productiu; els camps d'acció de l'Estat de benestar en sentit ampli (del sistema educatiu a la garantia social d'ingressos); Internet i la societat de la informació (des de l'estructura comunicativa fins a l'economia col·laborativa digital); les polítiques que operen sobre la configuració del territori i la producció col·lectiva de l'espai, i el conjunt d'estratègies de transició ecològica en els diferents vectors de la sostenibilitat. D'aquesta mirada panoràmica, en sorgeixen d'entrada dues idees força a destacar: **1)** El joc de continuïtats i canvis en les trajectòries de política pública és complex i fragmentat. Hi coexisteixen itineraris amb un fort component de *path dependency* (continuïtat) explica-

bles a partir de factors diversos (els acords sociopolítics amplis i transversals en matèria lingüística, o la manca de capacitats reals d'incidència en aspectes clau de les polítiques laborals) amb casos força accentuats de *policy change* deguts al canvi de govern (les polítiques d'habitatge o de regeneració urbana de barris dels tripartits) o a l'alineament de les polítiques amb l'onada d'austeritat en plena crisi (la restricció de la renda mínima d'inserció, o la bancarització de les caixes d'estalvis). **2)** Al llarg dels últims anys s'ha produït un procés d'innovació política (*policy innovation*) desigual. Els canvis socials no sempre s'han traduït en processos rellevants d'innovació de les polítiques (educació o urbanisme, per exemple). En alguns àmbits, tanmateix, observem processos d'innovació de naturalesa diversa: **a)** ampliació de l'agenda a temes emergents (l'economia social i solidària, les polítiques d'acollida i d'interculturalitat); **b)** nous plantejaments substantius (la desfamiliarització de les cures, o la vinculació entre l'agenda de gènere i les polítiques LGTBI), i **c)** formes innovadores d'articular capacitats de governança (xarxes d'inclusió social, o processos d'obertura cap a nous actors en les polítiques de transició energètica i de sobirania alimentària).

Totes aquestes dinàmiques de canvi i d'innovació, al costat dels elements de continuïtat, s'aniran evidenciant al llarg dels estudis sectorials. Podrem analitzar si les transformacions operen en el marc de valors de les polítiques, si ho fan en la seva dimensió substantiva, o si es projecten en els entramats d'actors i les formes d'articular la governança. Veurem també quins són els motors del canvi, quin joc d'interaccions es produeix entre factors de context i variables ideològiques. Esperem teixir una mirada global que actualitzi la de fa anys; una mirada que ens permeti ubicar l'agenda catalana de polítiques en coordenades d'anàlisi comparativa amb els països del nostre entorn. Més enllà de tot això, ens agradaria que la pràctica de reflexió que suposa aquest volum col·lectiu apunti també a reptes clau, dibuixi camins i perfili horitzons de futur.

Enunciem ara, per cloure aquests elements introductoris, cinc reptes genèrics que van apareixent amb força. **1)** El repte de crear a Catalunya una economia ciutadana i plural, vinculada al bé comú, amb cadenes de creació i apropiació compartida de valor: xarxes i ecosistemes cooperatius, i teixits productius ecològics i circulars. Un model amb salaris i ocupacions dignes. **2)** El repte de reconstruir els drets bàsics i de superar les velles formes de producció del benestar. Avançar cap a un país que tingui cura de la seva gent: amb capacitat d'articular igualtat, autonomia, diferències i vincles; amb mecanismes de distribució social del poder, generadors de ciutadania activa i apoderada. **3)** El repte de situar Catalunya com a referent de desenvolupament sostenible, compromesa amb el benestar de les generacions futures: la protecció del clima per mitjà de polítiques de transició energètica; la qualitat de l'aire des de polítiques de mobilitat sostenible; la sobirania alimentària, i la gestió pública de l'aigua. **4)** El repte d'un país que situa Internet i les tecnologies de la informació i la comunicació com a oportunitat clau de creativitat, construcció col·lectiva de coneixements i cultura lliure; d'economia col·laborativa procomuna i inclusió digital; de democràcia de codi obert. **5)** El repte d'una Catalunya que exerceix sobirania en un context d'interdependències i de governança multinivell. Un país obert i divers que acull i impulsa la construcció europea; que aposta per l'enfortiment del municipalisme, amb una agenda urbana orientada a fer possible el dret a la ciutat i la gestió del comú.

Aquest conjunt de reptes substantius impliquen elements de transversalitat en la dimensió més operativa i de gestió: la possibilitat de forjar un espai públic no solament institucional sinó compartit on es despleguin processos de coproducció de polítiques; d'articular una institucionalitat amb capacitat d'acollir dinàmiques d'ampliació democràtica; de descentralitzar i generar lògiques més potents de proximitat i de reconeixement de la diversitat. Tot això i altres qüestions interconnectades aniran configurant el teixit de re-

flexions que aporta el volum i que aquí només presentem. Sorgeix, doncs, un mosaic ric amb anàlisis i camins, un exercici de reflexió coral, rigorós i compromès. Esperem que resulti una lectura motivadora i suggeridora.

# De l'autonomia al dret a decidir

**Joan Rido**

Universitat de Barcelona



# #02

## **1. Evolució del catalanisme polític durant el període 1980-2010.**

### **De l'autonomisme al “dret a decidir”**

17

El darrer terç del segle XIX va veure l'aparició del catalanisme polític modern (coincidint amb el Sexenni Democràtic, 1868-1874), posteriorment al relleu cultural i lingüístic que comportà la Renaixença. El període republicà, després del breu parèntesi de la Mancomunitat de Catalunya, suposà la institucionalització de les primeres estructures d'autogovern des de la Nova Planta borbònica del 1716. El conflicte entorn de les diferents concepcions d'Espanya i la qüestió de la plurinacionalitat va semblar que podia entrar en una via de resolució, a pesar de les greus tensions viscudes entre la Generalitat i l'Estat. La victòria de Franco suposà l'adveniment d'un règim autoritari, la supressió de la Generalitat i la repressió cultural i lingüística durant prop de quaranta anys.

A la fi del règim franquista, el catalanisme ressorgí amb tanta o més intensitat que en el període anterior a la contesa bèl·lica. El

rol integrador de forces d'esquerres com el PSUC (sota la divisa "Catalunya un sol poble") i iniciatives aglutinadores com l'Assemblea de Catalunya van evitar una eventual deriva neolerrouixista de les classes populars d'origen immigrant com en els anys 1930. En aquest context, el 1978 la majoria dels partits catalans van donar suport a una Constitució espanyola que, malgrat els dèficits democràtics de la Transició a la democràcia, volia ser un text obert, dinàmic i capaç d'encaixar les aspiracions catalanes d'autogovern mitjançant l'obtenció d'un Estatut d'autonomia anàleg al de la Segona República, en absència de plantejaments autodeterministes majoritaris. Amb tot, la singularitat catalana fou reconeguda amb la Restauració preconstitucional de la Generalitat (a través d'un real decret llei, a penes tres mesos després de les primeres eleccions democràtiques del 15 de juny de 1977), el retorn del president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas (1977), la distinció constitucional entre les nacionalitats i les regions (art. 2 CE) i les distintes vies d'accés a l'autonomia per a les comunitats històriques (que havien plebiscitat estatuts durant la Segona República) i la resta. L'Estatut del 1979 comportà la implantació d'institucions polítiques i administratives encarregades de la gestió d'importants serveis, així com l'inici d'una intensa activitat normativa en àmbits de dret públic i privat rellevants.

L'activitat normativa i la praxi política dels successius governs evidencià l'alentiment dels traspessos previstos estatutàriament i una creixent administrativització de l'autonomia política a partir de l'ús expansiu de la legislació bàsica per part de l'Estat i sobretot per les insuficiències i la inequitat del model de finançament. Així doncs, el model d'organització territorial s'anà afermant cada cop més sobre bases centralistes, encaminant-se cap a un Estat compost amb uns nivells de descentralització política i administrativa reals de baixa intensitat, sense altres actors principals que els centrals. Aquest fou si més no el balanç constatat per les forces polítiques catalanistes al Parlament (d'acord amb les conclusions de sengles

comissions d'estudi sobre l'autogovern i el finançament); i per amplis sectors socials, econòmics i acadèmics quan es va iniciar el procés de reforma estatutària (2004-2006).

Es podria dir que el procés de reforma estatutària va fer que el catalanisme tornés sobre les seves passes i vogués aprofitar una norma com l'Estatut per mirar de remoure els obstacles que havien reduït les expectatives sobre el contingut de l'autogovern i provocat una clara descompensació entre una arquitectura institucional pensada inicialment per a l'exercici d'amplis poders i amb un perfil netament polític, amb una capacitat d'actuació final que no tenia la seva deguda correspondència. Així, el gruix de la reforma va anar dirigit a assolir un millor reconeixement de la seva identitat i univers simbòlic, incrementar —i sobretot “blindar”, en el sentit d'assegurar— les competències de la Generalitat; aprofundir en els mecanismes de relació bilateral amb l'Estat, tenint en compte la manca de mecanismes de relació intergovernamental com els existents en altres països compostos i d'un Senat que actués com a autèntica cambra territorial; plasmar la capacitat d'acció exterior i en el marc europeu de la Generalitat, i, finalment, obtenir un nou model de finançament, més equitatiu però igualment solidari. La proposta de reforma estatutària, elaborada per una ponència conjunta creada al Parlament de Catalunya, es va aprovar el 30 de setembre de 2005 amb el suport del 89% dels diputats, després d'un dictamen àmpliament favorable del Consell Consultiu i d'un laboriós consens polític.

Una vegada la iniciativa fou presa en consideració pel Congrés dels Diputats, s'inicià un procés d'àrdues negociacions en el si d'una comissió mixta per part de la delegació catalana, primer amb el Govern espanyol i després amb els membres de la delegació del Congrés dels Diputats i del Senat. En aquest mateix context, cal destacar l'acord entre el líder de CiU i cap de l'oposició a Catalunya, Artur Mas, i el president espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero,

## 20

que havia compromès públicament el seu suport a l'Estatut que aprovés el Parlament. De la seva part, el PP es mostrà bel·ligerant, recollí signatures en contra de la seva tramitació i acudí al Tribunal Constitucional (TC) per impugnar *in extenso* el text aprovat i ratificat en referèndum (136 articles i disposicions), per entendre que es tractava d'una "Constitució paral·lela" i que fracturava "els principis de llibertat i igualtat entre els espanyols". La sentència del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de juny) declarà la inconstitucionalitat parcial, però procedí a reinterpretar un bon nombre de preceptes. El TC no va exercir d'interpret de la Constitució, sinó d'autèntic comissari del poder constituent, com si d'una segona cambra legislativa es tractés. El resultat final fou que l'STC 31/2010 no solament anul·là una part substancial de l'articulat estatutari, fixant els límits de l'Estat autònom, sinó propiciant una reforma constitucional indirecta.

Ras i curt: el fracàs estatutari, plasmat en el rebuig majoritari dels partits catalanistes al seu infeliç desenllaç i en la protesta massiva en forma de manifestació el 10 de juliol de 2010, menava Catalunya novament a la casella de sortida. La temptativa de reforma estatutària esdevingué, per a molts, l'enèsim intent fracassat de cercar l'"encaix" de Catalunya a Espanya. La Sentència del TC, que actuà de forma tan displicent, però també la manca de complicitats per part de sectors polítics, econòmics i mediàtics espanyols, generà un sentiment col·lectiu a cavall entre la ràbia i la frustració i fou el punt d'ignició d'un procés polític que situà sobre l'escenari el debat del *dret a decidir* el futur polític de Catalunya a les urnes i també sobre la secessió.

### **2. El debat sobre el "dret a decidir" i la independència de Catalunya**

En el terreny polític, la sentència de l'Estatut serví per desplaçar el centre de gravetat del catalanisme cap a posicions sobiranistes.

La bretxa oberta entre amplis sectors polítics i socials de Catalunya i d'Espanya es va fer tan profunda com la que havia engolit el projecte de reforma estatutària, inaugurant una etapa reivindicativa i de confrontació institucional, especialment amb l'ascens del PP al poder a Espanya (2011). En un cop d'audàcia sense precedents, descomptats els pronunciaments sobiranistes de l'etapa republicana, les forces polítiques nacionalistes i independentistes (CiU, ERC i més endavant la CUP) van iniciar un "procés" polític tendent a culminar amb la celebració d'una consulta a la ciutadania sobre la independència de Catalunya, sobre la base del denominat "dret a decidir". Amb tot, fou en gran part la societat civil sobiranista [entitats com Òmnium Cultural o la recentment fundada Assemblea Nacional Catalana (ANC)] la que va prendre la davantera en aquesta ofensiva política, a tal grau que els partits es van veure obligats a fer seguidisme o a ampliar les seves consignes.

La noció del "dret a decidir" es refereix essencialment al dret dels ciutadans a ser consultats sobre el propi futur polític. Es tracta que una eventual consulta serveixi per copsar l'opinió i mesurar el grau d'adhesió de la població a les diferents alternatives existents sobre l'acomodament de Catalunya a Espanya. No es tracta que el poble adopti directament cap decisió, sinó que expressi la seva opinió sobre una decisió que, en el seu moment, hauran de prendre els òrgans competents.

La base teòrica del dret a decidir descansa, doncs, en l'aplicació del principi democràtic en un Estat de dret. La pretensió és aconseguir un difícil equilibri entre legalitat i legitimitat. En aquest sentit, es tracta d'afirmar el caràcter instrumental de la Constitució i de reconèixer que aquesta està al servei de la voluntat popular, de manera que calgui buscar vies interpretatives que canalitzin aquesta voluntat dins d'un marc constitucional que no preveu expressament l'eventualitat d'una secessió però sí el dret fonamental de participació (art. 23 CE). I, per unir Estat de dret amb un Estat

democràtic, tots dos previstos en el frontispici de la majoria de les constitucions (també a l'art. 1 CE), s'ha de potenciar i interpretar el dret de participació en vista de les noves realitats. És en aquest sentit que adquireix tot el seu sentit el *mantra* que diu que la consulta ha de ser "legal i acordada", sempre que es faci una interpretació oberta i flexible de la Constitució.

Pel que fa a l'àmbit territorial de la consulta, se sol intentar discernir si el subjecte polític convocat a les urnes ha de ser el poble català o tot l'espanyol. Sembla clar que, si la consulta s'esdevingués en el marc d'una reforma constitucional, es convocaria al final d'aquest procés i el poble convocat seria el segon. Ara bé, per conèixer si convé iniciar el procés de revisió constitucional o un altre camí diferent, sembla lògic que només ha de ser-hi convocat el poble català, igual que al Quebec o a Escòcia. En relació amb l'objecte d'una consulta (conèixer l'opinió dels catalans sobre quina ha de ser la forma d'estructurar territorialment l'Estat o sobre la ruptura amb l'Estat i la creació d'un de nou), reclama que la pregunta sigui clara i directa, per bé que, com s'ha dit en un altre moment, la mera consulta sobre aquesta qüestió no alteraria immediatament ni la unitat, ni la sobirania, ni suposaria una reforma constitucional *de facto* o *de iure*.

### – Les vies legals per a l'exercici del "dret a decidir"

*L'Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu*, elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), assenyalava fins a cinc vies per a la convocatòria legal d'una consulta a Catalunya: la consulta referendària prevista a la Llei catalana 4/2010; un referèndum autonòmic emparat en l'article 92 CE; un referèndum autonòmic delegat mitjançant l'article 150.2 CE; una consulta no referendària, d'acord amb la llei catalana en tramitació parlamentària, i la reforma de la Constitució per preveure consultes d'àmbit autonòmic. Posteriorment,

l'informe *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) de 25 de juliol de 2013, va seqüenciar els referits procediments. Per escollir la via més adequada, considera que cal tenir en compte els problemes de constitucionalitat, el lapse de temps que pot requerir la seva aplicació, el protagonisme atribuït als actors polítics i la capacitat per traslladar a la comunitat internacional la voluntat majoritària dels catalans. No obstant això, l'elecció de qualsevol d'aquestes vies implicaria l'acceptació per part de l'Estat. No en va, la negació de totes elles, sense oferir un camí alternatiu, és a la base de les iniciatives rupturistes.

### **– Les vies rupturistes: el procés i la “desconnexió”. La posició de l'Estat i del TC**

El balanç estèril a l'hora d'explorar les vies anteriors va evidenciar les dificultats per trobar encaix a la Constitució per a les aspiracions secessionistes a través d'un referèndum. Abans, però, que les institucions catalanes iniciessin un seguit d'actuacions orientades a avançar en la denominada “desconnexió”, això és, la preparació d'estructures jurídiques i del marc legal i institucional per permetre fer el pas final, unilateral o no, cap a una eventual independència de Catalunya, el 9 de novembre de 2014 va tenir lloc un “procés participatiu”, substitutiu d'una consulta no referendària projectada pel Govern i suspesa pel TC, amb la participació activa de diferents entitats cíviques.

El 17 de setembre de 2015 van tenir lloc eleccions al Parlament de Catalunya, amb el resultat que els partidaris de la independència, l'aliança de l'extinta CiU i ERC (Junts pel Sí) i de la CUP, van obtenir el 48% dels vots i la majoria absoluta del Parlament. Després que aquestes forces haguessin plantejat les eleccions com a plebiscitàries, la nova legislatura parlamentària (XI) s'encarà amb l'inici d'un procés constituent a culminar amb un referèndum de

ratificació de la nova Constitució. No obstant això, aquests pressupòsits es van veure alterats amb el triomf de les tesis dels favorables a la celebració d'un referèndum unilateral d'independència (RUI), verbalitzat pel nou president de la Generalitat, Carles Puigdemont ("referèndum o referèndum"), el 28 de setembre de 2016, durant el debat de política general celebrat al Parlament.

### **3. El futur**

La combinació d'una interpretació rígida del marc constitucional que rebutja totes les solucions plantejades, des de la reforma de l'Estatut (2006-2010) fins a la realització d'un referèndum acordat (2012-2013), passant per la realització d'un "procés participatiu" consultiu (2014), constitueix una inevitable font de conflictes. A Catalunya no hi ha avui una via que reuneixi tant consens com la independència, i tampoc no hi ha una forma més democràtica d'expressar-la que el camí de la consulta, amb una pregunta clara. La consulta no és el problema, sinó que indica la manera de solucionar-ho. Abans i després, el mutu reconeixement i el diàleg polític són imprescindibles, atenent sempre a la voluntat popular.

No hi ha dubte que, després de la pretensió del TC de tancar jurídicament el sistema autonòmic, a propòsit de la sentència sobre la reforma de l'Estatut, és l'hora de la política. Es proposa, en principi, decidir concertadament amb l'Estat, dins de la legalitat possible. El qüestionament d'Espanya és un problema polític d'envergadura que necessita una sortida política i jurídica. *A priori*, com altres estats liberal-democràtics han fet, el Govern de l'Estat hauria de contribuir a la recerca de vies (la consulta catalana) que permetin dur-la a terme de la manera menys traumàtica per a tots, sense violar la Constitució.

Així doncs, un cop reconeguda la capacitat del poble català de fer una consulta sobre aquesta qüestió, hauria de ser acordada



amb l'Estat per una de les vies ja expressades, de manera que la pregunta que es formuli sigui clara, en el sentit de ser comprensible, que no indueixi a error, així com que sigui neutral i no inciti en un determinat sentit. La data ha de tenir en compte els períodes en què no és desitjable convocar, evitant els dies laborables, també ha de ser neutral, i procurar que no retardi en excés la convocatòria, disposar de temps per a l'organització i expressió de les diferents posicions, entre altres qüestions, com l'actualització i seguretat del cens, la recollida de les urnes i del material necessari, la cooperació de les ambaixades per a la participació dels ciutadans que estan a l'estranger, la determinació del quòrum de validesa i de les majories, la col·laboració de l'Administració electoral, la participació d'observadors internacionals i la regulació de la campanya institucional, entre altres qüestions que no són menors.<sup>1</sup>

# El finançament de la Generalitat de Catalunya i dels governos locals 2000-2020

**Maite Vilalta**

Universitat de Barcelona

# #03

## **1. Les aspiracions de Catalunya en matèria de finançament de la Generalitat: el relat dels fets**

27

El model de finançament de la Generalitat de Catalunya ha estat un dels temes centrals de l'agenda política dels darrers anys. Si en un tema queden reflectits els canvis que hi ha hagut en les aspiracions de millora de l'autogovern de Catalunya, aquest n'és, sens dubte, un dels més rellevants. Només cal fer un breu repàs cronològic dels fets: l'any 2002 va entrar en vigor un model de finançament que es donava per definitiu, per tancat. Ni tan sols es preveïen mecanismes per revisar-lo i actualitzar-lo. El Govern de la Generalitat de Catalunya (de CiU) hi havia donat el seu vot afirmatiu. Tot just dos anys més tard, el 2003, es formava el primer Govern tripartit d'esquerres i, amb la signatura del Pacte del Tinell, es comprometia a reformar l'Estatut d'autonomia. Un dels punts essencials de la reforma era, precisament, el d'establir unes noves bases fiscals per a un nou model de finançament de la Generalitat que permetés més i millor autogovern i donar un nou impuls econòmic per a Catalunya.

El 30 de setembre del 2005, el Parlament aprovava el nou text estatutari que contenia els principis bàsics sobre els quals s'havia d'assentar el nou model de finançament. Finalment, tot i que el text que va ser sotmès a votació a les Corts Generals havia sofert, en matèria de finançament, importants canvis respecte al que havia sortit del Parlament de Catalunya, va ser aprovat al març del 2006 i, posteriorment, referendat pel poble de Catalunya el dia 18 de juny d'aquell any. A partir d'aleshores, el Govern de la Generalitat va iniciar un *procés bilateral* de negociació amb el Govern central sobre el disseny i la posada en marxa del nou model de finançament. Les negociacions es van allargar fins al juliol del 2009, moment en què, en el si del Consell de Política Fiscal i Financera, es va aprovar un nou model de finançament, no solament per a Catalunya sinó per a les quinze comunitats autònomes de règim comú. D'aquesta manera es generalitzava un model que havia sorgit de la proposta estatutària feta des de Catalunya.

Pocs mesos després de l'entrada en vigor del nou model, la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, declarava inconstitucionals alguns aspectes que ja havien quedat incorporats en el disseny de l'acord de finançament del 2009, i feia una declaració interpretativa sobre d'altres. Aleshores, el model ja estava funcionant per a totes les comunitats, tant per a les que havien reformat el seu Estatut com les que no ho havien fet. Per tant, es pot dir que en matèria de finançament la Sentència no ha tingut efectes immediats, però sí en podria tenir en el futur.

A partir de la Sentència del TC, el model de finançament de la Generalitat torna a protagonitzar el debat polític. Al desembre del 2010, Convergència i Unió guanya les eleccions al Parlament de Catalunya portant com un dels punts més importants del seu programa electoral la defensa d'un nou "pacte fiscal", donant per

“amortitzat” el model sorgit de l'Estatut que tot just havia començat a fer els seus primers passos un any abans.

Al juliol del 2012, el Parlament de Catalunya aprova, amb una àmplia majoria, un document en el qual insta el Govern de la Generalitat a iniciar un procés de negociació amb el Govern espanyol sobre un nou model de finançament per a Catalunya, basat en el *concert econòmic*, que permetés a la Generalitat tenir plena capacitat de decisió sobre tots els tributs suportats a Catalunya; disposar dels recursos econòmics que es generen en el país per atendre les polítiques socials i de creixement i garantir la lleialtat institucional per evitar arbitrarietats i incompliments de les parts. Es pot dir que, per primera vegada, Catalunya demana un model de finançament *similar* al de les comunitats forals. El dia 20 de setembre del 2012, Artur Mas, president de la Generalitat de Catalunya, es reuneix a La Moncloa amb el president Rajoy per demanar aquest nou “pacte fiscal”. La seva negativa condueix a la convocatòria d'unes noves eleccions al Parlament el dia 25 de novembre d'aquell mateix any. Tot i que perd suports, Convergència i Unió, que havia anat a les eleccions amb un programa electoral on ja no es parlava de “pacte fiscal”, sinó de construir un “Estat propi”, pot tornar a formar Govern. El model de finançament deixa de ser, per al Govern de la Generalitat i per a la principal força política que li dóna suport (ERC), una peça clau de l'encaix de Catalunya a l'Estat. L'objectiu passa a ser aleshores la construcció d'una *hisenda pròpia*, d'una estructura fiscal que doni pas al nou Estat independent. Aquest fet queda encara més reforçat després de les eleccions de caràcter plebiscitari del 27 de setembre del 2015. Junts pel Sí (CiU i ERC) guanya els comicis, tot i que sense majoria absoluta, amb un programa que defensa clarament la independència de Catalunya.

Mentre tot això passava, el model vigent des del 2009 s'havia d'haver revisat l'any 2014, d'acord amb el període de cinc anys que fixa la llei, revisió que a hores d'ara encara no s'ha produït. És previst

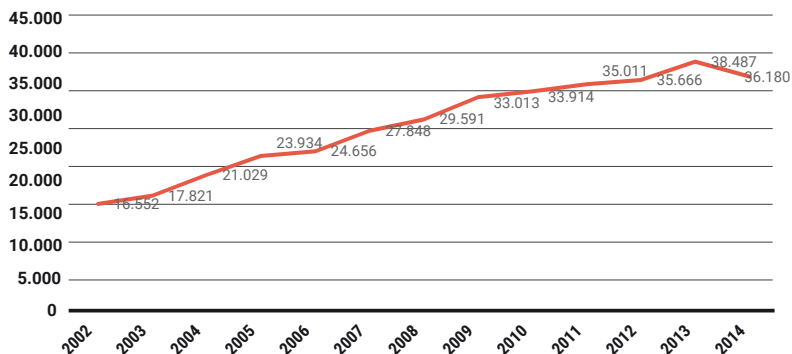
que es faci a finals d'aquest 2017. Hi ha hagut una *Conferència de Presidents* per parlar del tema, a la qual el president de la Generalitat no hi ha assistit, i s'ha creat una *Comissió d'Experts* a la qual Catalunya no n'hi ha enviat cap. El Govern actual considera esgotada la via de la negociació multilateral del model de finançament i reclama un tracte bilateral.

## **2. L'evolució dels recursos de la Generalitat de Catalunya i la seva procedència: les xifres**

### **2.1. El total d'ingressos de la Generalitat: evolució i tipologia**

El gràfic 1 mostra l'evolució dels ingressos de la Generalitat de Catalunya i permet veure que s'ha passat dels 16.552 milions d'euros l'any 2002 als 36.180 corresponents a l'any 2014. I el gràfic 2 mostra la naturalesa econòmica d'aquests ingressos. Fonamentalment, es tracta d'ingressos corrents. Els ingressos de capital, és a dir, els destinats a finançar despeses d'inversió, no han estat mai superiors al 5% del total del pressupost. I el pes dels ingressos procedents

**Gràfic 1. Evolució dels ingressos\* de la Generalitat de Catalunya. Milions d'euros.**



\* Són ingressos consolidats del conjunt del sector públic de la Generalitat de Catalunya. Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

d'operacions financeres (bàsicament, l'endeutament) que fins a l'any 2008 mai havia superat el 10%, es comença a incrementar sobretot a partir del 2010, i arriba a ser de quasi el 40% l'any 2013.

## 2.2. Els ingressos de la Generalitat procedents del model de finançament

Només una part dels ingressos de la Generalitat procedeix del model de finançament autònom. La resta s'obté a través de l'endeutament, de les taxes i els preus públics que paguen els ciutadans de Catalunya per l'ús de determinats serveis, de la venda i de l'ús del patrimoni, de les transferències procedents de la Unió Europea, etc. Tal com mostra la taula 1, el model que va ser vigent entre el 2002 i el 2008 va aportar una mitjana anual de 13.419,26 milions d'euros durant els anys 2002-2008, que suposa el 64,47% del total d'ingressos no financers de la Generalitat; i el model acordat l'any 2009 ha aportat una mitjana de 18.502,62 milions d'euros anuals durant els anys 2009-2014, que suposa el 76,79% del total d'ingressos no financers de la Generalitat.

31

**Taula 1. Total ingressos no financers de la Generalitat i ingressos procedents del model de finançament. Milions euros.**

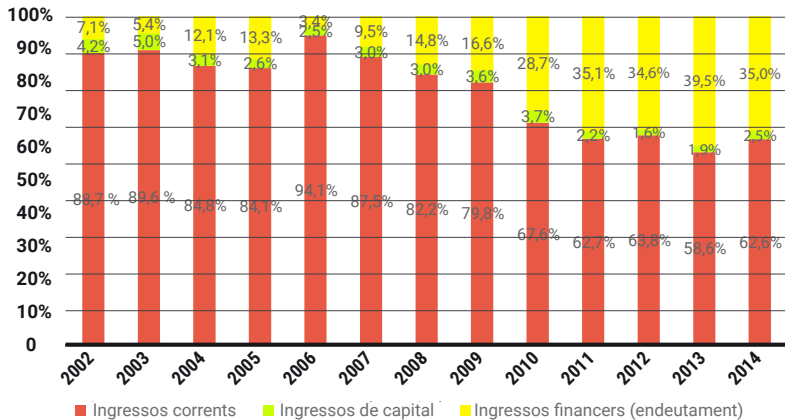
	Mitjana 2002-2008	Mitjana 2009-2014
Total recursos no financers (A)	20.816,27	24.096,54
Total recursos procedents del model (B)	13.419,26	18.502,62
% (B/A)	64,47%	76,79%

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i de la Generalitat de Catalunya.

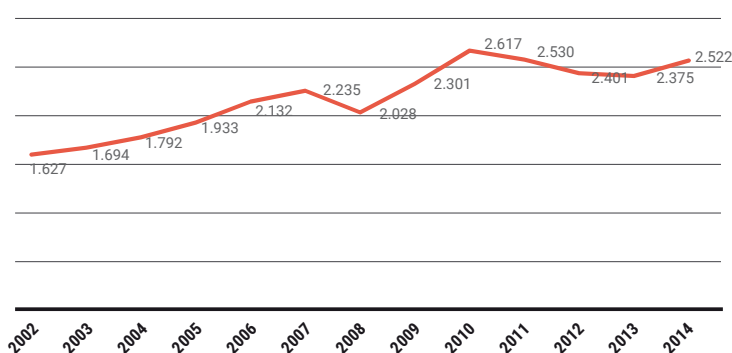
32

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i de l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

Gràfic 2. Naturalesa econòmica dels ingressos de la Generalitat de Catalunya. % sobre el total.



Gràfic 3. Evolució dels ingressos de la Generalitat de Catalunya procedents del model de finançament de les comunitats autònomes. Liquidacions 2002-2014. Euros per habitant.



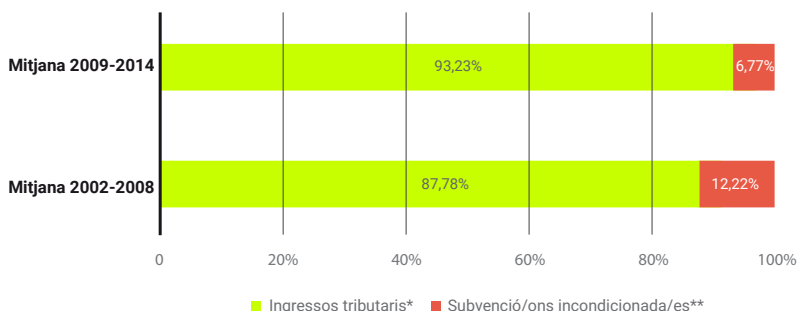
El gràfic 3 permet veure l'evolució dels ingressos per habitant que han aportat a la Generalitat aquests dos models de finançament vigents durant el període 2002-2014. El model pactat l'any 2009 suposa un augment dels ingressos per capita respecte als aportats



pel model anterior, del 13,5% el primer any (2008-2009) i del 13,7% el segon any. Després s'hi observa una davallada que es comença a recuperar l'any 2014. L'inici del nou model coincideix pràcticament amb l'inici de la crisi econòmica, de manera que, sense el canvi de model, l'impacte de la crisi sobre les finances de la Generalitat hauria estat molt més pronunciat.

### 2.3. La tipologia dels recursos de la Generalitat procedents del model de finançament autonòmic: tributs i subvencions.

**Gràfic 4. Tipologia dels ingressos de la Generalitat de Catalunya procedents del model de finançament de les comunitats autònomes. % sobre el total.**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

33

\*En el model 2002-2008 es tracta dels procedents dels impostos següents: 33% IRPF, 35% IVA, 40% especials (tabac, alcohol i hidrocarburs).

I el 100% de: successions i donacions, patrimoni, transmissions patrimonials, actes jurídics documentats, taxa sobre el joc, matriculació de vehicles, energia.

En el model 2009-2014 es passa al 50% de l'IRPF, el 50% de l'IVA i el 58% d'especials i es manté el 100% de la resta.

\*\*En el model 2002-2008 es tracta de la subvenció procedent del Fons de Suficiència. I en el model 2009-2014 es tracta de: Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (negatiu per a Catalunya), Fons de Suficiència i Fons de Competitivitat.

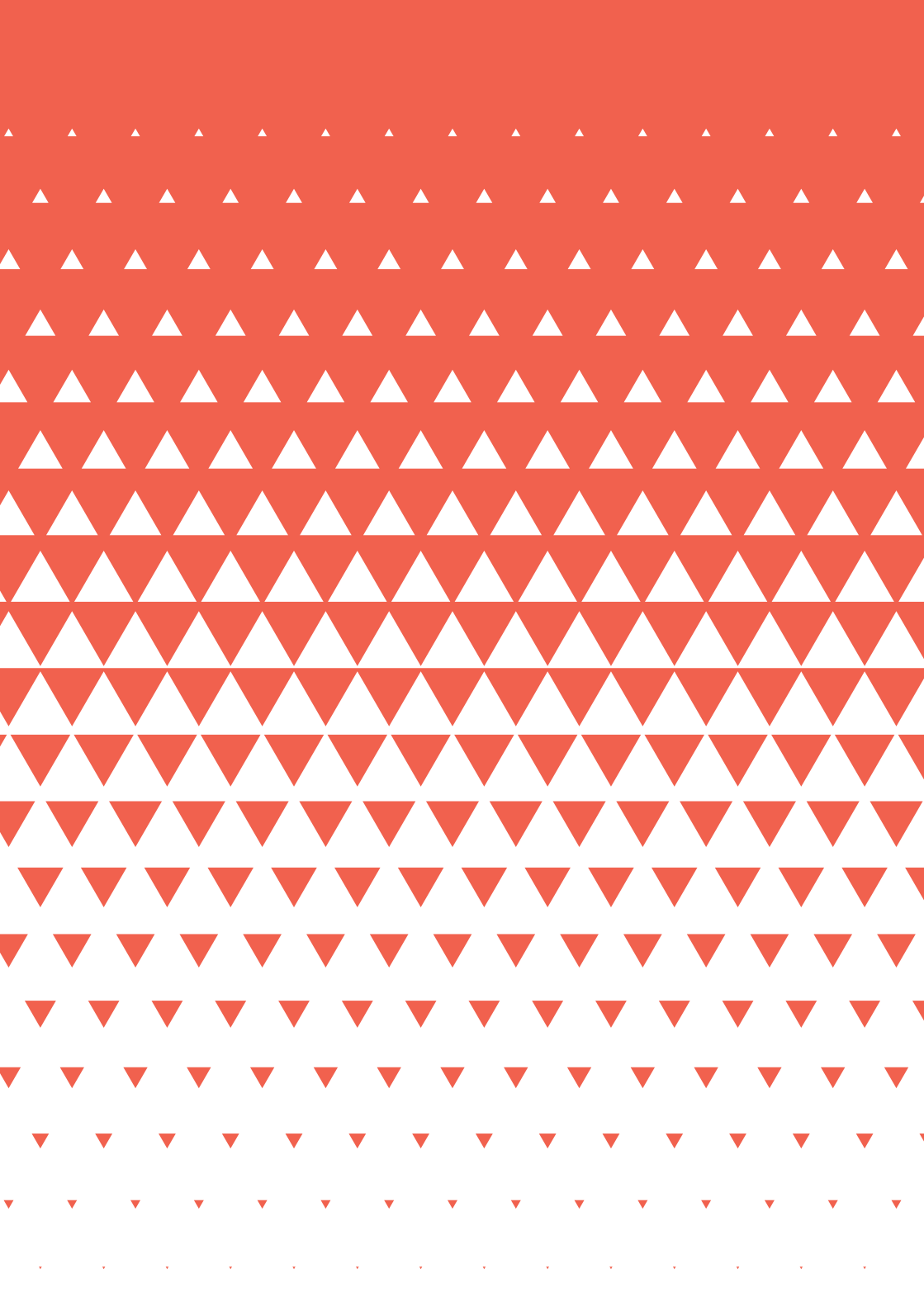
Els recursos del model de finançament autonòmic vénen a través de: **a)** una cistella d'impostos (ingressos tributaris) i **b)** d'una/es subvenció/ons incondicionada/es de l'Administració central. El gràfic 4 mostra que el model del 2009 suposa un augment dels recursos procedents dels tributs pagats pels ciutadans de Catalunya. Aquest pes passa a ser del 87,78% al 93,23%.

### 3. Una mirada cap al futur: diferents escenaris

En pocs anys s'han viscut canvis profunds en les aspiracions de Catalunya en matèria fiscal. Es podria dir que el corrent central del catalanisme polític ha passat, en poc més de deu anys, de defensar un model de clara inspiració federal (contingut en el títol VI de l'Estatut) a la voluntat de construir una hisenda pròpia per a un Estat independent. En aquest context, el futur de la hisenda de la Generalitat pot passar per diferents escenaris que podrien ser, sense considerar el d'una recentralització, els següents: **i)** l'escenari d'un *statu quo* reformat fruit d'una revisió del model actual que recuperés les bases i l'esperit del que es va pactar l'any 2009 i introduís els canvis necessaris per avançar cap a una major autonomia financera, una millora en els mecanismes d'anivellament, més transparència i lleialtat institucional; **ii)** una reforma de la Constitució que establís les bases d'unes relacions fiscals intergovernamentals veritablement federals; **iii)** l'establiment d'un pacte bilateral que permetés a Catalunya disposar, en matèria de finançament, d'un model específic dins del marc més general d'un acord singular d'integració de Catalunya a Espanya, i **iv)** la secessió.

I, pel que fa al futur de la hisenda dels municipis catalans, estarà molt condicionat per quin dels escenaris que acabem de citar s'acabi imposant. En tot cas, seria desitjable que el seu model, dissenyat l'any 1988 i lleugerament reformat l'any 2002, avancés cap a un sistema que fes compatible l'autonomia i l'equitat i adaptat a les competències que estan prestant.

Els escenaris enumerats són ben diferents i la incertesa és, ara per ara, enorme. Caldria calibrar bé els costos i els beneficis de l'un i l'altre escenari per tal que les decisions que s'hagin de prendre siguin les més favorables per al conjunt de la ciutadania.



# Administració i Govern: accions sense política pública

**Quim Brugué**  
Universitat de Girona

# #04

L'objectiu d'aquest capítol és analitzar fins a quin punt el Govern de la Generalitat de Catalunya ha adaptat les *seves formes i maneres de fer* als reptes de les societats del segle XXI. Per tant, si volem oferir una resposta prou articulada a aquest interrogant, haurem de començar identificant quins són els reptes dels governs del segle XXI i, tot seguit, valorar com aquests s'han abordat en el cas del Govern de la Generalitat de Catalunya.

Així, d'una banda, quan parlem dels reptes, ens centrarem en aquells que més afecten el funcionament dels governs i de les administracions públiques, tot i que no podrem evitar situar-nos en un escenari que desborda les peculiaritats del cas català i que s'emmarca en tendències socials i econòmiques que el desborden. D'altra banda, a l'hora d'analitzar les respostes específicament catalanes a aquests reptes genèrics, sí que serà imprescindible submergir-se en allò que s'ha realitzat des del Govern de la Generalitat durant els darrers dos decennis.

Pretenem il·lustrar aquestes respostes amb referències a iniciatives governamentals concretes, però també podem avançar una hipòtesi que travessarà el nostre estudi. En aquest sentit, més enllà de la valoració que puguem fer de determinats plans i projectes destinats a modernitzar l'Administració i a transformar les formes de governar, defensarem que la Generalitat de Catalunya no ha tingut una política pública destinada als objectius tot just esmentats. És a dir, que s'han impulsat accions puntuals més o menys interessants, però ni s'han articulat ni s'han mantingut de manera prou estable i consistent per convertir-se en una autèntica política pública. El resultat ha estat —com intentarem mostrar— la incapacitat per respondre als reptes del nou mil·lenni a través d'accions conjunturals i la persistent necessitat d'impulsar una política pública de modernització administrativa i governamental. Una política pública que reclama un gran pacte sobre els seus principals objectius i que exigeix plasmar-se a partir d'un projecte que no es vegi condicionat pels cicles electorals.

Els reptes del segle XXI són els reptes d'un canvi d'època i, per tant, requereixen respostes de fons. Les intervencions *epidèmiques* no tenen cap impacte significatiu i, per tant, seguim en l'espera d'impulsar una política pública destinada a transformar la genètica d'una Administració i d'un Govern que no vol ser reformat, sinó transformat.

Per tal de desenvolupar aquests arguments, el capítol s'organitzarà en tres grans blocs: en el primer identificarem els reptes que necessitem abordar, mentre que en el segon analitzarem les respostes que s'han articulat des del Govern de la Generalitat durant els darrers quinze anys. Tanmateix, en un tercer apartat, valorarem la nostra hipòtesi de partida —definida com la manca d'una ja imprescindible política pública de modernització administrativa i de transformació governamental— i apuntarem els continguts que, al nostre parer, haurien de definir aquesta política.

## **1. Els reptes del nou mil·lenni**

A escala europea, la crisi dels anys setanta va fer visibles les dificultats del model fins llavors dominant, l'Estat de benestar, i, simultàniament, va identificar el culpable d'aquesta crisi, la mastodòntica i ineficient burocràcia administrativa. Davant d'aquest diagnòstic, la resposta era evident: calia reduir l'Administració pública (*rolling back the state*) i modernitzar allò que restés en mans públiques usant la inspiració del mercat i del sector empresarial (*managerialism*). L'anomenada *nova gestió pública* (NGP) seria la salvació de l'Estat de benestar i suposava un model de modernització de l'Administració pública que seria dominant durant els anys vuitanta i noranta.

L'NGP va arribar també a Catalunya i va donar lloc a algunes iniciatives modernitzadores com la modernització dels vuitanta o la contractualització dels noranta.

L'NGP, però, no va satisfer totes les expectatives que s'hi havien dipositat i, com sembla evident, no ha servit per salvar un Estat de benestar cada dia més agònic. Sense entrar a debatre sobre els seus resultats, sí que podríem afirmar que, com a mínim, han estat ambivalents. D'una banda, no podem negar que durant les darreres dues dècades es van incorporar millores en l'economia i l'eficiència en la prestació de determinats serveis públics. Tanmateix, aquestes millores en els serveis, paradoxalment, han estat incompatibles amb allò que la literatura ha anomenat *policy failure*; és a dir, la fallida de les polítiques. Per il·lustrar-ho ràpidament, hem millorat en la tramitació de certs ajuts socials a les persones en situació d'exclusió, però hem fracassat en el desplegament d'una política de cohesió que ens permeti construir societats més justes. Les millores, doncs, han estat instrumentals, però no s'han mostrat capaces de donar resposta als reptes que, per exemple en termes de dinàmiques de polarització social, presenta el nou mil·lenni.

Davant d'aquest fracàs, la resposta de l'NGP, basada a traslladar pràctiques del sector privat a l'àmbit públic, ha mostrat tots els seus límits i ha obert una nova línia de reflexió sobre quins són els reptes que afronten les administracions públiques i quin tipus de respostes reclamen. El repte, en definitiva, d'articular respostes (administratives i governamentals) complexes davant d'una realitat que és també cada cop més irreductiblement complexa:

- ▶ Necessitats de lideratge estratègic i distributiu.
- ▶ Necessitats de passar de la nova gestió pública a la governança democràtica.
- ▶ Necessitat de passar de la competència a la col·laboració.
- ▶ Necessitat d'articular maneres transversals i participatives de funcionar.

## **2. Dues dècades de respostes parcials i insuficients**

Després dels programes modernitzadors dels anys vuitanta i noranta, el nou mil·lenni va arribar acompanyat no solament de nous reptes, sinó també d'una situació política molt diferent de la dels vint-i-cinc anys anteriors. Exhaurit un llarg període d'estabilitat i de domini de l'Administració i del Govern de la Generalitat per part de CiU, el 2003 va arribar el primer canvi de Govern i, després de dues legislatures molt intenses i controvertides, va produir-se un nou relleu en un escenari ja de permanent incertesa i inestabilitat.

Tant en les legislatures dels governs progressistes d'esquerra com en els posteriors governs en mans de CiU i de Junts pel Sí, l'aposta per transformar les formes de governar i d'administrar la Generalitat han estat presents però de manera parcial i insuficient:

- ▶ El primer Govern tripartit arriba amb la intenció, declarada explícitament, de no solament fer coses diferents, sinó també fer-les de manera diferent. Aquesta voluntat, però, tal



com hem argumentat inicialment, es concreta en accions puntuals (informes de transparència, aposta per plans transversals, Direcció General de Participació Ciutadana, etc.) que, tanmateix, són febles i sense capacitat per anar més enllà de l'empenta inicial. S'experimenta, però no es genera una transformació efectiva.

► En termes de Govern i d'Administració, l'aposta dels nous governs nacionalistes se centra en la transparència i en el bon govern; però, també en aquest cas, les iniciatives han estat més cosmètiques que transformadores (Pla de reforma del 2014). Des de l'òptica del Govern també hi ha una intensa referència a la seva democratització; una aposta, en tot cas, molt vinculada al dret a decidir i, per tant, a formes de consulta ciutadana.

Al nostre parer, no ha conformat una política pública amb capacitat de propiciar un canvi de rumb sostingut. Han estat iniciatives que sovint buscaven més el titular que el treball a llarg termini. I, sense treball a llarg termini, ni modernitzarem l'Administració ni transformarem les maneres de governar.

# Teixit productiu i polítiques de desenvolupament econòmic

**Oriol Estela**

coordinador del  
Pla estratègic metropolità  
de Barcelona

# #05

## **1. El marc de les polítiques: les estratègies europees**

Des de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, i en particular des de l'anomenat *Llibre Blanc de Delors* (1993), l'agenda del desenvolupament econòmic a Catalunya ha estat marcada per les grans estratègies dissenyades des de Brussel·les. D'aquesta manera, un cop aprovades les directrius europees, es defineix un procés en cascada en el qual els estats i posteriorment les seves regions fixen objectius alineats amb els europeus. I és sobre aquesta estructura que es defineixen les polítiques i, molt important, es determina l'aplicació dels recursos, principalment els vinculats als fons estructurals europeus.

L'Estratègia de Lisboa de l'any 2000 va establir el marc amb el qual Europa volia recuperar rellevància en l'economia global amb l'entrada del segle XXI i va fixar uns objectius per al 2010. L'objectiu principal, ras i curt, plantejava el repte d'esdevenir l'economia més dinàmica del món sobre la base del coneixement, i d'aquesta manera les polítiques orientades a la recerca i la innovació se

situaven en el centre de l'estratègia com a fórmula per aconseguir major competitivitat, l'element clau que han perseguït aquestes estratègies des dels seus inicis.

Ara bé, el creixent desacoblament entre l'economia financera i l'activitat productiva, que va manifestar-se de manera cruenta amb la crisi immobiliària, no solament va obligar a revisar en diverses ocasions aquesta estratègia, sinó que finalment va ser substituïda, un cop constatat el seu fracàs, per l'Estratègia Europa 2020 actualment vigent. Una estratègia, però, que no resol la relació entre aquestes dues esferes clau de l'economia. Sí que, en canvi, tracta de connectar el creixement econòmic amb objectius socials, com la reducció de la pobresa, i ambientals, com la reducció d'emissions de carboni.

L'Estratègia Europa 2020 parla, en síntesi, de la necessitat d'assolir un creixement econòmic intel·ligent, sostenible i integrador sobre els pilars de l'ocupació, la innovació, l'educació, la reducció de la pobresa i la lluita contra el canvi climàtic a partir del canvi en el model energètic.

En particular, destaca l'Estratègia d'especialització intel·ligent, coneguda per RIS3, que advoca perquè els territoris intensifiquin la seva especialització d'acord amb els seus avantatges competitius, per tal que la reorientació intel·ligent dels seus sectors productius pugui donar resposta als reptes globals.

## **2. La translació de les estratègies a Catalunya**

Catalunya, seguint les directrius europees, ha realitzat nombrosos esforços per definir una estratègia de desenvolupament econòmic pròpia sobre la base de la concertació amb els principals actors econòmics. Així, fins a l'arribada de les conseqüències més negatives de la crisi es van aprovar dos acords estratègics per a la

competitivitat de l'economia catalana. El primer, l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana de l'any 2005, perseguia fomentar la competitivitat i orientar la política econòmica cap a la millora de la productivitat, el creixement econòmic, la qualitat de l'ocupació i la cohesió social. Dins d'aquest acord es van establir vuitanta-sis mesures i es va dotar amb 4.470 milions d'euros fins a l'any 2007.

La revisió d'aquest acord impulsada l'any 2008 va ampliar el nombre d'eixos, incorporant-hi com a primer, d'acord amb les orientacions europees, la innovació i el coneixement i altres aspectes com les infraestructures o el medi ambient. També es va ampliar el nombre de mesures (cent dues) i el pressupost que les havia de fer possibles fins al 2011 (23.584,5 milions d'euros).

Finalment, l'any 2013 es posen les bases per a un nou acord estratègic que havia de durar fins al 2016, però l'entrada en escena de l'Estratègia Europa 2020, conjuntament amb el nou marc de programació dels fons europeus, va fer derivar en l'Estratègia Catalunya 2020 (ECAT 2020). Aquesta, acompanyada de l'Estratègia de recerca i innovació per a l'especialització intel·ligent de Catalunya RIS3CAT, configura l'actual marc estratègic català, que es completa amb altres programes i documents adreçats a aspectes com la formació professional (InnovaFP) o la reindustrialització (*Una estratègia industrial per a Catalunya*).

L'Estratègia Catalunya 2020 és la primera que es planteja amb un horitzó de mitjà-llarg termini: sis anys, mentre que la majoria dels marcs anteriors es fixaven per a tres-quatre anys. L'objectiu principal és aconseguir que Catalunya sigui un país de base industrial, tingui una economia oberta, competitiva i sostenible, que combini talent, creativitat, un teixit empresarial diversificat i un sistema propi de recerca d'excel·lència, en el marc d'una societat dinàmica, emprenedora i inclusiva.

### **3. Alguns elements per al balanç**

Malgrat que s'han assolit força avenços en la configuració d'un "ecosistema" d'impuls a les iniciatives econòmiques i un ampli ventall de polítiques, hi ha una sèrie de dades que cal tenir en compte. D'una banda, la despesa en R+D considerada sobre el total del PIB s'ha incrementat molt lleugerament des de l'1,28% de l'any 2002 fins a l'1,47% de l'any 2014, força lluny encara del 3% que reclama l'Estratègia Europa 2020. De l'altra, les exportacions de contingut tecnològic alt i mitjà-alt han passat de ser el 63% al 60% del total en aquest període, malgrat que el sector exterior hagi resistit amb nota el llarg període de crisi.

La reflexió que cal realitzar davant d'aquest fet porta a destacar tres grans factors vinculats a les estratègies i polítiques desplegadas, molt relacionats entre si, que suposen dificultats per assolir els objectius que es plantegen:

#### **3.1. La proliferació i superposició de models i d'estratègies**

El fet de vincular les estratègies catalanes a les europees, aspecte que en principi hauria de donar força i coherència a una estratègia catalana de desenvolupament econòmic, no sempre ha actuat en favor de les polítiques a desenvolupar.

En primer lloc, s'han tingut en compte models teòrics diversos que han generat certa confusió, principalment a l'hora de traslladar les polítiques al territori: districtes industrials, sistemes productius locals, clústers o comunitats d'especialització intel·ligent són només diversos dels noms que en algunes ocasions han servit per denominar les mateixes realitats però que s'han vinculat a programes i polítiques diferents. En segon lloc, el nombre de plans, acords i documents orientadors de les polítiques, en particular en el cas de la recerca i la innovació, ha estat elevat i no ha contribuït

a clarificar el panorama. L'Agenda per a la innovació i la competitivitat de Catalunya 2015-2020 n'enumera una quinzena des del 2010. Un dels elements clau en aquest sentit és la persistent manca de transversalitat entre departaments del Govern. En tercer lloc, la vinculació amb les estratègies europees i amb les directrius d'atorgament dels fons estructurals ha fet que en massa ocasions els criteris que s'han establert per a les polítiques i programes s'hagin relativitzat per tal de tenir una major facilitat d'accés als recursos, desvirtuant-ne l'efectivitat. Finalment, un altre problema endèmic de les polítiques públiques a Catalunya, l'absència d'una avaluació rigorosa i amb voluntat de millora i d'adaptació de les polítiques a les condicions i possibilitats existents, s'ha fet manifest també en aquest cas.

### **3.2. La dificultat per realitzar apostes clares**

La UE, perseguint una major eficiència i impacte en l'aplicació dels seus recursos, ha advocat sempre en les seves estratègies per l'establiment de prioritats fermes i la focalització de recursos en iniciatives de dimensió i rellevància suficient. Aquesta premissa és més clara que mai en els postulats de la RIS3 i dels corresponents marcs de programació dels fons estructurals.

Fins ara, aquesta ha estat una crida força estèril per a molts territoris europeus i per a Catalunya en particular, on la dispersió sectorial i territorial dels recursos ha estat la tònica general. La formulació de la RIS3CAT i el desplegament d'alguns programes que se'n deriven, com ara els Projectes d'especialització i competitivitat territorial, en són exemples ben clars.

### **3.3. La falta d'implicació del territori**

La concertació de les estratègies amb els principals actors econòmics i socials ha estat sempre tinguda en compte mit-

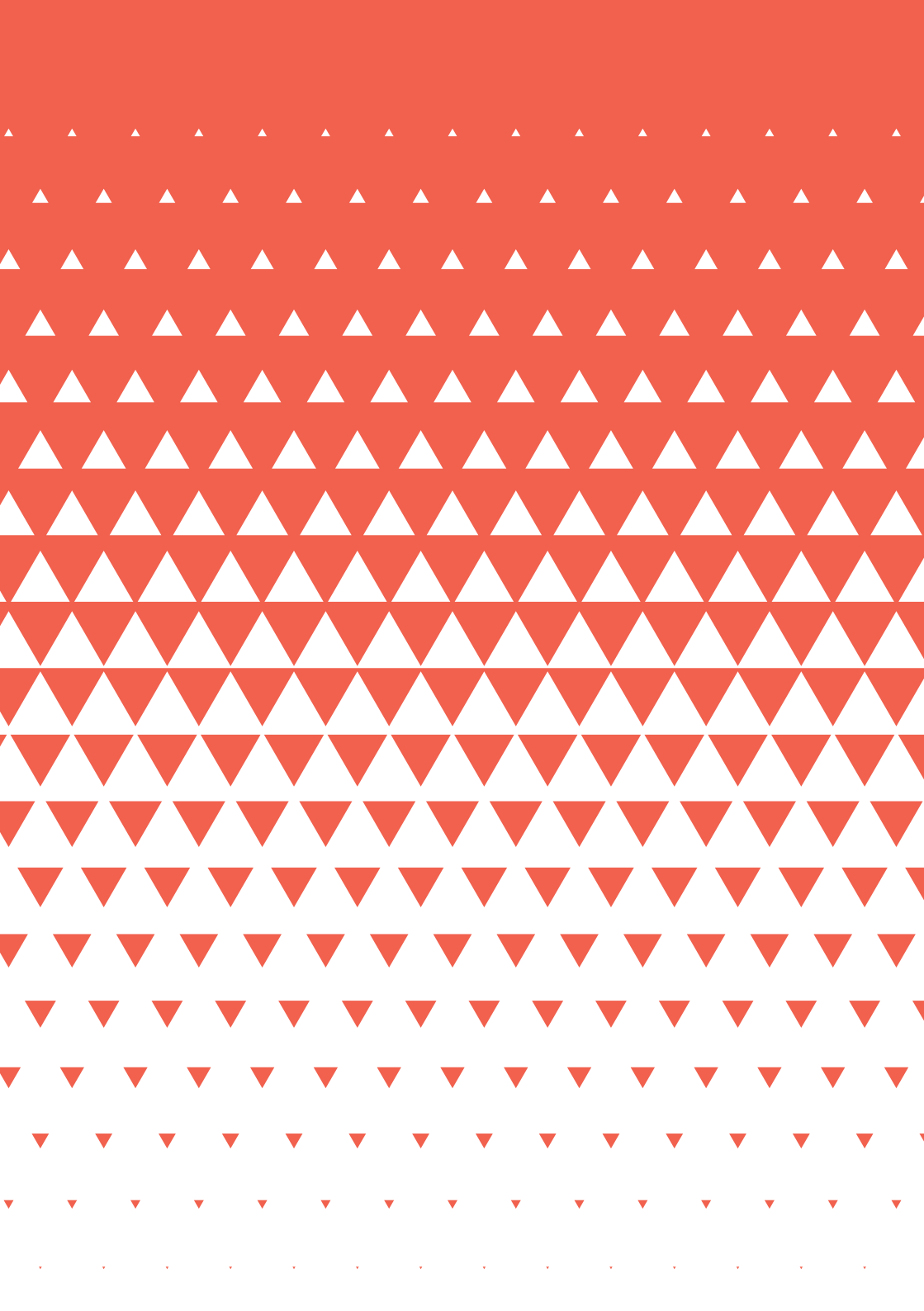
jançant la figura dels acords i pactes que hem anat esmentant. La concertació amb el territori, però, ha estat menys present.

Les dues entitats municipalistes catalanes (la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis) han participat en molts d'aquests acords; però, a l'hora de traslladar-los a polítiques, programes i projectes concrets en el territori, aquest ha estat més aviat un receptor passiu d'uns recursos finalistes que s'ha hagut de limitar a assegurar el compliment dels requisits de les successives convocatòries i esperar que es respectés el repartiment territorial habitual de recursos. Aquesta situació ha estat molt similar en el cas dels fons i programes destinats a polítiques d'ocupació.

Els pocs intents de crear marcs estables de finançament que derivin, per exemple, en contractes programa entre la Generalitat i agrupacions territorials amb massa crítica suficient per impulsar les seves pròpies estratègies o programes han topat amb la manca de transversalitat ja esmentada i amb la competència entre territoris, que durant molt de temps han pogut disposar de recursos propis amb una perspectiva localista.

Aquests són alguns dels principals reptes que caldrà afrontar per poder fer efectives unes polítiques que contribueixin a situar l'economia catalana al nivell de les principals economies europees en la recerca d'un model de desenvolupament econòmic en el qual el creixement pel creixement deixi pas a la generació de major valor afegit, un impacte més positiu en l'equitat social i territorial i una menor afectació del medi ambient.





# Noves polítiques públiques per l'economia social i solidària

**Ivan Miró**

La Ciutat Invisible SCCL

# #06

## **1. Noves pràctiques socioeconòmiques, noves polítiques públiques**

A les primeres dècades del segle XXI, en importants regions del planeta, han proliferat polítiques públiques que tenen com a referència l'economia social i solidària. L'inici de segle sembla un temps per a l'experimentació i la recerca de nous camins, sovint motivats —amb una diversitat important a escala continental o regional— per contextos de crisis econòmiques i socials; de discussions polítiques i teòriques sobre el paper de l'Estat, del mercat i de la societat; per l'emergència de noves pràctiques socioeconòmiques en l'àmbit popular i per la irrupció de nous moviments socials com a agents de canvi institucional.

Així ha estat el cas de determinats països de l'Amèrica Llatina, on s'ha produït una onada de legislacions i polítiques públiques de promoció de l'economia social i solidària (ESS), en tant que resultat de diferents factors econòmics, socials i

politicoinstitucionals. En primer lloc: la sentida necessitat per part de la societat de promoure una nova política econòmica que revertís els efectes de-vastadors dels ajustos estructurals patits a les dècades del 1980 i del 1990. En segon lloc: l'eclosió de pràctiques socioeconòmiques diverses en el terreny popular, en el camp de la producció, l'intercanvi o el finançament, on hi ha una realitat socioeconòmica més rica que les formes organitzatives i societàries anteriorment legislades, circumscrites tradicionalment a les cooperatives o al dret mutual, que justifica el creixent interès per recollir legislativament i potenciar executivament el nou àmbit socioeconòmic. I tercer: l'ascens d'una nova onada de governs d'esquerres, que fins i tot permet constitucionalitzar, com en el cas bolivià del 2009, una "economia plural" que inclou la pública-estatal, la privada-mercantil, la comunitària i la cooperativa. També és el cas de la Constitució de l'Equador del 2008, que assenyala que "el sistema econòmic s'integrarà per les formes d'organització econòmica pública, privada, mixta, popular i solidària", definint que "*l'economia popular i solidària* inclourà els sectors cooperativistes, associatius i comunitaris" (Guerra, 2012;<sup>2</sup> Wanderley, 2015<sup>3</sup>).

Pel que fa a Europa, organismes com l'Organització Internacional del Treball (OIT) consideren que el continent, a causa de la crisi financera que s'inicià el 2008, ha hagut de replantejar el seu sistema econòmic, així com el paper que aquest sistema té en la competència i la recerca de beneficis. Prosseguir amb el model anterior significaria conformar-se amb un model basat en la inadequada regulació dels mercats financers, en l'abús dels recursos no renovables i en patrons de consum insostenibles. Segons l'OIT, per aquesta raó, la macroregió d'Europa *ha tornat a descobrir* models de cooperació i de solidaritat que representen valuoses alternatives als paradigmes preexistents. Així, la necessitat de perseguir "objectius econòmics més sostenibles i inclusius" ha portat molts governs europeus a abordar el debat sobre l'economia social i solidària, tot considerant que un marc legislatiu

favorable pot ser un element de consolidació dels actors de l'ESS (Galera i Gianluca, 2015).<sup>4</sup>

No obstant això, en el cas europeu, trobem una diversitat de models respecte a aquestes legislacions i polítiques públiques. En determinats casos, com l'espanyol, parteixen d'una mirada convencional de l'*economia social*, cenyint-se a establir un marc jurídic comú per al conjunt d'entitats que la integren, a partir d'un reconeixement formalista dels actors (cooperatives, mutualitats, fundacions i associacions amb activitat econòmica, societats laborals, empreses d'inserció, centres especials de treball, societats agràries de transformació), així com basant-se en els principis orientadors (primacia de les persones i del fi social sobre el capital, etc.) i en les formes de representació de cara al diàleg amb l'Estat.<sup>5</sup> En altres casos, com el francès, el reconeixement és d'una realitat més rica —l'àmbit de l'*economia social i solidària*— incloent-hi els actors tradicionals (cooperatives, etc.) però també noves dimensions com les monedes socials, el comerç just o la compra pública socialment responsable, així com formes societàries que cerquen ajustar-se a noves necessitats socials (societats cooperatives d'interès col·lectiu, Règies des Quartiers, etc.). En aquest sentit, la llei francesa, a més de fixar diferents tipologies, entén l'ESS no tant com un sector, sinó com una forma de desenvolupament econòmic, i, per tant, posa l'accent sobretot en l'impuls, amb mesures per facilitar l'adquisició d'empreses petites i mitjanes per part dels seus treballadors, i sobretot definint una sèrie de "dispositius públics de desenvolupament", a partir d'estratègies regionals (polítiques de concertació, conferències territorials, les Chambres d'ESS) i d'instruments com els "pols territorials de cooperació econòmica", agrupacions territorials d'empreses d'ESS, de centres de recerca, d'organismes de formació i d'institucions locals que tenen com a objectiu desenvolupar una estratègia comuna i contínua de mutualització i cooperació econòmica al territori al servei del desenvolupament local sostenible.<sup>6</sup>

## **2. Polítiques per l'economia social i solidària a Catalunya: cap a un model propi?**

A l'últim, quina és la realitat al nostre país? A Catalunya, diferents nivells de l'Administració pública també han engegat, en els darrers anys, accions vinculades a promoure l'economia social i solidària. Per exemple, la Diputació de Barcelona, a partir de l'Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic (OTEDE), ha iniciat des del 2015 una sèrie d'accions per promoure l'ESS en l'àmbit local. Ho fa donant suport als ens locals a partir de recursos formatius i ajuts econòmics. Segons l'OTEDE, els governs locals han situat el paradigma de l'ESS en l'agenda política a partir de "la consciència que la societat ha de tenir la capacitat de modelar l'economia a la mesura de les seves necessitats", en un procés relacionat amb l'esclat de la crisi i "en bona part, degut a pràctiques econòmiques agressives i les dificultats per sostenir les condicions de vida". Per a l'OTEDE, les pràctiques transformadores de l'ESS es presenten com una oportunitat de desenvolupament per als territoris, i, en conseqüència, treballa per "integrar-la en les estratègies i els instruments de gestió de les polítiques de promoció econòmica i ocupació als municipis de la demarcació", situant les organitzacions de l'ESS al mateix nivell que la resta dels operadors econòmics. En aquest sentit, la Diputació ha publicat una sèrie de materials referents a la matèria (García Jané, 2015<sup>7</sup> i 2016;<sup>8</sup> Boixader, 2016<sup>9</sup>).

Aquest procés té, d'una banda, una vessant de caràcter local a partir de les accions que diferents ajuntaments estan emprenent en la direcció de promoure l'ESS, com en el cas de Barcelona, a partir de la creació del Comissionat d'Economia Cooperativa, Social i Solidària o d'iniciatives destacades i pioneres com els casos del Prat de Llobregat, de Rubí, de Manlleu o de Mataró, així com disposant d'antecedents com el programa Municipi Cooperatiu, de la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya (FCTC), amb

vint municipis adherits. I, d'altra banda, té també una dimensió supramunicipal, a partir de la constitució de la Xarxa de Municipis per l'Economia Social i Solidària (XMESS), nascuda a l'octubre del 2015 en la primera Trobada Internacional de Municipalisme i Economia Solidària, organitzada per l'Ajuntament de Barcelona, i liderada per aquesta ciutat i pels municipis de Badalona, de Sabadell i de Santa Coloma de Gramenet. Fins avui, quaranta-vuit municipis catalans ja han votat els Estatuts i el Pla de treball de l'associació i estan citats a l'assemblea constituent, prevista al llarg de la primavera del 2017. Per a la XMESS, "en aquesta època de crisi i de transició, en què les polítiques públiques de promoció econòmica i d'ocupació aplicades fins ara es revelen insuficients, és l'hora d'explorar un nou model de desenvolupament territorial que mobilitzi millor els recursos endògens i prioritzi les dimensions socials, ambientals i humanes de l'economia a l'hora de resoldre més eficaçment les necessitats de la ciutadania". En aquesta direcció, es valora que les iniciatives de l'ESS "neixin per l'empenta dels mateixos veïns i veïnes, no prioritzin el lucre sinó la satisfacció de necessitats i la utilitat social, s'organitzin de manera democràtica i actuïn amb compromís social i ambiental", dimensions especialment indicades per ser "bones aliades" per a aquells ajuntaments i altres ens locals que cerquin un nou model de desenvolupament territorial.

Pel que fa a l'àmbit català, el 2016 suposà un salt qualitatiu respecte a la promoció d'algunes de les iniciatives de l'ESS, com les cooperatives. Al programa ARACCOOP, impulsat per la Direcció General d'Economia Social, el Tercer Sector, les Cooperatives i l'Autoempresa de la Generalitat de Catalunya, en col·laboració amb la Confederació i les federacions de cooperatives, la Confederació del Tercer Sector i més de cent entitats i institucions d'arreu del país, en la seva edició (la tercera) del 2017 s'hi han destinat 14 milions d'euros, el 20% del pressupost previst per a creació d'ocupació. Entre les novetats, hi ha la creació dels Ateneus Cooperatius

(Barcelona ciutat; Barcelonès Nord; Vallès Occidental; Baix Llobregat; Catalunya Central; Girona; Camp de Tarragona; Terres de l'Ebre, i Alt Pirineu i Aran), que han de ser els espais de referència del territori per a la creació de llocs de treball en cooperatives i societats laborals, protagonitzats per les mateixes xarxes locals o comarcals de cooperatives, amb un important factor d'inter-cooperació i amb un pressupost global de més de 3 milions d'euros.

Així doncs, s'està configurant a Catalunya un model propi de polítiques públiques d'economia social i solidària? Tenint en compte que, històricament, la promoció del cooperativisme i de l'economia social i solidària catalana ha estat gairebé exclusivament una tasca autoorganitzada pel mateix moviment (una dimensió *pública - no estatal*), podem parlar avui d'una nova generació de polítiques públiques forjades a l'escalf de la crisi, empeses per l'emergència de nous moviments socials i de canvis institucionals com l'obert amb el cicle municipal del 2015? Com es respon des dels diferents nivells de l'Administració a l'eclosió i diversificació de pràctiques socioeconòmiques alternatives i a l'acció sociopolítica de les organitzacions de l'ESS? Quines han estat, en aquest sentit, les demandes respecte al rol públic, com, per exemple, les recollides a les Mesures per la Democràcia Econòmica Local (Xarxa d'Economia Solidària [XES], 2015)? Quin és el procés pel qual es converteixen, o no, en polítiques públiques? S'ha innovat respecte als àmbits, als actors i a les pràctiques? I la realitat legislativa catalana, què reconeix i quin tipus de política pública empara? Està a l'altura de l'efervescència actual?

Aquest article pretén, sobretot, aproximar-se a algunes de les darreres polítiques públiques entorn del cooperativisme i del conjunt de l'economia social i solidària implementades a Catalunya, fixant-se en dues direccions. En primer lloc, en la naturalesa dels continguts o models implementats, a partir d'anàlisis com les de Pablo Guerra, que diferencia —per al cas de les polítiques



públiques de l'Amèrica Llatina— tres grans orientacions: **a)** el *model tradicional*, que únicament fa referència al sector cooperatiu, ignorant o minimitzant el paper de les altres manifestacions de l'economia social i solidària; **b)** el *model ampliat*, que incorpora una visió més àmplia de les iniciatives socioeconòmiques solidàries incloent-hi el cooperativisme, i **c)** el *model de la fragmentació*, que incorpora polítiques i legislacions disperses entre per una banda el cooperativisme i per l'altra la resta de l'economia social i solidària (Guerra, op. cit. 2012).

I, en segon lloc, ens fixem en el caràcter de la *fonamentació* o justificació de les polítiques públiques entorn de l'ESS. Per a autors com Rafael Chaves, l'interès dels governs per les iniciatives de l'ESS com les cooperatives ha augmentat en els darrers anys en el context de la crisi, a causa de la necessitat d'impulsar alternatives a les polítiques econòmiques convencionals on la recerca del lucre privat ha prevalgut per sobre de l'interès col·lectiu. No obstant això, per a determinades propostes polítiques, l'alternativa s'ha concebut com "un instrument de correcció de desequilibris i d'ajust del sistema", mentre que per a d'altres suposa un eix central per a un projecte de transformació del model de desenvolupament (Chaves, 2012).<sup>10</sup> Cal dir que, fins avui, pel que fa a les polítiques públiques existents entorn de l'economia social d'àmbit espanyol, malgrat la voluntat de situar-se entre les dues opcions, "a la pràctica s'han revelat com a polítiques perifèriques amb relació a la centralitat de les polítiques d'ajust estructural aplicades" (*ibíd.*, 2012).

Si el Quebec és conegut pel seu model de *coproducció* de les polítiques públiques de l'economia social (Mendell, 2011),<sup>11</sup> si França és reconeguda pels dispositius públics que fomenten el conjunt de l'economia social i solidària, Catalunya podria ser-ho per les noves polítiques públiques per l'economia social i solidària? Donem una oportunitat a la intercooperació i al canvi de model?

# Sistema financer i polítiques públiques

**Andreu Missé**

'Alternativas Económicas'

# #07

La crisi financera que va començar a l'agost del 2007 als Estats Units ha tingut un gran impacte a Espanya i ha trastocat completament el sistema financer espanyol i català. El panorama financer actual a Catalunya no té res a veure amb el de fa vint anys. És més influent que mai, però és molt poc eficient per als interessos dels ciutadans del país i s'escapa completament de les actuacions del Govern: els aspectes més importants d'aquesta transformació s'analitzen en els sis punts següents.

**1. Desaparició de les caixes d'estalvis.** La crisi ha significat la liquidació de les caixes amb totes les conseqüències que això comporta. Les deu caixes catalanes, que havien administrat quasi el 70% de l'estalvi del país al començament del segle, han desaparegut completament. La més gran, l'antiga Caixa de Pensions, La Caixa, s'ha convertit en CaixaBank, el tercer banc més gran d'Espanya. La resta de les caixes han estat absorbides per bancs com ha estat el cas del BBVA, que s'ha quedat Caixa Catalunya i

les antigues caixes de Sabadell, de Terrassa i de Manlleu. Bankia, per la seva part, ha absorbit Caixa Laietana. Desapareix així un model financer amb un tipus d'entitats d'origen social, encara que aquesta característica ja l'havien anat perdent progressivament durant els últims anys. Aquestes entitats estaven molt lligades al territori amb especial dedicació a les economies familiars. Al mateix temps, l'obra social de les caixes ha quedat molt minvada, amb l'excepció, de moment, de CaixaBank.

**2. Concentració del poder financer.** Un segon tret important d'aquesta transformació ha estat la gran concentració que ha experimentat el sector financer. Avui, CaixaBank, el Banc Sabadell, el BBVA, el Santander, Bankia i el Banc Popular dominen el sector financer tant a Catalunya com a Espanya. Això comporta *de facto* una reducció de la competència i una pèrdua d'oportunitats per als usuaris. En algunes poblacions catalanes, la concentració ha estat tan intensa que només hi han quedat una o dues entitats. Aquesta reducció de bancs i desaparició de caixes significa que l'oferta i les condicions dels crèdits i d'altres productes financers han quedat en mans dels bancs d'una manera cada vegada més desequilibrada.

**3. Uns bancs inestables i molt costosos.** La crisi ha exigit més de 122.000 milions d'euros d'ajudes públiques per salvar els bancs, segons el Tribunal de Comptes. De moment, els diners dels contribuents que ja s'han perdut ascendeixen a més de 60.000 milions d'euros. Bankia i Caixa Catalunya han estat les entitats més costoses, amb més de 12.000 milions d'euros perduts a cada una. En termes relatius, Caixa Catalunya ha estat l'entitat més ruïnosa. A més, centenars de milers de famílies han sofert desnonaments o han vist esquilats els seus estalvis de tota la vida per la mala comercialització de productes financers com les participacions preferents o les obligacions subordinades. Tenim una banca inestable, amb molt males pràctiques, molt costosa i, per tant, difícilment sostenible.

#### **4. Espanyolització i internacionalització dels bancs**

**catalans.** Fa vint anys, La Caixa i el Banc Sabadell eren importants perquè eren grans institucions catalanes. La seva expansió sobretot a la resta d'Espanya en els darrers vint anys els ha convertit en el tercer i cinquè banc de l'Estat, respectivament. Avui, aquests bancs són importants perquè són grans entitats espanyoles. Tenen dues terceres parts del seu negoci fora de Catalunya i els seus interessos traspassen clarament el seu territori originari.

#### **5. Limitació de les polítiques públiques autonòmiques en el sector financer.**

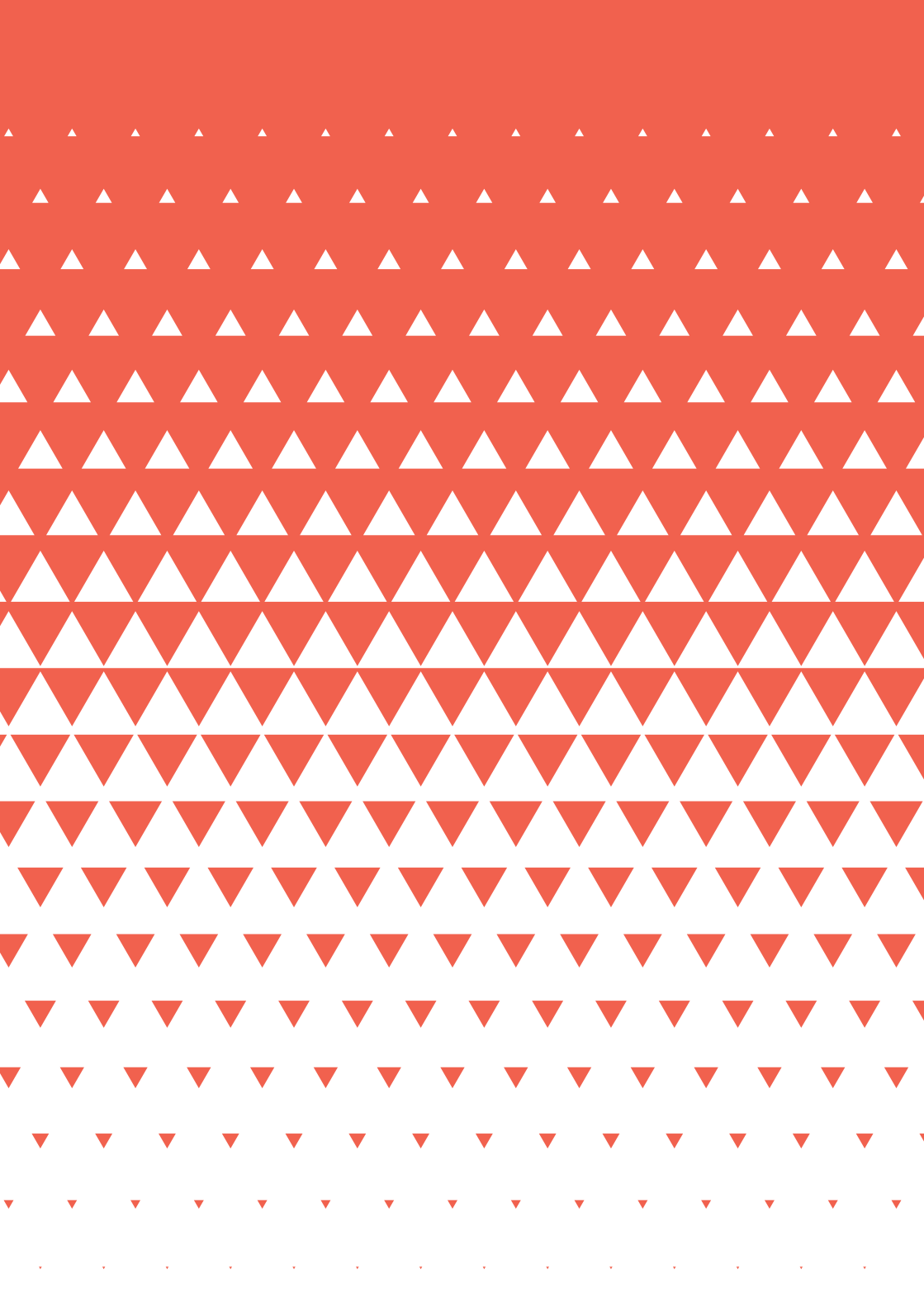
La transformació del sector ha deixat el Govern autonòmic amb un marge molt petit per actuar en matèria financer. La regulació de la Generalitat de Catalunya en el camp financer es concentrava especialment en les caixes d'estalvis. Des de la recuperació del Govern autonòmic durant la Transició s'havien fet lleis i reglaments específics sobre els òrgans de govern i altres activitats d'aquestes institucions. La desaparició d'aquestes entitats ha deixat el Govern amb un marge molt petit per actuar.

La realitat és que la regulació i supervisió del sector financer, sobretot pel que fa a les grans entitats, es fa des de Brussel·les o Frankfurt. Pensem, per exemple, en els recursos bancaris necessaris per resoldre la crisi d'unes entitats amb uns actius molt superiors als del producte interior brut del país. Aquests bancs són massa grans per a la capacitat de les institucions autonòmiques i també estatals.

#### **6. Entitats locals, defensa dels consumidors i banca ètica.**

El marc financer actual, amb escassa competència i mínima sensibilitat social, no satisfà les necessitats de famílies i d'empreses. Encara que els marges d'actuació siguin limitats, les institucions autonòmiques hi poden fer molta feina. Un camp d'actuació interessant seria la promoció d'entitats financeres, com ara instituts de crèdit o institucions d'àmbit municipal especial-

ment de caràcter ètic i cooperatiu. En molts països europeus, els ciutadans no han permès que els governs hagin aprofitat la crisi per liquidar les caixes o els bancs cooperatius, molts dels quals són de caràcter local. Un altre camp especialment a considerar és aquell relacionat amb la defensa dels drets dels consumidors i usuaris. Fins ara, l'autonomia no ha significat cap avantatge per als ciutadans en la defensa dels seus drets davant els bancs, encara que es tenen plenes competències en matèria de consum. Els ciutadans de Catalunya han sofert el mateix tipus d'abusos de la banca que els de la resta d'Espanya. Es tracta sobretot de portar a la pràctica el que diuen les directives europees en matèria de consum. Es tracta de protegir de manera especial els ciutadans per la seva situació d'inferioritat davant dels grans bancs i evitar així tot tipus d'abusos. Es tracta d'establir un altre tipus de relacions, més equilibrades entre les grans corporacions financeres i els ciutadans. Són actuacions possibles que existeixen en altres països i que sols depenen de la voluntat política.



# Dinàmiques de l'ocupació i polítiques laborals

**Albert Recio**

Universitat Autònoma  
de Barcelona



# #08

## **1. El caràcter multinivell de les polítiques laborals: un context de límits**

L'estudi de les polítiques laborals a Catalunya planteja un problema metodològic fonamental: es tracta d'un camp on, en el marc actual, el paper de la política feta a Catalunya és només una part menor del conjunt de polítiques que incideixen en l'activitat laboral. Parlem tant de les polítiques considerades directament laborals com de les que tenen una influència directa sobre l'ocupació. Entre les primeres figura com a element central la regulació dels drets i relacions laborals, així com les polítiques d'ocupació tant actives (promoció de l'ocupació) com passives i la inspecció de les condicions de treball. De totes aquestes, la Generalitat de Catalunya només desenvolupa les polítiques actives i des del 2008 s'encarrega de la inspecció de treball. Entre les segones, el nucli central és la política macroeconòmica i les polítiques industrials i sectorials que poden generar ocupació. En aquest cas, la Generalitat només té una funció secundària en les polítiques industrials. Els elements més estructurals, tant de la configuració dels drets laborals com

de les polítiques que tenen un paper crucial en la creació d'ocupació, es determinen a escala estatal i fins i tot de la Unió Europea, la qual cosa suposa que el marc d'actuació català és molt limitat. Així doncs, cal analitzar les polítiques laborals tenint en compte els diferents nivells en què es desenvolupen.

El context laboral de Catalunya en el període estudiat presenta tres grans fases. Una primera (2000-2007) de forta expansió de l'ocupació, amb l'afegit d'una arribada massiva de població estrangera que, en part, transforma el mercat laboral. Una segona (2008-2014) caracteritzada per la crisi i una forta destrucció de llocs de treball. Aquest sotrac canvia el sentit dels fluxos externs i frena el creixement de la població, si bé es constata l'entrada al mercat laboral de dones adultes. En la tercera fase, a partir del 2014, es produeix una recuperació de l'ocupació, però no arriba als nivells del període precrisi i és plena d'incerteses, entre les quals el manteniment d'elevades taxes d'atur, particularment juvenil. En conjunt, la situació a Catalunya és millor que la de la resta de l'Estat, amb taxes d'ocupació i d'activitat superiors i nivells d'atur inferiors, en gran part pel fet de tenir una economia més diversificada que la resta.

Aquests canvis en l'evolució de l'ocupació es corresponen amb canvis substancials en les condicions de treball. En el període precrisi ja es detectava l'enorme precarietat i fragilitat de molts llocs de treball, però després de la crisi la situació de la mala qualitat de l'ocupació s'ha agreujat, particularment per l'increment de les ocupacions a temps parcial i la caiguda dels salaris d'un segment molt ampli de població assalariada. En la fase de recuperació, a més, torna a créixer el pes de l'ocupació temporal. I en tots els períodes persisteix una notòria desigualtat de gènere.

En conjunt, s'ha produït un empitjorament de les condicions laborals tant en matèria d'atur i d'ocupació com de condicions laborals i de salaris, un fet que té una incidència concreta en l'incre-

ment de la pobresa (particularment entre les persones adultes) i de les desigualtats.

Les principals raons d'aquesta greu situació laboral, cal buscar-les en primer lloc en la pròpia dinàmica del capitalisme neoliberal, en l'endeutament privat, la bombolla immobiliària i l'especulació financera. Però també és important assenyalar que aquesta situació ha estat reforçada pel tipus de polítiques desenvolupades abans i després de la crisi. Polítiques que són en part dissenyades des d'institucions supranacionals (el Fons Monetari Internacional, el G-10, la Unió Europea, el Banc Central Europeu) i en part també elaborades pel Govern central. Per exemple, en la fase de creixement 2000-2007, la desregulació financera va tenir un paper cabdal en possibilitar la bombolla especulativa (alimentada, a més, pels grans plans d'infraestructures del Govern espanyol). Després de la crisi va ser preeminent el gir de la Unió Europea vers la política d'"ajust expansiu" del 2010 per agreujar els problemes d'ocupació. Posteriorment, l'expansió monetària que ha provocat la devaluació de l'euro ha facilitat una certa recuperació.

L'altra política crucial és la successió de reformes laborals (2001, 2002, 2006, 2009, 2010 i 2012). La majoria d'aquestes reformes han estat orientades a reduir la protecció de l'ocupació, incrementar el poder empresarial en termes de condicions de treball, "flexibilitzar" el mercat i reduir els nivells de protecció dels aturats. Les úniques excepcions d'aquesta orientació són les reformes del 2006 i del 2009, pactades amb sindicats i la patronal i orientades a intentar reduir l'elevada temporalitat i a crear una nova modalitat de protecció dels aturats que havien esgotat els mecanismes tradicionals. Sens dubte, la reforma més radical ha estat la del 2012, que ha reforçat les tendències a la reducció de drets laborals i ha introduït una verdadera subversió del model de negociació col·lectiva. Si bé els responsables d'aquestes polítiques han estat els governs de l'Estat (el PSOE, el 2006, el 2009 i el 2010; el PP, el 2001, el

2002 i el 2012), cal assenyalar que totes les reformes impulsades pel Partit Popular van tenir el suport parlamentari de Convergència i Unió, el partit que en el moment de la votació era al capdavant del Govern de la Generalitat i que, per tant, es pot considerar corresponsable de les reformes (l'única a la qual es va oposar va ser la del 2010, ja que les del 2006 i del 2009 venien avalades per un pacte amb els agents socials).

## **2. Les polítiques actives d'ocupació a Catalunya: elements de continuïtat i de canvi**

El nucli de les polítiques desenvolupades a Catalunya són les anomenades *polítiques actives de mercat laboral* (intermediació en el mercat laboral, formació ocupacional, suport a l'ocupació), i el tercer nivell de polítiques passives (la prestació econòmica per a persones que no tenen accés als subsidis d'atur i a les prestacions suplementàries).

Una primera línia a considerar és la consolidació del marc institucional d'aquestes polítiques. El 2001 es crea el Servei Català d'Ocupació. El 2004 es reestructura i s'elimina l'anterior Servei Català de Col·locació (basat en l'ús d'una xarxa d'operadors locals i privats). L'impuls definitiu es produirà el 2006 quan es fa efectiva la transferència estatal de totes les activitats de formació ocupacional i s'estableix per llei la nova configuració del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), amb una xarxa organitzada al conjunt del territori. El 2008 es produeix, a més, la transferència de la inspecció de treball, que reforça el paper de la Generalitat en la gestió de les relacions laborals.

Un segon aspecte a considerar és la continuïtat de moltes d'aquestes polítiques malgrat que, en el període analitzat, la gestió política està en mans de formacions diverses (Convergència i Unió, del 2000 al 2003; els governs tripartits, del 2003 a finals del

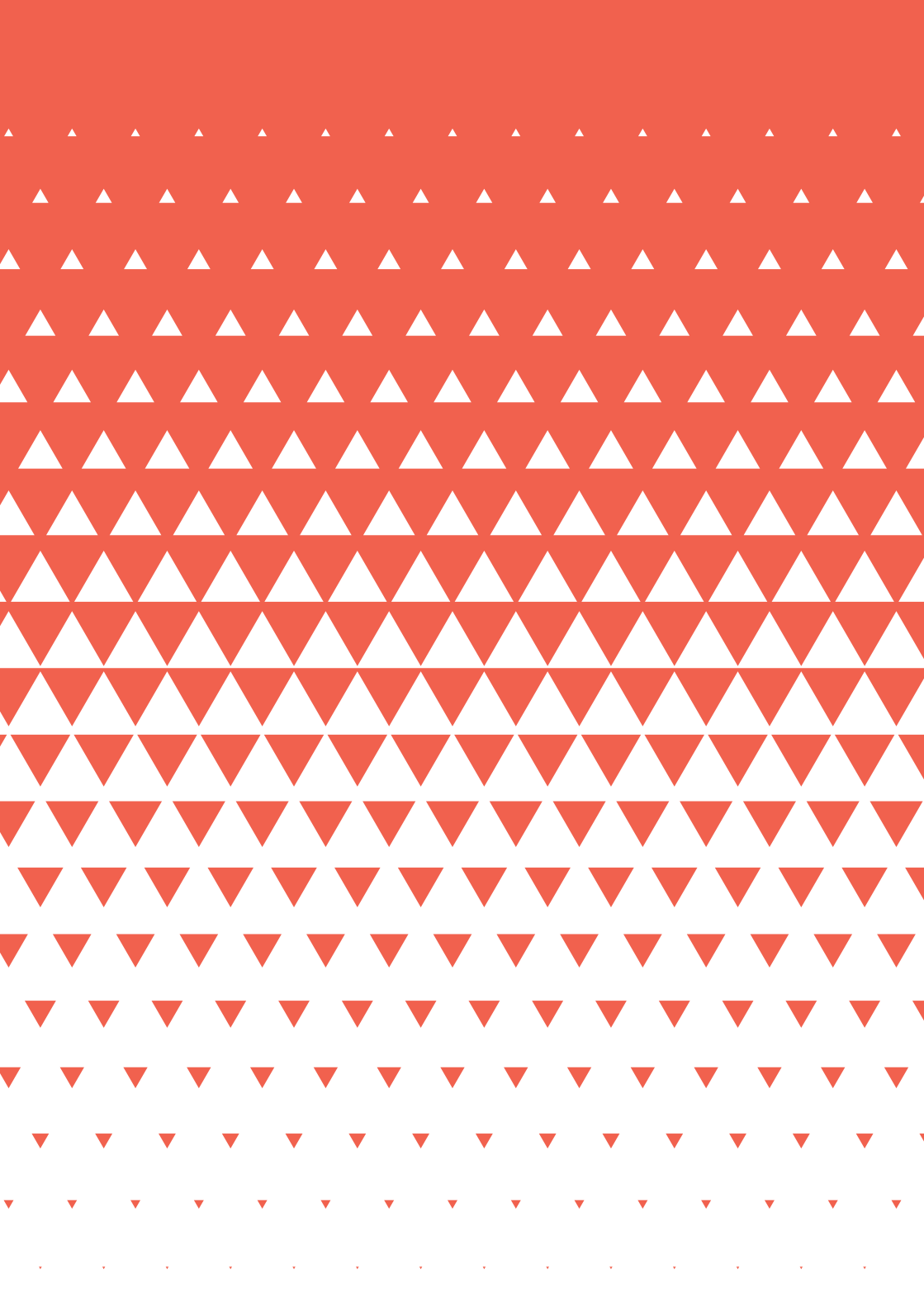
2010; de nou CiU, del 2011 al 2016, i Junts pel Sí, a partir del 2016). Aquesta continuïtat és deguda fonamentalment al propi caràcter de les polítiques actives, tal com vénen dissenyades des dels organismes internacionals. Es tracta fonamentalment d'intervenir en les persones aturades per vies diverses: orientació, formació ocupacional, intermediació en la col·locació, subvencions a les empreses, plans locals d'ocupació... Són polítiques adequades quan existeix força demanda de treball, però insuficients quan aquesta escasseja i el que cal és actuar a altres nivells. Val a dir que al llarg del temps s'han anat aplicant diverses variants d'aquestes polítiques; per exemple, tractant d'adaptar la formació a les perspectives reals del mercat laboral. Però resulta evident la seva limitació per resoldre els principals problemes laborals que té plantejats el país: l'atur, la precarietat, la desigualtat.

Quan es comparen els períodes dels diferents governs, sí que es troba una certa diferència en la gestió del tripartit respecte a la del nou Govern de CiU. L'arribada d'un Govern d'esquerres a la Generalitat va donar un fort impuls a la consolidació del SOC, va construir uns primers plans articulats de polítiques d'ocupació que no tan sols incorporaven tot el ventall de mesures ja comentades, sinó que tractaven de reforçar-les amb el desenvolupament de pactes territorials d'ocupació que pretenien incloure tots els agents implicats. L'arribada del nou Govern de CiU va significar una orientació molt més *business friendly* de la gestió de la política d'ocupació amb el desenvolupament d'acords de cooperació amb empreses privades per gestionar una part de les polítiques i amb una forta retallada en l'accés a la renda mínima d'inserció (PIRMI), just en un moment en què l'increment de l'atur es traduïa en un augment de persones necessitades de suport econòmic.

Moltes de les limitacions de les polítiques d'ocupació no són exclusives de Catalunya. Tenen a veure amb els problemes laborals generats per les polítiques neoliberals, predominants arreu des de

la dècada del 1980. Una limitació local és, però, la seva infra-dotació de serveis, que també es pot aplicar en el cas de la inspecció de treball.

És difícil que en un període breu les polítiques laborals superin les seves limitacions quant a promoure un model ocupacional que garanteixi condicions de renda i de treball adequades per a tothom. No tan sols perquè es tracta d'una transformació que exigeix una complexa combinació de moltes polítiques diverses, sinó, sobretot, perquè les polítiques dominants de gestió macroeconòmica i desregulació de drets laborals vénen imposades a escala europea. Un canvi institucional a Espanya o a Catalunya podria impulsar canvis en alguns dels seus nivells —per exemple, en el camp dels drets laborals— o incrementar el pes dels serveis d'ocupació. Però un canvi de més profunditat exigeix polítiques a diferents nivells i generar una nova hegemonia sobre el que representa una economia desitjable.



# Les polítiques d'igualtat entre dones i homes

**Eva Alfama  
i Marta Cruells,**

IGOP - Universitat  
Autònoma de Barcelona

**Maria de la  
Fuente**

Institut de Ciències  
Polítiques i Socials



# #09

## **1. Vint anys d'enfocament integral de gènere**

Des de l'any 1995, arran de la IV Conferència Mundial de la Dona de les Nacions Unides, celebrada a Pequín, es planteja que les polítiques d'igualtat entre dones i homes han de deixar de tenir un enfocament sectorial per incidir en el conjunt de la intervenció pública. Cal tenir en compte que totes les polítiques públiques contribueixen a perpetuar la desigualtat i adoptar una estratègia per corregir-la. Així sorgeix l'estratègia del *Mainstreaming de Gènere* (sovint traduït com a 'transversalitat de gènere'), que preveu superar la incorporació d'accions puntuals orientades a les dones. Fa referència a un doble procés: d'una banda, a la incorporació de la perspectiva de gènere a totes les polítiques públiques sectorials (per exemple: medi ambient, polítiques socials, urbanisme, desenvolupament econòmic, afers exteriors, etcètera) i, d'altra banda,

l'assumpció de la igualtat de gènere com una prioritat en l'agenda política central de la mateixa institució.<sup>12</sup> Aquest enfocament implica el compromís de tots els nivells, des del de la màxima decisió política fins al personal tècnic que ha de concretar i desplegar les actuacions públiques, i incideix en totes les fases, des del disseny i la implementació fins a l'avaluació de cadascuna de les polítiques. Així, tothom ha de comprendre què significa introduir la perspectiva de gènere i ha de tenir les eines per fer-ho.

La translació efectiva a Catalunya d'aquest plantejament arriba amb el tombant de segle. El grau de desenvolupament de l'estratègia és molt heterogeni, i fonamentalment es concreta en la posada en marxa a tots els nivells administratius de plans d'igualtat de gènere d'abast interdepartamental, com una eina que permet articular la transversalitat. En l'àmbit local, l'any 2010 hi ha 162 municipis que disposen d'un pla i la pràctica totalitat estan coberts per un pla comarcal.<sup>13</sup> En l'àmbit català, si bé s'inicia una tímida incursió en la lògica interdepartamental amb el II Pla (1998-2000), no és fins a l'any 2005 que es fa un salt qualitatiu, desenvolupant aquest enfocament amb el *V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya* (2005-2007) en el marc de l'aposta del Govern tripartit PSC-ERC-ICV del 2003 de donar un major pes a aquestes polítiques. En aquest període es dota el Pla d'un notable augment pressupostari; es passa la dependència orgànica de l'Institut Català de les Dones (ICD) al Departament de Presidència —guanyant, per tant, en pes institucional—; es creen en diferents departaments unitats de gènere (i, en alguns casos, organismes de major rang) i es consoliden les estructures de coordinació interdepartamental. També es produeix un notable impuls del Consell de Dones de Catalunya, l'estructura participativa consultiva de l'ICD, a partir de la seva territorialització.

L'any 2006 es produeix una nova fita quan s'incorpora la perspectiva de gènere com un mandat per a tots els poders públics al nou

Estatut de Catalunya (article 46). Posteriorment, s'aprova la Llei 5/2008, del dret de les dones a eradicar la violència masclista, que implica una acció multidimensional i una ampliació de la consideració d'aquest fenomen més enllà de l'àmbit de la parella. D'altra banda, l'any 2017 s'aprova la Llei d'igualtat efectiva de dones i homes, que, en la seva redacció inicial, compta amb la participació social i, malgrat les modificacions sofertes amb el canvi de legislatura, és aprovada amb un alt nivell de consens.

## **2. L'austeritat posa en crisi les polítiques d'igualtat de gènere**

A partir de l'any 2008, tant la crisi econòmica com la seva resposta institucional posen en evidència la debilitat i falta de consolidació de les polítiques d'igualtat i de la perspectiva del *Mainstreaming de Gènere* arreu de l'Estat espanyol, i també a Catalunya.<sup>14</sup> A la vegada que desapareix ràpidament el tema de l'agenda política i es redueixen les estructures institucionals d'impuls de la igualtat, les polítiques contracíclics promogudes per l'Estat<sup>15</sup> en un primer moment ni incorporen els informes d'impacte de gènere que haurien estat preceptius per llei ni tampoc cap mena de consideracions d'igualtat. Des del 2010, la reorientació de les polítiques cap a la restricció pressupostària està tenint un impacte crític per a les desigualtats entre homes i dones, del qual encara no en podem conèixer plenament l'abast. A banda que es redueixen considerablement els pressupostos dedicats de forma explícita a la igualtat entre dones i homes, les àmplies retallades de despesa pública es concentren en unes polítiques de benestar clau per a la igualtat de gènere, com són les vinculades als serveis sanitaris, l'ensenyament o l'atenció a la dependència. No solament tots aquests serveis són proveïts en gran mesura per treballadores públiques dones, les quals reben l'impacte de l'ajust en forma d'atur, congelacions i retallades salarials o deteriorament de les condicions de treball, sinó que, a més, les dones en són les principals

“prestadores substituïdes”, proveint aquest suport de forma gratuïta des de l'àmbit domèstic en cas d'absència de cobertura pública.<sup>16</sup>

Així, les reduccions de la despesa pública en àmbits crucials per a la igualtat de gènere posen en evidència que, si bé la primera dimensió de l'estratègia d'MG (la interdepartamentalitat) ha tingut un notable nivell de desenvolupament, la segona (la prioritització a l'agenda política de totes les àrees) no. I que la manca d'influència i de capacitat decisòria dels organismes d'igualtat de gènere, especialment en els terrenys *durs* de la política (com ara la macroeconomia), és una debilitat clau que pot arribar a posar en qüestió el sentit de l'estratègia. En definitiva, la consolidació de la lògica d'austeritat de reducció de l'Estat social ens porta cap a un escenari negatiu del qual poc s'ha dit sobre l'empremta de gènere que està tenint. Alguns aspectes de l'anomenada *crisi territorial* també han impactat en les polítiques de gènere, com són la limitació que imposa la Llei 27/2013 a la capacitat dels municipis per desenvolupar polítiques de gènere, i l'anul·lació per part del Tribunal Constitucional, ja l'any 2016, d'alguns articles de la Llei 17/2015 referits a l'àmbit laboral per invasió de competències de l'Administració central.

### **3. Polítiques de gènere en un context de canvi**

Actualment, les polítiques públiques de gènere enfronten diversos reptes, alguns ja coneguts i altres de nous, alhora que vells problemes adopten noves cares.

En primer lloc, tot i la ferma lluita dels moviments feministes i el desplegament progressiu de serveis i polítiques contra la violència masclista, la violència contra les dones no ha disminuït al llarg dels anys. De fet, prenen un nou abast i noves expressions a causa de la penetració de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) en les formes de relació, en especial en adolescents i en

joves. D'altra banda, la revolució tecnològica arriba també a l'àmbit de la reproducció humana, fragmentant el fenomen de la maternitat en les seves dimensions biològica, genètica i vivencial, cosa que planteja un important debat bioètic i polític. Aquest genera posicionaments en conflicte en l'àmbit del feminisme, en la mesura que confronta el principi del dret al propi cos amb la força de les relacions globals de desigualtat i d'explotació que es generen en el marc de la subrogació monetitzada de la gestació en dones amb vides molt precàries per part de parelles amb recursos econòmics. La precarietat i la pobresa com a fenòmens feminitzats es mantenen i augmenten, atesos els baixos salaris (malgrat l'alt nivell formatiu de les dones), l'alta parcialitat i la creixent temporalitat laboral. A més, persisteix la manca de corresponsabilitat dels homes a l'hora de fer-se càrrec en l'àmbit domèstic i familiar dels treballs indispensables perquè la societat funcioni. Així mateix, l'autonomia personal com a quart pilar del benestar sembla quedar posposada potser indefinidament, delegant en les famílies el que hauria de ser també responsabilitat de les administracions i del mercat. L'envel·liment creixent de la població i els canvis en els models familiars i laborals tensionen encara més un model social de provisió de cures cada cop més insostenible des d'un punt de vista no solament econòmic. Aquest model es carrega sobre les espatlles de les dones, sobretot d'aquelles —sovint d'origen migrant— que s'ocupen en el sector del treball domèstic i de cura amb unes condicions de molt escassa remuneració i reconeixement.

D'altra banda, el repte de la integració de la diversitat és encara una tasca en bona part pendent. Des del mateix moviment feminista es reclama amb força una revisió de la pràctica democràtica feminista, tant en l'àmbit institucional com activista, perquè aquesta no solament es pensi sobre la desigualtat entre dones i homes, sinó també sobre l'articulació entre aquest eix i d'altres com la raça, l'origen, l'edat, la classe social o la cultura i religió per garantir l'equitat entre totes les dones. Així sorgeix l'enfocament intersec-

cional, que confronta les polítiques d'igualtat en situar-les davant la complexitat de les múltiples i interrelacionades relacions de poder i de privilegi.

En aquest sentit, han emergit amb força al debat públic noves sensibilitats feministes que porten un pas enllà el discurs sobre la construcció social del gènere i vinculen la lluita feminista amb la lluita LGTBI, posant l'èmfasi en la identitat de gènere i en el que sostenen que és el seu origen comú —l'heteropatriarcat—, tot reivindicant una realitat en què estereotips, cossos, identitats, orientacions i expressions de gènere són més múltiples i fluids.

En paral·lel a l'emergència de noves expressions del feminisme apareixen també nous masculismes, sovint amb una gran virulència al debat públic —i en especial a les xarxes socials, on existeix un major grau de tolerància a la violència.<sup>17</sup> D'una banda, l'anomenat *neomasclisme* o *postmasclisme*, que des d'un reconeixement formal del principi d'igualtat expressa una reacció patriarcal als avanços dels darrers anys. Es parapeta en el miratge de la igualtat tot negant que persisteixi la desigualtat de gènere. Per tant, es legitimen de forma implícita les desigualtats existents a la vegada que es denuncien uns suposats privilegis de les dones fruit d'una sobreprotecció normativa d'aquestes (per exemple, en el cas de la violència masclista o de l'aplicació de quotes). D'altra banda, els discursos masclistes i homofòbics esdevenen clau en les forces populistes, racistes i autoritàries creixents en l'actual context polític i econòmic, tot generant o amenaçant amb retrocessos importants en drets que semblaven ja adquirits. Les lluites feministes i per la diversitat sexual s'han convertit en un node que cristal·litza i simbolitza tot un imaginari simbòlic progressista que es pretén combatre. A la vegada també s'utilitzen per justificar polítiques de restricció de drets —en especial, amb relació a la població musulmana— molt agressives en l'àmbit de l'estrangeria, dels refugiats o fins i tot de la política exterior, en una deriva que des d'una pers-

pectiva crítica s'ha denunciat des de conceptes com *purple-washing*, *pinkwashing* o *homonacionalisme*, però que també tensiona internament el moviment feminista.

Tots aquests reptes estan començant a conformar l'agenda de les polítiques d'igualtat, en un moment de canvi, d'inestabilitat del model democràtic imperant fins avui dia, de crisi econòmica i social i en un context institucional on s'estan posant en joc les estratègies fins ara desenvolupades. Es tracta d'un moment, no obstant això, d'obertura, en el qual els moviments feministes estan forts, amb consolidades aliances amb altres moviments socials, i amb propostes de democratització política, social i econòmica que ofereixen respostes per a una millora de les condicions de vida del conjunt de la població.

# Les polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat

**Ramon Sanahuja**

Ajuntament de  
Barcelona



# #10

## **1. D'on venim: antecedents de la política pública (2000-2010)**

Sens dubte, una de les transformacions socials més importants que ha viscut Catalunya en la primera dècada del segle XXI ha estat el canvi d'una gran part del teixit social atesa l'arribada de centenars de milers de persones immigrants procedents de totes les parts del món. El 2015, el nombre de residents a Catalunya nascuts a l'estranger era d'1.279.621, davant dels 253.050 residents nascuts a l'estranger l'any 2000.

Aquesta arribada ha estat vinculada sobretot al cicle econòmic expansiu de la primera part de la dècada del segle XXI, i també a les necessitats de determinats sectors econòmics intensius en mà d'obra i a l'existència d'importants sectors informals de l'economia,

que facilitaven l'encaix dels immigrants que arribaven majoritàriament en situació irregular. Aquesta situació d'irregularitat condiciona molt el seu procés migratori, així com les polítiques d'inclusió de les administracions catalanes.

Aquestes xifres d'arribades van tenir un gran impacte en els serveis públics catalans com, per exemple, l'educació, la salut, etc. Com que el repartiment geogràfic va ser desigual, l'impacte en determinats serveis públics i en determinats municipis va ser per sobre d'altres.

Una de les principals característiques de la política d'atenció a immigrants aplicada a Catalunya per la immensa majoria de les administracions ha estat el *principi de normalització*: és a dir, que les persones immigrants se les atén en els programes, equipaments i serveis adreçats al conjunt de la població, evitant crear serveis paral·lels o específics. Aquest principi no vol dir que aquests serveis no hagin de fer esforços d'adaptació, sinó tot al contrari: requereixen un esforç d'adaptació quantitatiu a l'increment d'usuaris i de ciutadans, però també una adaptació qualitativa a la realitat canviant dels nous ciutadans (per exemple, comunicació per arribar a tots els ciutadans, incorporació de mediadors i de traductors, aules d'acollida en l'àmbit educatiu...).

L'aplicació del *principi de normalització* és plenament compatible amb el desenvolupament de *polítiques d'acollida*. L'acollida sí que és una política específica per a persones estrangeres. L'acollida és formada per un conjunt de serveis d'informació, assessorament, acompanyament i ensenyament de la llengua a persones immigrants de recent arribada per tal de facilitar el seu trànsit cap a la plena autonomia en la societat catalana en igualtat de condicions que la resta dels ciutadans. En especial, l'assessorament jurídic és clau per facilitar que els immigrants irregulars puguin aconseguir regularitzar-se i, per tant, fugir del risc de segregació i de marginació que comporta aquesta situació.

Les polítiques d'acollida van ser inicialment desenvolupades per alguns ajuntaments que van experimentar primer l'arribada de persones immigrants en els anys vuitanta del segle passat, com, per exemple, Mataró, Santa Coloma de Gramenet, Sabadell o Barcelona. Un exemple paradigmàtic va ser la creació l'any 1989 a Barcelona del Servei d'Atenció a Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER), nat en col·laboració amb la societat civil.

El primer pas de tota política d'acollida amb qualsevol immigrant de recent arribada passa pel seu accés a l'empadronament. El padró és la peça clau per facilitar els processos d'inclusió; es tracta d'un registre real de la població en el territori que permet a qualsevol persona —incloent-hi les persones en situació irregular— poder accedir a un primer estatut jurídic de veïnatge. El padró també permet quantificar molt bé la realitat canviant dels municipis, cosa que a la resta d'Europa no succeeix. Finalment, el padró és la porta d'entrada als principals serveis públics, atès que facilita l'accés als sistemes de salut i d'educació i a tots els serveis municipals.

Una altra característica de les polítiques públiques d'aquest període ha estat la col·laboració estreta amb la societat civil. Una societat civil que sovint ha anat un pas per endavant de l'Administració i que ha exigít a les administracions polítiques i programes per abordar la complexitat del fet migratori a Catalunya.

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, la política d'atenció a immigrants va veure reconeguda la categoria de política específica autònoma l'any 2001, amb la creació de la Secretaria d'Immigració.

En relació amb les polítiques d'immigració, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 va recollir com a competències el primer acolliment a immigrants (art. 138 1.a) i l'autorització de permisos de treball (art. 138. 2).

Seguint el mandat de l'Estatut, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei d'acollida de les persones immigrades el 28 d'abril de 2010 amb una clara influència del model flamenc d'acollida conegut com la política d'*Inburgering*.

D'altra banda, des del 2005, la creació del *Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* va facilitar la creació d'importants estructures d'acollida en el territori català, atès que, per exemple, només l'any 2007 a Catalunya li van correspondre 43,2 milions d'euros, que es van repartir de la forma següent: el 50% per a l'àmbit educatiu, el 40% per a polítiques d'acollida municipals i el 10% per a la Generalitat. Aquest Fons va funcionar entre el 2005 i el 2011, i va ser eliminat posteriorment pel Govern de l'Estat, víctima de les retallades.

Paral·lelament al desenvolupament de les polítiques d'acollida es comença a debatre quin tipus de model de convivència en la diversitat es vol. Es veu, certament, que els immigrants, més enllà que treballadors, són persones que es quedaran a viure a Catalunya i que, per tant, cal pensar en quina mesura s'ha de construir una societat en la qual tothom pugui conviure.

El debat, molt intens, bascula entre propostes de caràcter assimilacionista, on es deixa poc espai per a la diversitat aportada per la immigració i pel multiculturalisme, que reforça molt la diversitat identitària d'arrel comunitarista, però allunyada de la realitat que s'ha donat fins ara a Catalunya.

En aquest sentit, potser per la praxi es va imposant un tercer model que intenta superar els anteriors i que rep a vegades l'etiqueta d'"interculturalisme" o "cultura pública comuna" tal com el defineix l'Eix 3 del Pacte Nacional per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya (2008).

L'any 1997, l'Ajuntament de Barcelona elabora el seu primer pla de convivència i escull com a paraula definitòria conceptual la *interculturalitat*.

La interculturalitat assumeix els punts forts del model assimilacionista (l'èmfasi en l'accés als drets i als serveis inclusius) i del model multicultural (la necessitat de reconèixer la diversitat), però posa l'èmfasi en el principi d'interacció entre persones diverses, així com en la necessitat de construir una societat cohesionada —*cultura pública comuna*— basada en la igualtat i en el reconeixement de la diversitat com un actiu positiu per al conjunt de la societat.

Tanmateix, l'arribada d'immigrants i l'increment de població han posat de manifest les febleses i contradiccions d'algunes de les polítiques públiques de les administracions catalanes per damunt d'altres. Per exemple, tot i el gran esforç del sistema educatiu en el seu conjunt, l'impacte de l'arribada d'alumnes immigrants es concreta en molts municipis en segregació escolar per raó d'origen, cosa que contrasta amb la resposta normalitzada del sistema de salut públic català. D'altra banda, l'arribada de menors estrangers no acompanyats posa de manifest les carències de la política d'atenció a menors i adolescents a Catalunya.

El resultat d'aquesta transformació de la societat catalana se salda durant aquesta primera dècada del segle XXI amb un balanç moderadament optimista si es compara amb altres realitats de l'entorn europeu. L'absència de grans conflictes seria un indicador. En tot aquest període no s'han produït a Catalunya grans manifestacions de conflicte per raó d'origen, excepte el conflicte del barri de Ca n'Anglada, a Terrassa (1999), i la crisi provocada per l'alcalde de Vic en qüestionar l'empadronament de persones estrangeres en situació irregular l'any 2010, probablement influenciada per la presència del partit xenòfob Plataforma per Catalunya al plenari municipal.

## **2. Període 2010-2015: crisi econòmica i moderació del cicle migratori**

A partir del 2007, es comencen a patir els efectes de la crisi econòmica mundial, que en el cas català i espanyol es manifesten de forma més dramàtica a partir del 2010, amb un ràpid increment de l'atur per damunt del 20% o l'epidèmia dels desnonaments a causa de la crisi financera i la fallida de la bombolla immobiliària. Els fluxos d'entrada d'immigrants es moderen i es detecten incipients fluxos de retorn voluntari a països d'origen i un nou corrent d'emigració cap a altres països d'Europa.

A principis de la segona dècada del segle XXI es va donar la següent concatenació de factors:

- 1)** Ràpid increment de l'arribada d'immigrants en la dècada anterior, amb certes concentracions territorials en un país poc familiaritzat amb la diversitat cultural.
- 2)** Ràpid increment de l'atur, per damunt del 20%, que afecta especialment persones amb poca qualificació, immigrants, i joves.
- 3)** Polítiques d'austeritat, caiguda de la recaptació pública d'impostos, retallades que afecten serveis públics bàsics com salut, educació, serveis socials (rendes mínimes...) i beneficis socials congelats o decreixents amb més restriccions per accedir-hi.
- 4)** Crisi política del sistema, corrupció exposada en desenes de casos en tots els nivells de les administracions i qüestionament del sistema democràtic fruit de la transició del 1978.

D'acord amb la hipòtesi clàssica, aquesta seria la situació idònia perquè per un costat es produïssin moltíssims conflictes de convivència als barris de les ciutats de Catalunya entre ciutadans de diferents orígens competint per les engrunes dels recursos públics

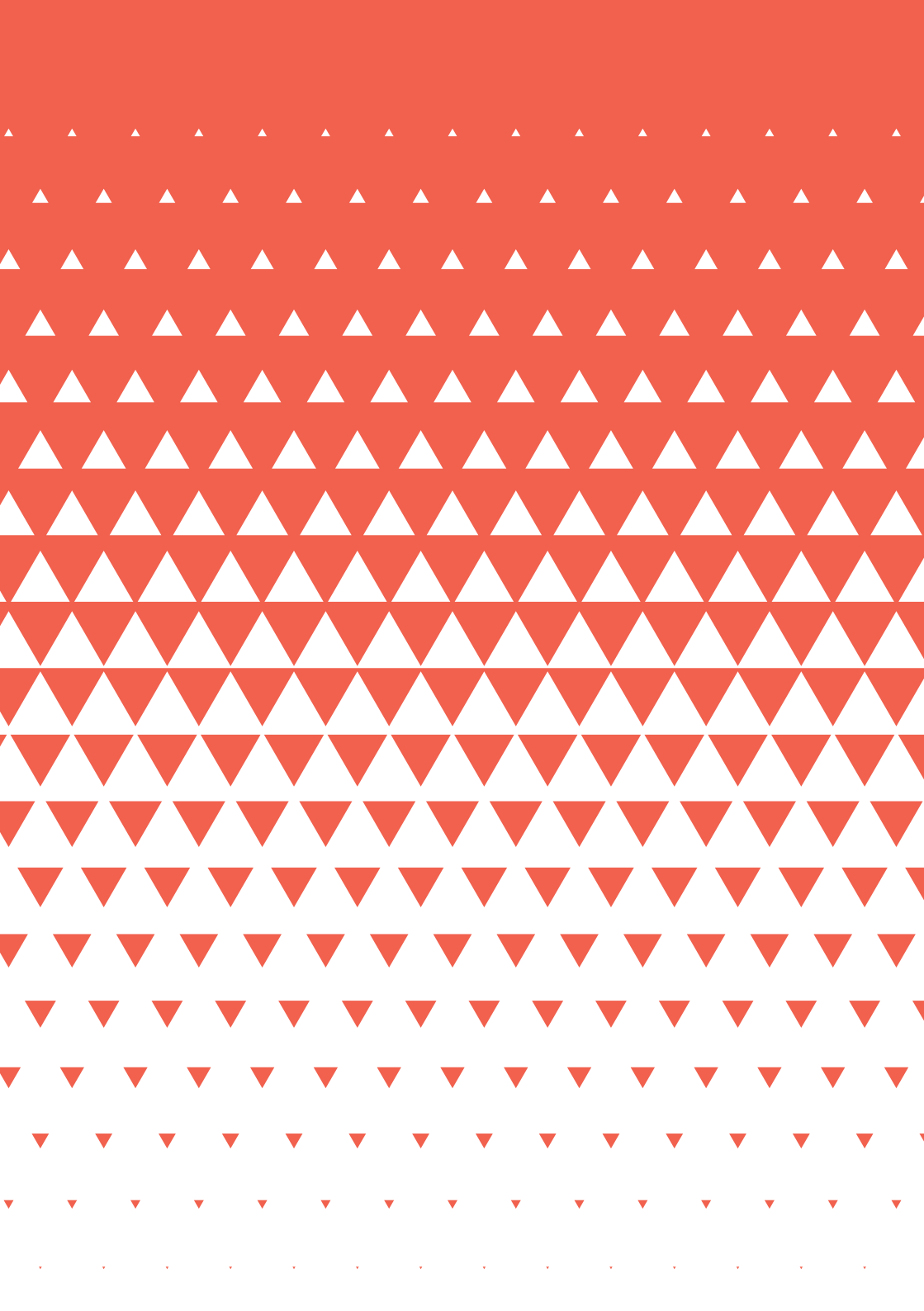
escassos, que esclatarien en situacions de lluita al carrer —a l'estil de les *'banlieues'* franceses, o els incidents a les ciutats angleses de l'agost del 2011— i d'un altre cantó es produiria la situació ideal perquè el discurs polític xenòfob trobés un ampli ressò en capes socials formades per treballadors autòctons que estarien aparentment patint els greuges comparatius de la immigració massiva irregular arribada en la dècada anterior.

La realitat ha desmentit aquest vaticini i fins ara no ha sortit cap partit antiimmigració amb prou suport —a excepció de l'experiment de Xavier García Albiol a Badalona— i tampoc no s'ha produït el xoc de civilitzacions en els barris perifèrics de Catalunya. Més enllà dels conflictes puntuals de convivència veïnal ordinaris, perfectament gestionables, la percepció de la immigració com un problema per al conjunt dels ciutadans ha caigut dràsticament en tots els estudis d'opinió que es realitzen (Centre d'Estudis d'Opinió [CEO], Baròmetre Municipal de Barcelona o Centre d'Investigacions Sociològiques [CIS]).

Sobre aquestes bases, l'article aprofundeix aprofundirà l'anàlisi de quatre àmbits temàtics que formulem ara en forma d'interrogants: **1)** Per què s'ha produït aquesta paradoxa? És Catalunya una excepció en el context europeu? Les polítiques hi han tingut a veure? Tindrem en el futur partits catalans xenòfobs amb representació al Parlament? **2)** A mesura que l'economia es recuperi, tornarem a repetir l'esquema de la dècada passada quant a arribades d'immigrants fonamentalment en situació irregular? Quina és la capacitat del sistema públic català per garantir una veritable igualtat d'oportunitats per a tothom, incloent-hi les persones immigrants i els seus fills? **3)** L'emergència del refugi, és passatgera, o ha arribat per quedar-se? **4)** Quina serà la situació de futur si finalment Catalunya esdevé un Estat i passa haver d'assumir les competències que defineixen un model migratori d'Estat? (gestió dels fluxos, control de les fronteres exteriors, llei d'estrangeria, etc.). En síntesi,

el model català de polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat s'ha anat forjant amb resultats remarcables; tot i així, l'escenari de futur operarà sobre noves coordenades i caldrà precisar reptes i explorar respostes a realitats avui ja ben presents.





# Polítiques educatives a Catalunya: competències, finançament i innovació

**Aina Tarabini,  
Xavier Bonal i  
Ramon Plandiura**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

# #11

L'objectiu d'aquest capítol és fer una anàlisi diacrònica i sincrònica de les polítiques educatives desplegadas a Catalunya al llarg dels darrers vint anys a partir d'una triple mirada: la de les competències, la del finançament i la de la innovació escolar. En els tres casos, l'anàlisi s'articula al voltant de tres preguntes: d'on venim?, on som? i cap a on anem? Desenvolupant una mirada històrica, contextualitzada i situada per entendre les característiques de les polítiques educatives catalanes i les seves implicacions en termes de justícia social i educativa. El capítol, en conjunt, permet identificar alguns dels principals reptes en el disseny, la implementació i les repercussions de la política educativa a Catalunya, tot identificant les principals fortaleses, debilitats, amenaces i oportunitats existents en aquest camp per avançar en els nivells de cohesió, benestar, desenvolupament i equitat del conjunt de la societat.

## **La descentralització cap al món local: una tasca pendent**

En el primer apartat de l'anàlisi posem sobre la taula el rol que té el Govern a nivell central, autonòmic i local en el desplegament de polítiques educatives i analitzem l'evolució de la normativa en aquest camp. Un dels primers elements que es desprenen de l'anàlisi és que els processos de descentralització del sistema educatiu a l'Estat espanyol s'han donat cap a les comunitats autònomes i cap als operadors privats, però no cap al món local. En aquest sentit, podem parlar d'un sistema altament centralitzat on la presència més o menys significativa del territori ha depès més de les sensibilitats, capacitats i destreses dels municipis que no pas d'unes lleis —de vegades sense desenvolupar— que els hagin obert portes. Així mateix, la legislació educativa i de règim local ha experimentat canvis, algun dels quals transcendents, en els setze anys que van del 2000 al 2016. Entre aquests canvis destaquen especialment els següents moments:

- ▶ Comença el segle XXI amb Aznar a La Moncloa i amb l'aprovació el 2002 de la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación), que anticipa la LOMCE (Ley Orgánica de Mejora y Calidad de la Educación) i que no fa cap concessió als municipis, més aviat al contrari.
- ▶ L'entrada del tripartit d'esquerres al Govern de la Generalitat el 2003 i dels socialistes al Govern de l'Estat el 2004 significa, entre altres coses, més sensibilitat envers el paper que poden tenir els governs locals en l'educació. La Llei de llars d'infants de qualitat del 2004, que impulsa les llars públiques, n'és una primera i significativa mostra. L'any 2006 és especialment mogut i se succeeixen el Pacte nacional per l'educació, signat al març, amb un dels cinc blocs dedicats a la coresponsabilitat dels ajuntaments en l'educació; la LOE (Ley Orgánica de Educación), publicada al

maig del 2006, amb múltiples i interessants obertures cap al món local —algunes de les quals encara vigents després del rodet de la LOMCE— i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, publicat al juliol, que, entre altres, delimita les competències educatives de la Generalitat i fa també previsions competencials per als governs locals, que la LEC (Llei d'educació de Catalunya, del 2009) lamentablement obvia. La LEC, que té com a referents el Pacte, la LOE i l'Estatut, comença la seva singladura atorgant un paper rellevant al món local que es desdibuixa a mesura que la llei avança i la petjada de l'oposició amb qui es pacta es fa més visible. El 2010, quan la LEC s'està desplegant, la fi del tripartit i la seva substitució per un nou Govern de Convergència i Unió representa un fre a les possibilitats d'un desplegament més obert al món local. La descentralització es dirigeix cap als mateixos centres educatius amb decrets com el d'autonomia de centres i el de direcció, però no cap al territori. La marxa enrere en la implementació de les zones educatives, un instrument pensat per a l'acció educativa dels governs locals, seria exemple clau d'aquest retrocés.

► El 2011 es produeix també un canvi de govern a l'Estat. El Partit Popular substitueix el Partit Socialista i, el 2013, s'aprova la LOMCE, una llei sense amics, tan desconsiderada amb els governs autonòmics com amb el món local. Possiblement, però, la llei que marqui un abans i un després a l'hora de determinar quin paper tindran els governs locals i els territoris en educació sigui la LRSAL (Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local). La reforma exprés de l'article 135 de la Constitució, i les lleis orgàniques d'estabilitat pressupostària dictades a la seva empara, en la mesura que pretenen lligar i despullar les administracions locals, configuren uns escenaris que obliguen a repensar rols i actuacions, també en el camp de les polítiques educatives locals.

L'anàlisi aprofundida d'aquests diferents moments, claus en l'evolució de la descentralització educativa sigui per acció, per omissió o per involució, permet argumentar la importància d'un model de descentralització cap al món local que vetlli per la qualitat i per l'equitat educativa, que no provoqui fragmentació i que generi responsabilitats compartides envers la consecució de l'èxit educatiu per a tothom.

## **El finançament de l'educació en el període de crisi**

En el segon apartat d'aquest capítol aportem una anàlisi en profunditat de com ha evolucionat la despesa educativa catalana en els darrers anys i introduïm una mirada específica sobre l'impacte de les retallades pressupostàries arran de la crisi econòmica. El període de crisi ha estat escenari d'un nivell de contenció pressupostària en educació sense precedents en les societats avançades. No obstant això, no tots els països han reduït els pressupostos educatius amb la mateixa intensitat, i Catalunya se situa en el conjunt dels que més ha reduït la despesa pública en aquest sector. Si bé cal tenir en compte que una part de la despesa en educació és realitzada per l'Estat (la despesa en beques de suport a l'estudi, per exemple), l'esforç públic relatiu en educació al nostre país és extraordinàriament escàs i situa Catalunya a la cua dels països de l'OCDE en aquest capítol.

Les pressions i externes i les condicions imposades pels ens polítics supranacionals tenen un pes indubtable en la presa de decisions en política educativa. Això, però, no converteix els governs nacionals i regionals en actors passius en la gestió de la crisi. Els governs prenen decisions crítiques sobre quins sectors han de ser preservats o més afectats per les polítiques d'austeritat. El cas català es pot considerar gairebé un cas paradigmàtic d'opcionalitat política construïda arran de la crisi i el context d'austeritat. Tres dicotomies de política educativa s'endevinen darrere les decisions

pressupostàries: 1) l'opció per retallades selectives o universals, 2) el tractament de la reducció pressupostària al sector públic i al sector privat, i 3) l'opció de contraure més despesa en centres o en territoris.

**1. Retallades selectives i no selectives.** El caràcter més selectiu o més general de les reduccions pressupostàries permet observar fins a quin punt s'intenten preservar d'aquestes reduccions els sectors socials més vulnerables o protegir determinats nivells educatius. Així, les retallades no selectives s'han situat clarament en l'àmbit de la reducció salarial del personal de la funció pública i, alhora, s'ha optat per reduir personal docent i no docent dels centres i per endurir les condicions de treball d'interins i substituïts. Així mateix, la severitat pressupostària ha afectat també de manera indiscriminada partides de funcionament de centres i molts serveis educatius. Al costat de la desinversió lineal, però, l'acció de govern ha estat selectiva en altres àmbits. A mode d'exemple, el Departament d'Ensenyament va optar per suprimir la sisena hora en la gran majoria de centres públics, trencant així una mesura acordada en el Pacte nacional d'educació del 2006 i dirigida a igualar les condicions d'escolarització entre centres públics i concertats; així mateix, el Departament també va ser selectiu en l'aplicació de determinats articles de la LEC i l'omissió d'altres o en la reducció de grups en centres públics (en un context de progressiva davallada demogràfica) més que no pas en centres concertats, tot i que aquesta tendència podria modificar-se a partir dels canvis del comportament de la demanda en els darrers anys i com a conseqüència de la crisi.

**2. Sector públic versus sector concertat.** La desinversió pública en educació ha afectat clarament ambdós sectors de titularitat, però no ho ha fet en la mateixa mesura ni intensitat. La reducció de la despesa pública en educació ha estat d'un 16,7% entre el 2009 i el 2013, mentre que el

finançament públic de la xarxa concertada es redueix en el mateix període en un 12,5%.<sup>18</sup> La desigual contracció de la despesa entre sectors i el diferent comportament demogràfic han tingut com a resultat que la reducció de la despesa pública per alumne en escoles concertades hagi estat sensiblement menor que al sector públic. Sens dubte, el sector concertat del sistema educatiu català també ha patit la crisi; alguns centres ho han fet més que d'altres. En tot cas, l'opció política del govern de la Generalitat ha estat la de protegir més el sector concertat que el sector públic. Ho ha fet des d'un punt de vista econòmic agregat (en la contracció de la despesa per alumne) i en les respostes de planificació educativa davant la crisi, mantenint més aules en el sector concertat que en el sector públic.

**3. Sistema escolar versus territori.** Un dels pilars sobre els quals s'ha articulat la política educativa del Govern català es pot identificar en el document oficial *Ofensiva de país per l'èxit educatiu. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*. El document identifica els eixos prioritaris d'acció política i d'inversió per tal de millorar els resultats del conjunt del sistema i, per aquesta via, reduir el fracàs escolar a Catalunya. Crida especialment l'atenció la pràcticament nul·la presència de mesures que enforteixin la dimensió territorial del sistema. En efecte, en contrast amb les línies d'acció que reforcen el paper de l'escola i de l'aula (plans intensius de millora, servei escolar personalitzat, programes de reforç de la lectura, etc.), les mesures encaminades a reforçar el treball en xarxa, els projectes d'entorn o el reforç de la coresponsabilitat amb les administracions locals són mínimes o inexistents. L'opció del Govern ha estat una opció fortament centralitzadora, no només pel que fa a la planificació del sistema, sinó a la gestió i el control del mateix. Així doncs, l'estructura de descentralització territorial del Departament és purament administrativa i no atorga poder real als



territoris com a unitats de planificació i execució de decisions de política educativa. Valgui d'exemple la supressió per part de la Generalitat del suport econòmic a l'instrument de política educativa que més ha reforçat l'acció territorial i comunitària: els plans educatius d'entorn (PEE).

Aquest apartat, en definitiva, posa de manifest que la manca de finançament públic de l'educació a Catalunya no s'explica només per qüestions "tècniques" i/o regulatives, sinó sobretot per decisions de caire polític que s'estructuren prenent com a base opcions de govern específiques. En termes globals, l'anàlisi permet posar sobre la taula els impactes del finançament educatiu, tant en termes quantitius com qualitius, sobre els nivells d'equitat i excel·lència del sistema educatiu català, argumentant de forma sòlida que la garantia del principi d'igualtat d'oportunitats educatives passa de forma inevitable per un bon finançament de l'educació.

## **La irrupció de la innovació educativa**

En el tercer apartat d'aquest capítol analitzem el paper que ha tingut la innovació educativa en la política educativa catalana, resseguint l'evolució històrica de la seva presència en l'agenda de política educativa, així com el seu significat i la seva concreció. Catalunya, de fet, té una llarga i sòlida tradició de renovació pedagògica que es remunta als temps de la II República. Tot i això, la innovació educativa ha estat un tema en certa mesura latent a l'agenda de la política educativa dels darrers anys i ha reaparegut amb força recentment sobretot a partir de l'emergència del Programa Escola Nova 21 (EN21). Actualment, el concepte d'innovació està en boca de tothom. Administracions, escoles, famílies, mestres, entitats públiques i privades i un llarg etcètera. Però què s'amaga darrere el concepte d'innovació? Tots els agents entenen el mateix quan es parla d'educació innovadora? Quins interessos, públics i privats, es despleguen en la demanda d'un sistema edu-

catiu més innovador? Quin rol ha tingut el Departament d'Ensenyament? Quin ha estat el seu discurs públic i les polítiques desplegades en aquest camp? I, en darrera instància, per què el tema de la innovació escolar reapareix amb força a l'agenda política just en un moment marcat per les retallades en educació i per nous marcs legislatius que aposten —com hem vist en els apartats anteriors— per la recentralització de l'educació? Per tal de respondre a aquestes preguntes, aquest apartat s'articula al voltant de dues grans qüestions:

**1. El significat de la innovació educativa.** El concepte d'innovació, de la mateixa manera que altres conceptes com el d'autonomia, llibertat i elecció, pot esdevenir un calaix de sastre on s'hi apleguin definicions àmpliament dispars. Entendre el significat d'innovació educativa, de fet, no és independent de les funcions que s'atribueixin a la innovació i de la diagnosi que es faci del sistema educatiu envers el qual es vulgui innovar. Així mateix, no és independent dels agents que mobilitzen el seu significat, de la seva situació a l'estructura educativa i dels seus interessos, perfectament legítims però sens dubte marcats per la seva posició social en el camp educatiu. Així doncs, si bé alguns actors entenen que innovar vol dir eminentment transformar els mètodes d'ensenyament i aprenentatge, d'altres entenen que implica necessàriament repensar les funcions i el valor social de l'educació. Si bé uns ho veuen com una solució a un sistema educatiu marcat per les enormes retallades pressupostàries, d'altres ho entenen com una cortina de fum per desviar l'atenció dels problemes d'equitat del nostre sistema educatiu. Uns associen el seu significat a centres educatius concrets, mentre que d'altres no el poden entendre al marge del conjunt del sistema i les seves relacions. És fonamental, doncs, entendre des d'on es parla d'innovació i amb quins significats per copsar les seves implicacions.

**2. Les condicions socials de la innovació.** Tal com hem indicat en altres ocasions (Tarabini, 2017),<sup>19</sup> la innovació escolar —més enllà dels detalls específics del seu significat— no depèn només de la voluntat, específicament, de mestres i professorat. Si bé és cert que tot procés de canvi escolar implica la complicitat i la voluntat dels seus actors principals, en aquest cas del professorat, també ho és que cal desplegar les condicions necessàries perquè aquests canvis siguin possibles. En aquest sentit, l'informe del Síndic de Greuges (2016), per exemple, ha assenyalat recentment que la segregació escolar pot actuar com a inhibidor de la innovació, precisament perquè la concentració de problemàtiques socials en determinats centres, marcats per la constant mobilitat d'alumnat i professorat, dificulta articular projectes sostenibles en el temps. Així mateix, la manca de finançament de la formació permanent del professorat, l'elevada inestabilitat de les plantilles docents o l'absència de condicions per desplegar un treball cooperatiu, col·laboratiu i reflexiu en el dia a dia dels centres educatius condiciona clarament les possibilitats de transformar les pràctiques educatives i, en última instància, acaba responsabilitzant mestres i professorat del grau de qualitat i equitat del sistema educatiu.

L'anàlisi desenvolupada en aquest apartat, doncs, posa sobre la taula elements centrals per entendre el significat i les implicacions de la innovació educativa a la llum de qüestions tals com l'autonomia escolar, les condicions docents o la segregació a les escoles de Catalunya, explorant com han evolucionat les polítiques públiques en aquest camp.

# Polítiques culturals: tot buscant legitimitats

**Xavier Fina**

ESMUC i ICC

**i Nicolás Barbieri**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

# #12

La política cultural és un objecte estrany en les polítiques públiques. El seu sentit fundacional l'acosta a les polítiques educatives o socials: unes estratègiques i uns recursos públics al servei de la igualtat; un mecanisme redistributiu que, mitjançant la democratització de la cultura i la democràcia cultural, procura un accés efectiu universal als béns i serveis, així com el foment de la participació en la vida cultural. Ara bé, aquestes estratègies necessiten mediació i aquest paper l'acaba tenint l'anomenat "sector cultural", un concepte, no per casualitat imprecís, que es refereix a determinats actors públics i privats. En el seu desenvolupament, les polítiques culturals han tendit a convertir aquest suport instrumental al sector en una finalitat. Així, a la lògica fundacional se li ha afegit la sectorial percebuda sovint tan o més fundacional i legitimada que la de la cultura entesa com un dret.

La tensió entre aquestes dues lògiques marca la història de les polítiques culturals. I com a qüestió subjacent però indestruïble de la tensió descrita hi ha una problema de legitimitat, una necessitat constant de trobar elements sòlids que expliquin la importància i el sentit últim de les polítiques culturals. Les polítiques culturals a Catalunya han estat i són un bon exemple d'aquesta tensió.

## **1. D'on venim**

Amb l'inici de l'autonomia i dels ajuntaments democràtics, a Catalunya es viu una situació paradoxal en l'àmbit cultural. La Generalitat, governada per una força política nacionalista, dona centralitat discursiva a la cultura entesa com a identitat però la situa a la perifèria de les seves prioritats polítiques. Més enllà de la política de normalització lingüística, l'única prioritat identificable és la de (re)construcció dels grans equipaments nacionals. En paral·lel, els ajuntaments del país —amb el lideratge del de Barcelona— construeixen discurs, avancen en la recuperació del carrer per i per a la ciutadania i posen l'èmfasi en les polítiques d'accés. Les polítiques locals donen un major espai de centralitat a la cultura, però també amb limitacions: en moltes ocasions la centralitat dels equipaments està més en l'obra que en el seu ús i apropiació per part de la ciutadania. En definitiva, Generalitat i ajuntaments representen dos mons paral·lels que es troben poc. I quan hi ha intents en sentit contrari, fracassen: el nonat Pacte cultural.

La tensió entre la lògica del servei públic (o de l'accés) i la lògica sectorial es va decantant a favor dels sectors. Per la relativa immediatesa de resultats, per la seva capacitat d'actuar com a lobbies i per opció ideològica en un context de crisi de la modernitat. Però també pel poc èxit de les polítiques d'accés: les polítiques de democratització basades en l'oferta no eixamplen la base de participants i això les posa en crisi. Finalment, més enllà de determinades experiències de gestió comunitària o de polítiques

de proximitat, el paradigma de la democràcia cultural no acaba de desplegar-se.

El símbol del nou paradigma —el de la indústria cultural— és la creació per part de la Generalitat de l'ICIC (Institut Català de les Indústries Culturals) l'any 2000. De forma complementària, els discursos sobre l'impacte econòmic de la cultura i sobre les seves externalitats econòmiques passen a ser hegemònics fins i tot des de la dimensió local. El que fins llavors era un recurs argumental afegit en defensa de la despesa pública en cultura es converteix en l'argument central. Amb això, comencem el segle amb unes polítiques culturals fonamentades en dos pilars complementaris: la protecció i el suport als sectors culturals i les externalitats econòmiques. Un mitjà convertit en finalitat i un element perifèric convertit en nuclear.

La manera com va arrencar el CONCA (inspirat inicialment en el model britànic d'Arts Council) és el símbol final d'aquesta etapa. El que havia de ser un canvi de governança en les polítiques públiques de la cultura, el que havia d'ampliar el perímetre del seu debat públic i de la democratització de la presa de decisions, esdevé un òrgan amb poca capacitat d'incidència i del tot dominat per la lògica corporativa. Amb un CONCA sense ocupar l'espai que es confiava que tindria, els governs tripartits van generar, tot i l'augment rellevant dels pressupostos destinats a cultura, una certa decepció pel que fa a la seva política cultural.

## **2. On som**

Vivim en un interregne, també per a les polítiques culturals. Després d'uns tripartits que en matèria de cultura van generar una certa decepció s'inicia un període en el qual la paraula clau és *crisi*. Crisi perquè el canvi d'època afecta el moll de l'os de les polítiques culturals: globalització, digitalització, heterogeneïtat, desigualtat,

apoderament... La cultura com a política pública perd el seus ancoratges conceptuals quan encara no s'havia consolidat com a sistema. Crisi, també, per la crisi econòmica: les retallades afecten especialment la cultura, que no és percebuda pels governants com una necessitat bàsica. Però la ingènua sorpresa de molts professionals del sector és descobrir que gairebé ningú —més enllà dels que s'hi dediquen professionalment— va queixar-se ni mobilitzar-se per aquestes retallades (com sí que va succeir en relació amb altres àmbits de les polítiques públiques). Tant o més que les retallades en si mateixes, la solitud del sector reivindicant més recursos per a la cultura ha contribuït a evidenciar una crisi de legitimitat important.

Un símptoma complementari però vinculat a aquesta crisi de legitimitat és el poc protagonisme que té la cultura en el 15-M. Malgrat que molts actors i activistes culturals hi participen, la seva mirada i aportació transcendeix l'àmbit cultural. La crítica de base política evidencia el repte de caure en el parany de la simple renovació d'actors del sector cultural o d'allunyar-se del que es reconeix com a àmbit propi de la política cultural. Així doncs, els efectes del 15-M comporten l'impuls del discurs de la cultura com a bé comú, però sense revertir posteriorment en un paper central i concret en l'agenda política (i de polítiques) del nou municipalisme.

En paral·lel a aquesta recerca de discurs de política cultural que doni resposta al canvi d'època, el paradigma més allunyat guanya protagonisme per la via de la centralitat i per la de l'expansió. El concepte d'indústries culturals amplia perímetre, i sota la denominació d'indústries culturals i creatives (ICC) incorpora àmbits que fins aleshores no eren propis de les polítiques culturals: disseny, videojocs, arquitectura, gastronomia...

Unes polítiques (les d'accés) que han entrat en crisi. Unes centralitats (les econòmiques i les de les ICC) que són expansives i



imposen relat. I un nou discurs (el dels béns comuns) que encara busca un espai propi en les polítiques culturals.

### **3. Els reptes**

Cal pensar com s'articulen les polítiques de béns comuns en les polítiques culturals públiques. Amb capacitat per definir un horitzó, però també de determinar el com i el mentrestant d'aquest horitzó. I en aquest cas, la coexistència entre les velles polítiques d'accés (amb totes les revisions que calguin) i les noves dels béns comuns semblen inevitables. Però si l'objectiu és desenvolupar polítiques públiques que concebin la cultura com a part dels béns comuns caldrà anar més enllà del dret a accedir a recursos. Caldrà fer efectiu el dret a accedir també a les comunitats que gestionen els recursos i a les normes que les regulen. Això implica reequilibris de poder i redefinició de responsabilitats entre els agents, però també la pròpia ampliació del perímetre del sector cultural des d'una lògica de ciutadania activa. Tot això, sense oblidar la protecció a un sector que, sense ser el destinatari últim de les polítiques, n'és un actor imprescindible i massa sovint maltractat en les seves baules més dèbils.

En cultura no hem bastit les estructures pròpies de l'Estat del benestar. No tenim un sistema. I només des d'una certa fortalesa en aquest sentit, tot reconeixent els efectes del canvi d'època, es poden plantejar reptes més complexos que permetin construir noves legitimitats. Però això no ha de suposar ni cap jerarquia, ni cap subordinació de polítiques: són necessàries estratègies de reequilibri, amb òrgans deliberatius i de decisió més amplis.

# Les polítiques lingüístiques: claus de continuitat i canvi

**Albert  
Branchadell**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

**Peter A. Kraus**

Universitat d'Augsburg



# #13

## **1. Introducció**

Una consideració prèvia és que la política lingüística no és una política sectorial com les altres; per la mateixa ubiqüitat del fet lingüístic, la política lingüística és inevitablement transversal i afecta directament àmbits analitzats en altres capítols d'aquest llibre, com les polítiques d'acollida, les polítiques educatives o les polítiques relatives a la societat de la informació.

El centre d'atenció d'aquest capítol és la política lingüística portada a terme per la Generalitat de Catalunya entre el 2000 i el 2016. Com en el període anterior (1980-2000), per "política lingüística" cal entendre "política de promoció del català" (i, subsidiàriament, de l'occità), enteses com a llengües pròpies de Catalunya, més

que no pas “gestió del multilingüisme” en tota la seva complexitat. En tot cas, fins i tot en aquest sentit restringit, no és possible abordar la política lingüística de la Generalitat de Catalunya sense fer atenció a la política lingüística concurrent de l'Estat espanyol i, més secundàriament, de la Unió Europea (UE). Si s'ha parlat del contenciós entre Catalunya i Espanya en termes de “*nation-building*” competitiu, també és possible parlar d'una política lingüística competitiva entre aquests dos actors, especialment al final del període analitzat. S'ha d'assenyalar que es tracta d'una competició molt desigual, ja que es realitza en un marc institucional —el de la UE— que discrimina nítidament entre les llengües estatals i les llengües “regionals o minoritàries”. A més, cal no oblidar que la política lingüística catalana també s'enfronta a un mercat que en alguns casos pot resultar més limitador que l'Estat mateix.

## **2. Continuïtat i canvis respecte al període anterior**

L'anàlisi del període anterior acabava amb la gestació i aplicació d'un nou marc normatiu (Llei de política lingüística del 1998 i decrets que la desenvolupen) “orientat a donar un nou impuls a la política lingüística tendent a garantir millor l'extensió de l'ús del català a Catalunya”. Temàticament, aquest nou marc normatiu encara estava centrat essencialment en les àrees del període anterior (l'ensenyament, els mitjans de comunicació i l'Administració catalana); organitzativament era gestionat per una Direcció General adscrita al Departament de Cultura, i discursivament es trobava presidit pel mateix concepte clau de “llengua pròpia” que havia fornit el fonament jurídic per promoure el català (i només el català) en un marc de doble oficialitat lingüística. En bona mesura precipitats per la formació d'un Govern tripartit l'any 2003, en aquest període es van produir alguns canvis significatius en tots tres eixos: temàticament, la política lingüística va “descobrir” el món de la immigració i també va intentar incidir en l'Administració estatal; organitzativament, la tradicional direcció general adscrita

al Departament de Cultura va passar a ser una secretaria general adscrita a Presidència, es van formular els primers plans de política lingüística i es van erigir les anomenades “oficines de garanties lingüístiques”, i, discursivament, va començar a aflorar el concepte de “llengua comuna”, que ja no lliga la promoció del català a la realització nacional de Catalunya sinó a la cohesió social i als drets de ciutadania, prenent novament com a punt de referència el model del Quebec. Dues fites en aquest sentit són el discurs pronunciat el 9 de febrer del 2007 per l'aleshores president d'ERC i vicepresident de la Generalitat, Josep-Lluís Carod-Rovira (“El patriotisme social, motor de construcció nacional”) i la conferència del seu secretari de Política Lingüística, Miquel Pueyo, pronunciada el 12 de juny del 2007, on va plantejar com a objectiu irrenunciable “que el català esdevingui una llengua comuna i de cohesió social”. El Pacte nacional per la immigració del 2008 és el primer document polític d'aquesta època que atribueix al català la condició de “llengua comuna”, i la Llei d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya del 2010 és el primer producte legislatiu que es refereix al català en aquests termes.

El retorn de CiU al govern de la Generalitat (2010) i el posterior procés sobiranista (2012-) van comportar nous canvis temàtics (desinterès per la regulació del multilingüisme a nivell estatal) i organitzatius (retorn de la Direcció General al Departament de Cultura i desaparició dels plans de política lingüística com a tals), però van mantenir l'esperit de la llengua comuna com a concepte clau de la política lingüística, fins al punt que és possible parlar d'una veritable mutació des del punt de vista de les ideologies lingüístiques que alimenten la política lingüística catalana.

## 2.1 L'ensenyament

Un esdeveniment clau del període 2000-2016, com en tants altres àmbits, va ser l'aprovació d'un nou Estatut d'autonomia de Catalu-

nya i la seva posterior revisió constitucional. Arran d'aquest episodi, un dels eixos principals de la política lingüística catalana —el model lingüísticoescolar— ha estat obertament qüestionat i desafiàt per institucions espanyoles. Així com la Llei de política lingüística del 1998 va elevar a rang de llei un model lingüísticoescolar que s'havia construït a còpia de decrets (que no es desprenien clarament de la Llei de normalització del 1983), en matèria de llengua el legislador va voler elevar aquest model a rang estatutari. Sense anul·lar cap dels articles rellevants, el Tribunal Constitucional va interpretar que el dret a rebre l'ensenyament en català introduït a l'Estatut no pot implicar privar el castellà de la condició de llengua vehicular de l'ensenyament, atès que és "constitucionalment obligat" que *"las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares"*. A partir d'aquesta interpretació hi ha hagut una cascada de resolucions judicials que insten la Generalitat a abandonar el model que té el català com a única llengua vehicular ("d'immersió") i substituir-lo per un model en què el castellà també sigui vehicular en un percentatge significatiu. El suport de l'Estat a aquesta pressió judicial va cristal·litzar en el redactat final de la Llei orgànica de millora de la qualitat de l'educació (LOMCE) del 2013, la primera llei educativa espanyola que pretén regular la qüestió de la llengua vehicular —amb el model lingüísticoescolar català en el punt de mira.

## 2.2 El règim lingüístic de l'Estat

Si l'episodi de l'Estatut, amb les seves seqüeles judicials, va mostrar els límits de la sobirania de Catalunya per mantenir el seu model lingüísticoescolar, també va servir per il·lustrar la incapacitat catalana de forçar un tomb en la política lingüística de l'Estat. El primer Pla d'acció de política lingüística (2004-2005) del Govern tripartit ja va proposar l'elaboració d'una llei de llengües estatal que mai va arribar a cristal·litzar. En aquesta matèria, l'Estatut que havia de marcar "un abans i un després respecte a les línies en

política lingüística del país i als instruments per aconseguir la normalització i ús social del català” (conseller Bargalló, 25 de juliol del 2005) també va fracassar. En la seva aposta per igualar els drets i els deures lingüístics dels ciutadans, el legislador català va estatuir el dret dels ciutadans de Catalunya “de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccional d'àmbit estatal, d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent”, però aquesta “legislació corresponent” no s'ha desenvolupat mai. Tot i que el Govern socialista espanyol va crear (2007) el Consell i l'Oficina de les Llengües Oficials, en aquest període el multilingüisme estatal no ha fet avenços significatius. En aquest àmbit, les fites més destacades segueixen essent la reforma del reglament del Senat (1994) i l'acord per publicar el BOE en les llengües espanyoles diferents del castellà (1997), totes dues fruit de pactes anteriors a l'any 2000.

### 2.3 Les indústries culturals

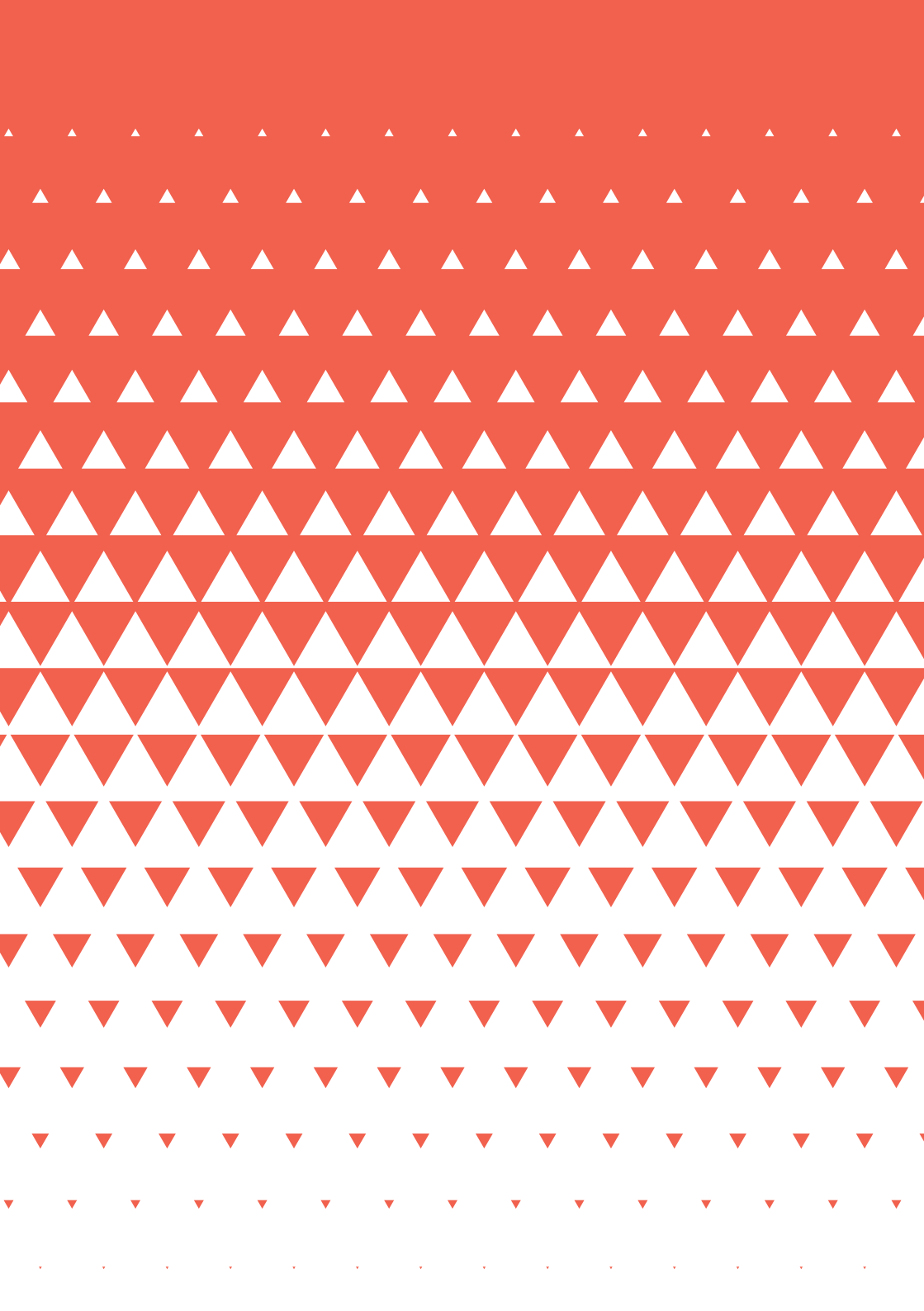
El període 2000-20016 també ha evidenciat els límits de la sobirania catalana a l'hora d'enfrontar-se a les forces del mercat. Un cop aprovada la Llei de política lingüística del 1998, el Govern català va aprovar el Decret 237/1998, sobre mesures de foment de l'oferta cinematogràfica doblada i subtitulada en llengua catalana, que preveia substancials quotes de distribució i subtitulació per a les pel·lícules doblades o subtitulades en català. Davant l'oposició del sector empresarial afectat, l'entrada en vigor d'aquest decret va ser ajornada diverses vegades i finalment el decret va ser abandonat. El Govern tripartit va tornar a intentar regular les quotes per mitjà de la Llei 20/2010, del cinema. L'oposició empresarial es va fer sentir novament i el nou govern de CiU no va aconseguir desplegar la llei. L'any 2011, el conseller Mascarell va aconseguir un acord amb el Gremi d'Empresaris i la Federació de Distribuïdores Cinematogràfiques (Fedicine) que va significar enterrar novament el sistema de quotes. Mascarell va assegurar que l'any 2012 “aproxima-

dament 1,5 milions de ciutadans podran veure cinema en llengua catalana”; segons les dades posteriors del Departament de Cultura, en van ser 513.935. El dia de la signatura, els mitjans de comunicació van assenyalar que l’acord havia de permetre “de cara al 2017” que la quota de mercat de les pel·lícules en català assolís el 35%; la realitat és que l’última dada disponible (2015) indica que el percentatge de sessions de pel·lícules en català és el 3,7%. En aquest cas cal fer notar l’absència de grups d’interès rellevants que pressionin a favor de la promoció del català.

### **3. Canviem de llengua o canviem d’Estat?**

En el període analitzat s’ha evidenciat que Catalunya disposa d’una sobirania molt limitada per aplicar i fer efectiva la seva política lingüística. L’Estat i els partits polítics espanyols han impulsat recursos contra totes les novetats normatives aprovades pel legislador català en aquesta matèria (començant per l’Estatut i seguint per la Llei d’acollida, la Llei del cinema i el Codi de consum). El mercat també es resisteix a canviar les seves dinàmiques lingüístiques. Tot i que el procés sobiranista ha posat l’èmfasi en altres claus (com el dèficit fiscal, les infraestructures, la qualitat democràtica), el problema lingüístic no és absent del seu argumentari (són il·lustratives les paraules de l’actual president de la Generalitat en la concessió del IV Premi Martí Gasull: “L’Estat espanyol no estima la llengua catalana [...]. I quan això passa, o deixem de parlar aquesta llengua o canviem d’Estat”). Inevitablement, aquesta contribució acabarà amb una anàlisi d’aquest dilema. Sigui sota una República catalana o en el marc de la Monarquia espanyola, quins són i seran els principals reptes de la política lingüística i quina capacitat tindrà Catalunya d’afrontar-los?





# Les polítiques de salut: orígens, contradiccions i reptes

**Joan Benach,  
Juan M. Pericàs,  
Alba Llop  
i Ana Martínez<sup>20</sup>**

Universitat Pompeu Fabra

# #14

## **1. ORÍGENS. Quins són els trets fonamentals del sistema de salut a Catalunya?**

El Sistema Català de Salut (SCS) té el seu origen el 1981, després que l'Estat espanyol completés les transferències sanitàries i l'IN-SALUD es transformés el 1983 en l'Institut Català de la Salut (ICS). Des del seu inici, el sistema de salut de Catalunya va posar l'accent en l'atenció curativa, i al costat de la xarxa transferida de centres públics hi haurà la de centres concertats, amb l'ICS com principal proveïdor i gestor de serveis sanitaris (el 77% de l'atenció primària i d'altres entitats, incloent-hi les privades amb ànim de lucre). Al mateix any es creà el Consorci Hospitalari de Catalunya (CHC) (des del 2010, Consorci de Salut i Social de Catalunya, CSC), i el 1985

apareix la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública (XHUP), composta per hospitals de l'ICS, el CHC i la resta d'hospitals "semipúblics" o privats del sistema. Amb els anys, el sistema s'ha fet cada cop més complex i fragmentat, i han aparegut noves formes de gestió i molts trets mercantilitzadors i privatitzadors. Un moment cabdal fou l'aprovació el 1990 de la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya (LOSC). Un any més tard neix el Servei Català de la Salut (que a partir del 2001 s'anomenà CatSalut), amb funcions de finançament, avaluació i compra de serveis sanitaris, separant les funcions de finançament i provisió de serveis, i quedant la governança i la planificació per al Departament de Salut. El 1991 també es presentà el document marc per a l'elaboració del Pla de salut de Catalunya, on tot i parlar-se dels determinants de salut i esmentar el ministre de Salut i Benestar canadenc, Marc Lalonde, es va reafirmar el focus sanitari del sistema de salut. Un segon moment clau fou la reforma de la LOSC, el 1995, que oficialitzà la introducció de "l'ànim de lucre" en la gestió de la sanitat pública. Tot el complex conjunt de processos legals, socioeconòmics i polítics que s'han anat sobreposant han construït un sistema de salut que roman gairebé universal i amb un bon nivell general de qualitat, però també amb una mercantilització creixent, molt procliu als processos de corrupció i amb seriosos problemes i necessitats de salut pública sense cobrir. Val a dir que, amb l'excepció de la ciutat de Barcelona, el coneixement i l'acció política a Catalunya sobre els determinants socials associats a les desigualtats en salut és molt limitat. La compromesa i "astuta" mercantilització del model sanitari, aguditzada per les fortes retallades del sistema públic (tan sols revertides de manera molt parcial el 2017), conjuntament amb l'RD 16/2012 espanyol en la seva adaptació a Catalunya, i un seguit d'estratègies molt diverses, han anat deteriorant el sistema sanitari i empitjorant el treball dels i de les professionals, amb efectes molt negatius per a la salut i l'equitat de la població. Actualment, l'SCS té importants actius però també fortes limitacions que cal valorar críticament.

## **2. DOTZE CONTRADICCIONS. Quins són els avenços, els problemes i les necessitats?**

L'SCS ha estat qualificat com un “model d'èxit” per polítics, experts, comunicadors i col·lectius propers a l'establishment i afavoridors d'una visió neoliberal i mercantil de la sanitat. En canvi, l'SCS ha estat fortament qüestionat per les seves insuficiències, inequitats i tendències mercantilitzadores per partits, grups socials crítics i els moviments socials en defensa d'una sanitat pública democràtica i de qualitat. És probable que bona part de la ciutadania valori que l'SCS ha mostrat avenços notables al llarg del temps, però que alhora també pensi que és un model que té problemes molt seriosos i necessitats no cobertes i que, seguint els models nòrdics tradicionals de benestar social i l'informe sobre determinants socials de la salut de l'OMS del 2008, podria millorar substancialment. A continuació resumim algunes de les principals contradiccions del sistema.

- 1. La universalitat i la qualitat dels serveis enfront de les retallades i del subfinançament crònic del sistema.** Tal com es veu en els plans de salut de Catalunya (PSCat) i altres documents, l'SCS ha mostrat tenir una vocació d'universalitat i màxima qualitat, que tanmateix mai no ha aconseguit del tot, i que recentment ha empitjorat. Tot i que és cert que el pressupost sanitari s'associa al pressupost global de la Generalitat i aquest a la lluita per obtenir —d'una o d'una altra— un major control dels recursos econòmics generats a Catalunya, el volum i la prioritització del pressupost de salut és una decisió política.
- 2. La cerca d'eficiència i equitat enfront dels processos de privatització i mercantilització de la sanitat.** La voluntat de millorar l'eficiència de l'SCS manifestada per exemple des del 2010 en els informes de la Central de Resultats dels centres sanitaris públics de Catalunya, juntament amb la vocació d'augmentar l'equitat repetida pels diversos consellers/es

de Salut des dels seus orígens, xoca frontalment amb un sistema sanitari hospitalocèntric dissenyat per reorganitzar els recursos hospitalaris, maximitzar la productivitat hospitalària i flexibilitzar la política laboral, però no per obtenir una major eficiència i equitat de salut globals.

**3. L'emfatització de l'atenció i la qualitat hospitalària enfront de la minsa despesa en atenció primària, comunitària, sociosanitària i de la salut mental.** No hi ha dubte que els darrers decennis a Catalunya ha millorat notablement l'accés i la qualitat dels serveis oferts per la xarxa hospitalària; en canvi, l'atenció primària ha estat sistemàticament oblidada, amb una manca crònica d'inversions i una reducció de recursos i plantilla de professionals que té impacte, per exemple, en el poc temps per fer les visites i en una capacitat d'actuació limitada. El fort model "d'hospitalocentrisme" fa que la major part de recursos, prestigi i visibilitat social vagin a parar als grans hospitals, així com a les tecnologies biomèdiques més sofisticades i cares, alhora que es menysté i se subfinança els altres tipus d'atenció.

**4. L'alt nivell de preparació, responsabilitat i qualitat de la majoria de professionals sanitaris enfront de la seva precarització laboral.** Al PSCat 2016-2020 s'esmenta la "sobrecàrrega assistencial i la precarització de la major part dels professionals de la sanitat", que al costat d'altres col·lectius com auxiliars/tècnics o les persones que treballen en la neteja es troben en condicions creixentment precàries. Segons l'informe *La precarietat laboral del col·lectiu mèdic* del CoMB, la inestabilitat laboral en metges menors de 45 anys és superior al 50%, el 25% dels especialistes no troben feina en acabar la seva formació i la temporalitat arriba al 87%. Un estudi amb dades de l'Estat espanyol mostra que 4.580 infermeres van sol·licitar l'acreditació per treballar a Europa entre el 2010 i el 2013.

### **5. La millora del coneixement tècnic i especialitzat dels i de les professionals sanitaris enfront de l'absència d'una mirada humanística i integral de la salut.**

Al llarg dels darrers decennis, el nivell de formació de moltes i molts professionals de la sanitat ha millorat substancialment, que han adquirit coneixements tècnics especialitzats cada cop més avançats. Al mateix temps, però, la formació en ciències de la salut ha estat cada vegada més cooptada per una visió biomèdica, centrada exclusivament en la malaltia, els factors biològics i genètics i els factors de risc associats amb estils de vida poc saludables, a banda de la forta tendència jeràrquica entre professionals sanitaris i el paternalisme mèdic amb els pacients, factors sovint lligats al classisme i el sexisme. Entre les raons d'aquesta situació destaca la continuada intervenció de la indústria farmacèutica en la formació continuada dels i de les professionals i les seves agressives polítiques de màrqueting, que també s'han adreçat a les associacions de malalts i últimament cap a la infermeria.

### **6. L'augment de l'accés a medicaments i tecnologia sanitària enfront d'un tipus de sanitat cada cop més medicalitzada i generadora de iatrogènia.**

La millora en l'accés a medicaments i noves tecnologies, així com de proves diagnòstiques i d'intervencions sanitàries essencials, ha crescut gradualment, essent en general de força utilitat, tot i que no sempre equitativa. Això es contraposa a un problema de salut pública sovint desapercebut però molt important: la medicalització de la sanitat i l'ús inadequat i abusiu de procediments i de tecnologia sanitària, incloent-hi els medicaments. S'estima que aproximadament el 30% de la utilització dels mitjans tecnològics per al diagnòstic s'usen de manera inadequada o massa sovint, i de vegades amb seriosos riscos per a la salut.

### **7. L'elevat interès i valoració de la promoció, la prevenció i la gestió de la salut pública enfront de l'absència**

**d'inversions en salut pública, salut laboral, ambiental i mental, entre d'altres.**

Tot i la continuada referència retòrica a la importància de la salut pública i a la necessitat de la seva expansió, la inversió en salut pública en els seus distints components és minsa des de fa molt temps. El molt pobre 1,3% dedicat l'any 2017 al pressupost de les polítiques de salut pública (programa 414 de Salut Pública) n'és un bon exemple.

**8. La visibilització, la referència i la utilització cada cop més comuna dels anomenats determinants socials de la salut en documents i presentacions públiques enfront de la manca d'acció política sobre aquests.**

El PSCat diu que "la distribució dels indicadors de salut segons determinants socials permet analitzar les causes de desigualtat social en salut en una comunitat i són el pas previ per establir mesures correctores en forma de polítiques". Això s'acompanya d'una forta exaltació retòrica sobre la necessitat de fer "salut a totes les polítiques". Tanmateix, no es troba cap menció explícita de les accions i dels recursos necessaris per entomar els determinants socials de la salut.

**9. La utilització freqüent de la necessitat d'una millor equitat en salut enfront de la manca d'acció sobre aquesta i l'absència de la seva avaluació.**

El PSCat apunta com una de les seves principals prioritats la reducció de les desigualtats en salut, alhora que emfatitza la necessitat d'actuar enfront dels "estils de vida". A Catalunya, el coneixement sobre la desigualtat social en salut és encara limitat, però més que suficient per passar a l'acció. Tanmateix, no s'han implementat programes i intervencions adreçats a augmentar l'equitat en salut amb polítiques basades en l'"universalisme proporcional" que alhora millorin la salut poblacional i actuïn prioritàriament amb i per a les persones que es troben en una situació més vulnerable.



**10. L'ampliació i la millora dels sistemes d'informació clínics i sanitaris enfront de l'absència d'un sistema social i sanitari integral capaç de conèixer el conjunt biopsicosocial de la salut.** No hi ha dubte que els sistemes d'informació clínica i sanitaris han millorat notablement en els darrers anys amb la seva reorganització i digitalització. No obstant això, actualment no existeix un sistema d'informació de salut pública sociosanitari integral i de qualitat que permeti analitzar i valorar tot l'iceberg biopsicosocial de la salut i les desigualtats.

**11. El creixement notable d'inversions i activitats de recerca biomèdica enfront de l'absència de suficients recursos per a la investigació dels determinants socials i l'avaluació de polítiques sociosanitàries.** La recerca en salut és un dels aspectes que el PSCat s'ha proposat potenciar. Així, s'esmenta que la participació de professionals i usuaris/àries és fonamental per "assegurar un sistema que, des de la recerca i la innovació en processos i serveis, s'orienti a proporcionar als ciutadans serveis d'excel·lència que en cobreixin les necessitats en salut". La major part dels recursos esmerçats en recerca s'adrecen avui dia al sector biomèdic, empresarial i tecnològic més que no pas a una recerca de salut pública que posi l'accent en els factors polítics, socials, conductuals i biològics de forma integral, incloent-hi l'avaluació de les intervencions.

**12. La sovintejada menció de la necessitat de crear una sanitat transparent i democràtica enfront l'opacitat, el classisme i la poca participació popular.** Avui, la participació ciutadana en l'àmbit de l'equitat en salut és a les beceroles, i caldrà desenvolupar una democràcia realment participativa en què la recerca, la planificació i l'avaluació basada en la comunitat i la generació de pressupostos participatius ocupin una posició prioritària. Un exemple destacable és el recent Pla de salut mental de Barcelona.

### **3. DOTZE REPTES. Quina salut pública comuna necessitem per al 2020?**

Per fer front als reptes de la salut pública comuna dels propers anys cal partir de tres premisses: la salut i la malaltia són fenòmens biopsicosocials. En la seva generació i desigualtat hi tenen un paper essencial els factors socials i polítics; la intervenció sociosanitària ha de ser efectiva, mesurada i de qualitat, tècnicament i humana; i la sanitat i la salut pública han de ser béns comuns i no mercaderies a l'abast dels qui la puguin comprar. Per evitar que la sanitat sigui un negoci i fer que la salut sigui un dret i un bé comú real per a tota la col·lectivitat s'ha de reformular el model actual de salut, generant una sanitat pública (en la propietat, la provisió, la gestió i l'avaluació de serveis) que ofereixi un servei universal i equitatiu, gratuït (pagat amb impostos i sense "repagaments"), humà, de qualitat i centrat en l'atenció primària, els determinants socials de la salut i la salut pública. Un sistema sanitari controlat des de l'interès comú, sense espai per a l'ànim de lucre i en el qual ningú faci negoci amb la nostra salut. Un sistema on totes les/els professionals (mèdics, d'infermeria, auxiliars d'infermeria, tècnics, serveis de neteja) tinguin bones condicions laborals, veritablement controlat i gestionat de manera pública i democràtica, i amb la participació comunitària directa d'una població apoderada que ha d'assolir el màxim nivell possible de coneixement sanitari, cultura de salut pública i participació social. Des d'una visió crítica de la salut pública enunciem en forma de dodecàleg ("Els 12 cal") els principals reptes per al 2020.

- 1** Cal **augmentar la despesa** en el sistema de salut públic, eliminant el subfinançament crònic.
- 2** Cal **desprivatitzar i desmercantilitzar** la sanitat, creant un sistema integralment públic, comú i de qualitat.
- 3** Cal donar la màxima **prioritat** a les atencions **primària, comunitària i sociosanitària**.
- 4** Cal **desprecaritzar** les condicions d'**ocupació i treball** de totes les/els professionals.
- 5** Cal oferir als i a les professionals una **educació i formació** sanitària continuada més integral i humanística, més enllà del model biomèdic hegemònic i dels interessos de la indústria farmacèutica.
- 6** Cal **desmedicalitzar** molts processos sanitaris danyosos (iatrogènia), no suficientment avaluats de forma independent, i aplicar les intervencions i la tecnologia de forma mesurada.
- 7** Cal més i millor inversió en **salut pública** (laboral, ambiental, mental), amb més prevenció de la malaltia i promoció de la salut des dels **determinants socials de la salut**.
- 8** Cal un enfoc de la **salut a totes les polítiques** i **avaluar integralment** les polítiques de salut.
- 9** Cal portar a terme i avaluar polítiques i intervencions que redueixin les **desigualtats en salut**.
- 10** Cal analitzar i actuar enfront de les **necessitats sociosanitàries** de salut pública de forma integral (biopsicosocial).
- 11** Cal invertir **més en recerca social i comunitària** de la salut pública amb la participació d'una població apoderada.
- 12** Cal desenvolupar una sanitat amb **més democràcia, transparència i participació popular**.

# Polítiques públiques i (des)familiarització de la cura

**Sandra Ezquerra**  
Universitat de Vic

# #15

La teoria política liberal de l'Estat modern, així com la teoria econòmica ortodoxa i heterodoxa, contemplen la societat com una unitat dividida en dues esferes: la pública i la privada. S'entén l'esfera pública com aquella que acull fenòmens i problemàtiques compartides i rellevants, mentre que les de l'esfera privada són particulars. El contracte social sobre el qual es construeix la societat industrial i postindustrial situa l'individu ciutadà (en masculí) en el centre del nou ordre polític, social i econòmic, mentre que les dones són situades en l'espai privat familiar amb la funció principal de tenir cura i atendre els membres de la família en una situació de subordinació social, política i econòmica.

Dit això, reflexionar sobre polítiques públiques de cura i atenció a les persones presenta una paradoxa. Aquestes polítiques han estat històricament construïdes —per acció o per omissió— a partir d'un imaginari dominant en el qual les famílies i les llars han estat considerades de manera implícita o explícita com a espai social principal de provisió de cura i atenció. En altres paraules, les *polítiques públiques* en relació amb la *cura* han promogut curiosament que aquesta romangués *fora de l'esfera política i de l'esfera pública*. En el present text faig un breu recorregut sobre els canvis socials i polítics en la matèria des d'inicis del segle XXI i reflexiono sobre les implicacions d'aquests canvis pel que fa a l'organització social de la cura, concretament la cura de la gent gran.

## **1. Canvis demogràfics i socials**

Des de la dècada dels anys setanta, i de manera intensificada a partir de l'inici del segle XXI, Catalunya travessa canvis demogràfics i socials amb importants implicacions per a la capacitat de les famílies, i particularment de les dones, per complir un dels seus principals mandats històrics: tenir cura del conjunt dels seus membres. Aquests canvis consisteixen principalment, tal com es detalla a continuació, en una major demanda de recepció de cura per part de la gent gran i en una menor disponibilitat de les dones en el marc de les famílies per garantir-la, o el que, en la literatura feminista, s'ha denominat *crisi de les cures*.

L'estructura de la població catalana ha variat de manera important amb una clara tendència vers l'envelliment demogràfic. El grup d'edat de 65 anys i més va passar de ser l'any 2002 el 17,33% de la població al 18,76% l'any 2016. Al seu torn, les persones majors de 80 anys eren el 4,1% l'any 2002 i superaven el 6% l'any 2016. L'envelliment de la població es troba relacionat amb una taxa de natalitat crònicament baixa des de la dècada dels anys vuitanta i amb un important increment de l'esperança de vida, la qual ha

passat de ser de 73,6 anys l'any 1975 a 79,7 l'any 2000 i 83,1 l'any 2015. Això ha resultat al seu torn en una evolució a l'alça de l'índex d'envelliment: mentre que es va veure temporalment mitigat durant l'inici de segle gràcies a la presència d'una població d'origen mi-grant més rejoyenida, l'any 2015 se situava en el 110,20%, mentre que l'any 75 havia estat d'un 36,6%.

Si prenem en consideració la importància històrica de les famílies, i en el seu si les dones, en la provisió de cura, l'increment de demanda de cura per part de la gent gran com a resultat de l'envelliment demogràfic ha de ser analitzat en relació amb la participació de les dones en el mercat laboral, la qual ha augmentat de manera ininterrompuda des de la dècada dels anys setanta. La taxa d'activitat de les dones a Catalunya entre els 25 i els 54 anys (franja on es poden concentrar més responsabilitats reproductives) era l'any 2016 del 86,5% en comparació amb el 70,5% del 2002, i la taxa d'ocupació femenina en la mateixa franja d'edat era del 73,82% i el 61,25%, respectivament. Això significa que les dones en el marc de la família no poden —i sovint no volen— continuar assumint el conjunt de la cura demandada i necessiten comptar amb suports externs. És en aquest punt on esdevé rellevant recórrer també a l'evolució de les polítiques públiques en la matèria.

## **2. Canvis polítics**

El sistema de benestar espanyol i català es caracteritza per inserir-se en una tradició familista i assistencialista. Si bé a partir de les dècada dels anys setanta es va reconèixer l'accés universal al sistema públic de salut, a l'educació i a les pensions, i si bé durant els mateixos anys la Unió Europea comença a formular recomanacions per al desenvolupament de polítiques de conciliació entre vida familiar i vida laboral, no va ser fins a finals de la dècada dels noranta quan va aparèixer a l'agenda política catalana i espanyola

la necessitat d'impulsar polítiques de suport a les famílies o, dit d'una altra manera, polítiques de suport a la provisió de cura.

La importància de l'envelliment demogràfic prèviament descrit porta els governs a reconèixer el dret universal i subjectiu al suport i a la cura en situacions d'autonomia funcional restringida. La Llei estatal 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD), i la Llei catalana 12/2007, de serveis socials, constitueixen el fonament legal d'un reconeixement i d'un increment dels drets de ciutadania en el camp dels serveis socials i de la provisió assistencial. Ambdues generen importants expectatives, ja que busquen materialitzar aquest reconeixement mitjançant un augment substancial de l'oferta d'atenció, suport i cura amb l'objectiu de garantir l'accés universal i equitatiu de tota la població que ho necessiti. Busquen, en definitiva, passar d'un sistema de serveis socials familista i assistencialista a un sistema universalista, on les administracions públiques queden obligades a proveir de les prestacions i dels serveis necessaris a totes les persones que compleixin les condicions establertes. Això conté el potencial de desplaçar la família com a principal proveïdora de cura o, si més no, de socialitzar part de la responsabilitat vers la cura històricament assumida per les dones en el marc de la família.

En aquest punt cal fer-se la pregunta següent: quin impacte han tingut aquestes lleis en l'organització social de la cura i en quina mesura han promogut una disminució del protagonisme de la família a l'hora de garantir-la o, dit d'una altra manera, un afebliment del caràcter familista del sistema de benestar català?

La despesa social a Catalunya s'ha incrementat des de mitjan dècada dels vuitanta i, particularment, des de la primera meitat de la dècada dels 2000: l'any 1985 era de 86,1 milions, i el 2000, de 379,2 milions. Tot i que l'augment es veu interromput durant la crisi econòmica, la despesa se situava en 4.072,5 milions l'any 2015. En



el cas concret de la despesa social en gent gran, Catalunya ha passat d'invertir-hi 1.646 per capita l'any 2001 a 2.482 el 2014. Malgrat el seu creixement, en ambdós casos la despesa segueix estant per sota de la mitjana europea.

La LAPAD (Llei de dependència) considera beneficiàries aquelles persones que requereixin ajuda per a la realització de les activitats bàsiques de la vida diària i que estiguin reconegudes com a beneficiàries d'acord amb els resultats del Barem de Valoració de la Dependència, excloent del seu àmbit de protecció les persones amb dependència funcional considerada lleu i/o les que requereixen atenció socio sanitària. Les prestacions derivades de la LAPAD queden incorporades en el model català de serveis socials que es desenvolupa a partir de la Llei catalana 12/2007. Les prestacions poden ser en serveis o econòmiques, tot i que ambdues lleis prioritzen la prestació de serveis sobre les de caràcter econòmic.

Tanmateix, l'insuficient finançament, les retallades patides durant la crisi econòmica i, entre altres factors, la inadequació de l'oferta de serveis a les necessitats de les persones usuàries, han contribuït a fer que el gruix de les prestacions concedides fins al moment hagin estat econòmiques i d'unes quanties insuficients. Ha provocat també que moltes persones en quedessin excloses.

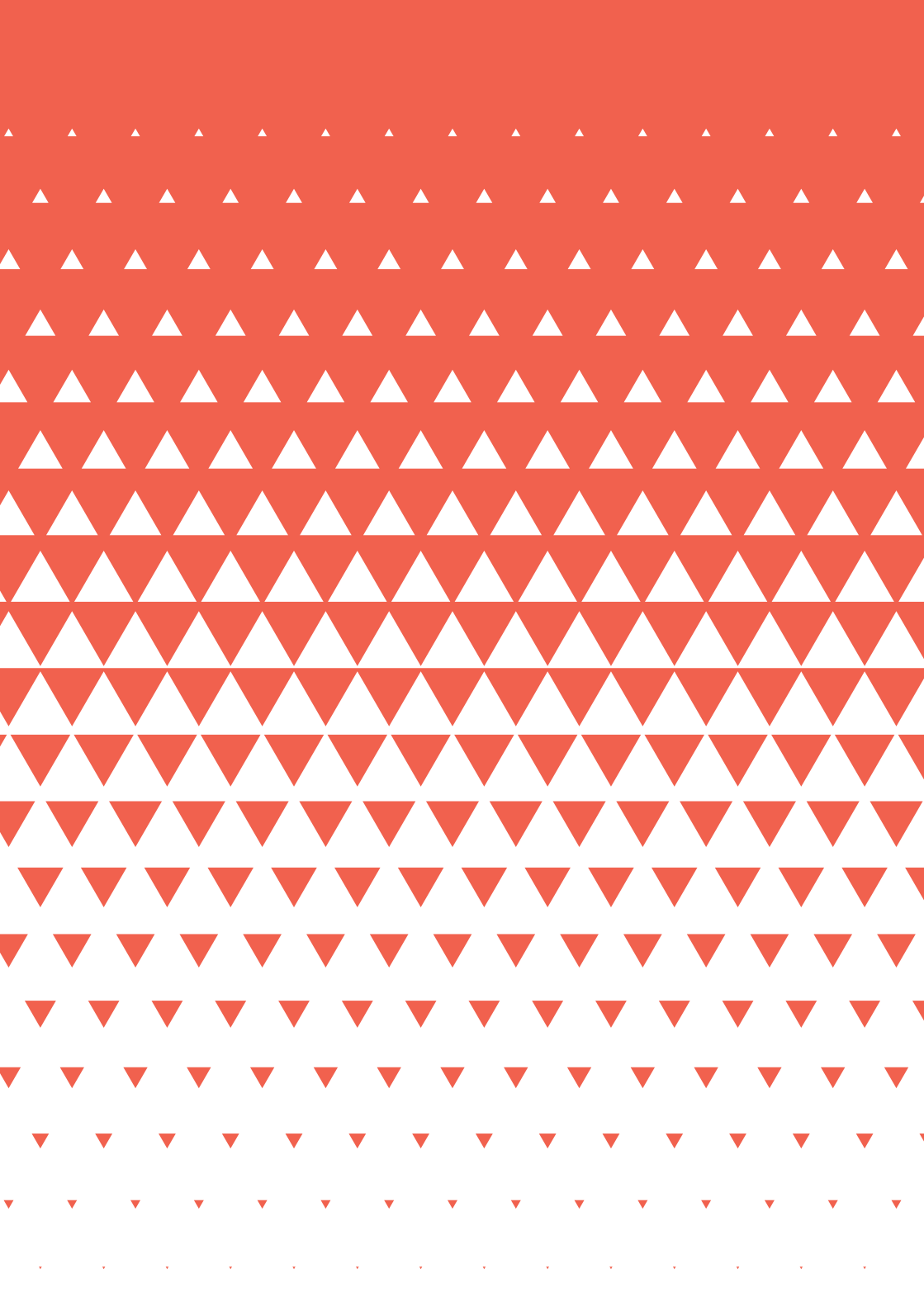
Si bé la xifra de població considerada "protegitble" i que havia de poder acollir-se a la cobertura de la LAPAD el 2015 s'havia fixat inicialment en aproximadament 1,3 milions de persones, les polítiques de contracció de la despesa pública implementades des del 2011 amb motiu de la crisi econòmica, com ara la Llei estatal 20/2012, van posposar l'accés de les persones amb dependència moderada fins l'any 2015 i van deixar-ne fora 144.000 l'any 2012, 334.000 l'any 2013 i més de mig milió l'any 2014. La Llei 20/2012 també va reduir significativament les intensitats de les prestacions dels serveis i va empitjorar les condicions de les prestacions econòmiques.

Tot això ha ocasionat, al seu torn, que la cura de persones grans hagi seguit sent assumida en gran mesura per les dones en el marc de la família, d'una banda, i per dones d'origen migrant en un nínxol laboral creixent caracteritzat per una alta precarietat. Així, de les persones majors de 65 anys que necessiten algun tipus d'ajuda, el 72% la segueixen rebent de la família (dones) i en un 25% aproximadament per part de persones contractades, serveis professionals o el tercer sector.

### **3. Conclusions**

En conclusió, la LAPAD i la Llei 12/2007 han constituït un punt d'inflexió important pel que fa a la desfamiliarització de la cura de la gent gran en la societat catalana, ja que comporten una important declaració d'intencions per part de les administracions públiques per convertir l'accés a la cura en un dret subjectiu i universal.

Tanmateix, factors aliens a elles com l'esclat de la crisi econòmica i la gestió política de la mateixa, d'una banda, i un decalatge present entre les prestacions ofertes i les necessitats objectives i subjectives de les persones i famílies usuàries, de l'altra, han fet que l'organització social de la cura prèviament existent es veiés escassament alterada. La incorporació de les dones en el mercat laboral no ha estat acompanyada de polítiques que disminuïssin la seva responsabilitat vers la cura en el marc de la família, i quan la legislació ha permès un desplaçament de la mateixa, sovint han estat també dones, particularment d'origen migrant, qui l'han assumida en condicions de precarietat laboral. La redistribució de la responsabilitat de la cura des de la família vers la resta d'institucions socials i la seva transformació política en un fenomen socialment compartit i rellevant per al conjunt de la societat roman una assignatura pendent en aquesta segona dècada del segle XXI.



# La política de garantia de rendes mínimes

**José A. Noguera**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

# #16

Els models de garantia de renda mínima dins l'Estat del benestar varien considerablement al llarg del temps i la geografia. A l'Estat espanyol existeixen programes centralitzats per cobrir parcialment la població desocupada i en edat de jubilació, però no hi ha un programa de renda mínima integral dirigit als col·lectius amb rendes sota el llindar de la pobresa. Aquesta responsabilitat s'ha deixat en mans de les comunitats autònomes, que han desenvolupat polítiques de rendes mínimes d'inserció amb requisits d'accés, cobertures i intensitat protectora molt variable. En aquest capítol analitzarem l'evolució i els reptes actuals del programa de renda mínima d'inserció (RMI) a Catalunya al llarg del període 2004-2015.

## **1. L'evolució de l'RMI a Catalunya**

### **1.1. Creació i desenvolupament (1990-2005)**

L'RMI va ser creada a Catalunya l'any 1990 pel Govern de CiU, que seguia els passos del Govern basc en aquest sentit. Des dels seus inicis, la prestació va estar sotmesa a una estricta condicionalitat tant en termes de rendes a tenir en compte per generar el dret com pel que fa a la participació en itineraris d'inserció social i laboral. L'RMI es plantejava com a prestació diferencial, cobrint la

distància entre els ingressos existents i el llindar establert (sempre sensiblement inferior al de la pobresa monetària). La filosofia del programa era fortament assistencial i focalitzada cap a situacions de pobresa greu, amb un seguiment burocràtic intens i sota un discurs justificatiu basat en una inserció laboral que en la majoria dels casos no es produïa. Tot això es va traduir en una cobertura molt baixa, una despesa molt continguda i unes prestacions molt modestes. Encara que a principis de la dècada del 2000 el programa va experimentar un cert repunt quant a pressupost i població atesa, la situació general era d'estancament i inadequació enfront de les noves necessitats socials (pobresa laboral, noves formes de família, immigració, etc.).

### **1.2. Reforma expansiva: l'RMI com a dret subjectiu (2006-2011)**

El nou Govern tripartit format el 2003 per PSC, ERC i ICV va aprovar una reforma integral i expansiva de l'RMI que desenvolupava parcialment el mandat del nou Estatut del 2006 (article 24.3), que establia el dret de les persones i famílies en situació de pobresa a una "renda garantida de ciutadania" (RGC). La reforma del 2006, en efecte, va establir l'RMI com a dret subjectiu (no sotmès a discrecionalitat administrativa ni a disponibilitat pressupostària) per a tots els sol·licitants que complissin els requisits d'accés. A més, va relaxar considerablement aquests requisits (tant pel que fa a l'accés com a la permanència en el programa), va incrementar els imports de la prestació i va aprovar o millorar complements específics per a famílies monoparentals i fills a càrrec.

Un aspecte important de la reforma és que per primera vegada va implementar amb certa decisió mesures d'activació laboral no tan sols punitives, sinó en la línia de superar la trampa de la pobresa i combatre la pobresa laboral, com ara el manteniment de part de la prestació per als beneficiaris que accedien a un contracte laboral. La nova RMI va acompanyar-se, a més, amb una llei integral de

prestacions socials de caràcter econòmic (que complementava, també com a dret subjectiu, les pensions no contributives i atenia altres situacions no cobertes pel sistema de garantia de mínims), així com amb una prestació universal de 600 euros anuals per fills a càrrec de 0 a 3 anys.

La reforma del tripartit va incrementar molt sensiblement el nombre de persones i llars beneficiàries de l'RMI del 2006 al 2010 (gràfic 1); però, tot i així, el creixement de la població i l'augment de les taxes de pobresa (especialment de pobresa greu) i privació material a partir del 2008 van fer que aquest increment de beneficiaris no es reflectís en un substancial augment de la cobertura del programa en relació amb les necessitats socials (gràfic 2). De la mateixa manera, el creixement dels llindars de pobresa durant aquests anys va relativitzar l'efecte dels augments de la quantitat de la prestació bàsica i els complements en termes d'intensitat protectora (gràfic 3). En general, per tant, la reforma del Govern tripartit, encara que va acostar l'RMI a un programa de renda garantida, ho va fer amb audàcia insuficient per tal de donar resposta a les creixents necessitats socials. L'RMI continuava sent massa assistencial, amb quanties massa baixes, amb cobertura insuficient i amb massa requisits d'accés i permanència per constituir un programa autènticament enfocat a l'eradicació de la pobresa (i fins i tot de la pobresa greu).

### **1.3. Regressió i crisi (2011-2015)**

La crisi econòmica va fer notar els seus efectes plenament a partir del 2009, generant una situació d'autèntica emergència social per enfrontar que les polítiques existents no estaven ni de lluny preparades. Les taxes de pobresa, pobresa greu i privació material van ascendir a màxims; la pobresa laboral es va estendre. Per contra, la política de garantia de renda mínima no tan sols no es va reforçar, sinó que va patir la regressió més important de la

seva història de la mà de la política d'austeritat pressupostària aplicada pel nou Govern de CiU format el 2010. La reforma de l'RMI del 2011 (ja implementada *de facto* des del 2010) va suposar una caiguda substancial dels beneficiaris (gràfic 1) en un moment d'augment de les necessitats (gràfic 2). L'estancament dels ingressos de la prestació, congelats pel Govern des del 2011, va trencar la tendència històrica a l'alça, encara que el seu efecte va quedar parcialment amagat per la relativa estabilitat dels llindars de pobresa, producte del descens generalitzat de la renda disponible (gràfic 3). El pressupost del programa va baixar des dels 170 milions del 2010 fins als 132 de l'any 2014. A més, va eliminar la universalitat de la prestació per fills a càrrec.

La cruesa de la contrareforma de CiU troba poc parangó en el context europeu. D'una revolada es va expulsar una sisena part dels beneficiaris del programa i es va reduir el seu pressupost en més d'un 20%. Tot en el pitjor moment de la crisi. Com que es va eliminar la consideració de l'RMI com a dret subjectiu, la discrecionalitat administrativa i la limitació pressupostària van permetre la denegació massiva de noves sol·licituds (gairebé 20.000 denegacions el 2014 per només unes 2.500 el 2008). De fet, la nova regulació enduria notablement els requisits d'accés i establia uns "criteris de prioritització" de les sol·licituds que els acomplissin. La mesura més dràstica va ser l'exclusió de tots els sol·licitants que únicament mostressin una "problemàtica laboral" (és a dir, manca d'ingressos deguda a l'atur), en lloc del que es va anomenar "dificultat social afegida". Alhora, es van endurir les comprovacions humiliants per als beneficiaris, que incloïen en ocasions el control de despeses privades, la presentació de factures de comestibles o la prohibició d'absentar-se de les seves llars temporalment. Alguns destacats consellers van declarar que aquestes absències (habitualment per visitar familiars) o la mera tinença d'un *smartphone* podien ser motiu de retirada de la prestació. L'objectiu manifest de contenir la despesa a costa dels més febles es va acomplir: la cobertura



(gràfic 2) i la intensitat protectora de la prestació (gràfic 3) es van estancar en termes relatius durant la pitjor crisi econòmica i social en la història del programa.

## **2. Perspectives actuals**

Davant les crítiques generalitzades a l'austeritat i la creixent oposició social, traduïda en una notable pèrdua electoral de CiU a les eleccions del 2012, el Govern va prometre una reforma integral de l'RMI que mai es va presentar. El 2014, en virtut d'un pacte pressupostari amb ERC, es va revertir la tendència augmentant el pressupost de l'RMI en 23 milions per a l'any 2015, mesura que va ser exhibida com a prova del compromís social d'un "procés sobiranista" necessitat de legitimació en aquest terreny. En realitat només es recuperava el nivell de despesa del 2011, però sense eliminar cap dels aspectes principals de la contrareforma quant a requisits d'accés i permanència o discrecionalitat administrativa.

El canvi d'escenari a partir del 2015 ve fonamentalment impulsat per la tramitació de la ILP de renda garantida de ciutadania presentada al Parlament per una plataforma d'organitzacions socials després d'una reeixida recollida de signatures que va posar en evidència la manca d'iniciativa per part del Parlament i el Govern. La proposta, que tenia el suport de sindicats i partits de l'oposició, i en el marc d'una successió de processos electorals on la garantia de rendes era uns dels temes centrals a l'agenda dels partits, va ser admesa a tràmit al Parlament. Després de les eleccions del 2015 i la formació d'un nou Govern aplegant CiU i ERC amb suport de la CUP, la negociació sobre la llei d'RGRC s'ha convertit en un joc d'evitació de la culpa' en el qual cap partit vol ser assenyalat com a responsable del seu fracàs parlamentari, encara que el Govern hagi dilatat el debat notablement per tal d'impedir una aprovació pressupostàriament costosa.

### 3. Els reptes de futur: cap a una renda garantida de ciutadania?

Les patents insuficiències de l'actual sistema de garantia de renda mínima, el debat sobre la ILP de renda garantida i la proliferació de propostes i experiències innovadores en aquest àmbit en el context local, estatal i internacional posen sobre la taula alguns dels reptes clau de futur que aquesta política haurà d'afrontar si es pren seriosament l'objectiu de lluitar contra la pobresa al nostre país:

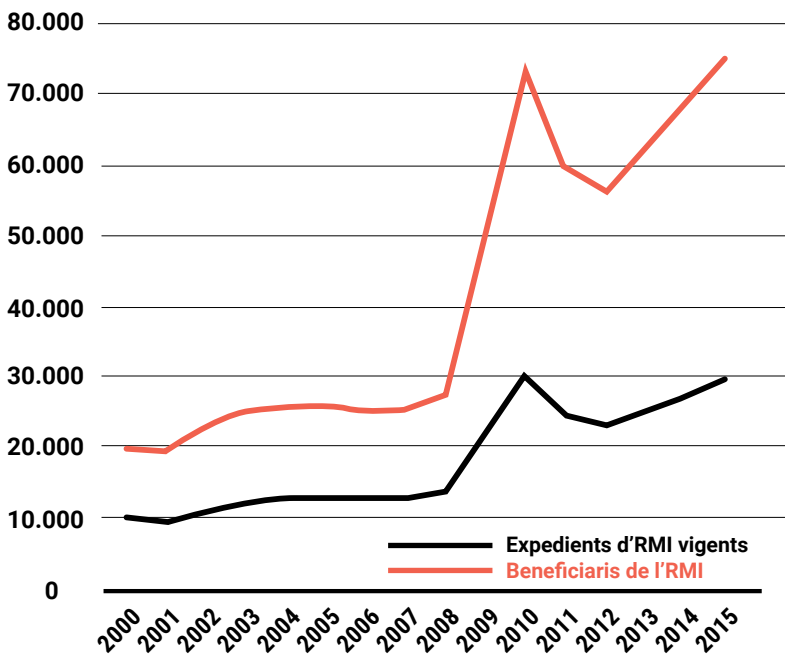
- ▶ *Dret subjectiu*: una garantia de renda ciutadana com l'establida a l'Estatut no pot estar sotmesa a discrecionalitat administrativa.
- ▶ *Cobertura*: l'augment efectiu de la cobertura a totes les famílies en situació de pobresa exigeix la simplificació i la relaxació de molts requisits.
- ▶ *Suficiència*: les prestacions han de tenir intensitat protectora suficient per situar els beneficiaris per sobre del llindar de la pobresa.
- ▶ *Control*: la comprovació del dret a la prestació no pot consistir en controls de conducta humiliants i invasius, sinó que ha de limitar-se, en tot cas, al control a càrrec de l'Administració en el sentit que no es tenen rendes suficients.
- ▶ *Condicionalitat i activació*: la prestació bàsica no hauria d'estar condicionada a conductes d'activació o inserció, sinó només a la carència de rendes suficients, separant el dret a la inserció i el dret als ingressos mínims. S'ha d'explorar amb més valentia la compatibilitat d'ingressos salarials i la prestació per tal d'eliminar la pobresa laboral i la trampa de la pobresa.
- ▶ *Viabilitat financera*: els nombrosos recursos necessaris per a l'eradicació de la pobresa requereixen un programa amb un pressupost molt més gran que l'actual, la qual cosa fa necessari augmentar els ingressos fiscals (a tall d'exemple,

amb uns 450-500 milions més es podria pràcticament eliminar la pobresa infantil a Catalunya).

► **Gestió:** finalment, s'ha de disminuir la burocràcia, separar les activitats d'inserció laboral i de concessió de prestacions del seguiment dels serveis socials i explorar la integració de prestacions mínimes i sistema fiscal.

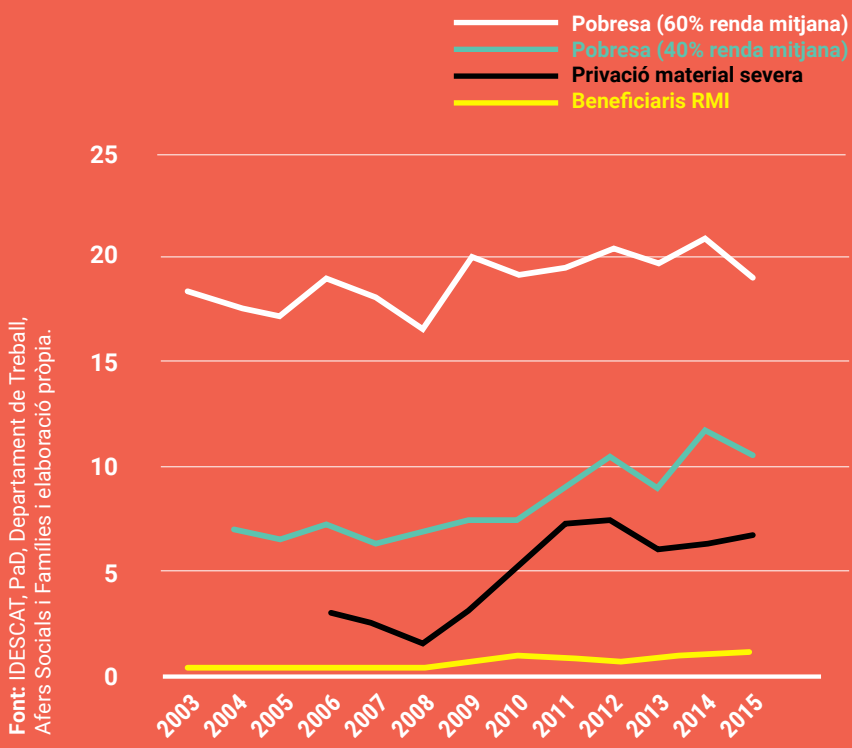
Encarar aquests reptes en la direcció a una renda garantida de ciutadania ben dissenyada sembla l'única manera d'apropar-nos a l'objectiu de l'eradicació de la pobresa a la nostra societat de forma viable, ràpida i prioritant l'atenció als més febles, sense deixar d'obrir perspectives de futur cap a propostes i debats socials més ambiciosos com el plantejat per una renda bàsica universal.

### Gràfic 1: Expedients d'RMI vigents i beneficiaris (Catalunya 2000-2015)



Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i elaboració pròpia.

Gràfic 2: Cobertura de l'RMI i indicadors de pobresa a Catalunya (2003-2015) en % de la població

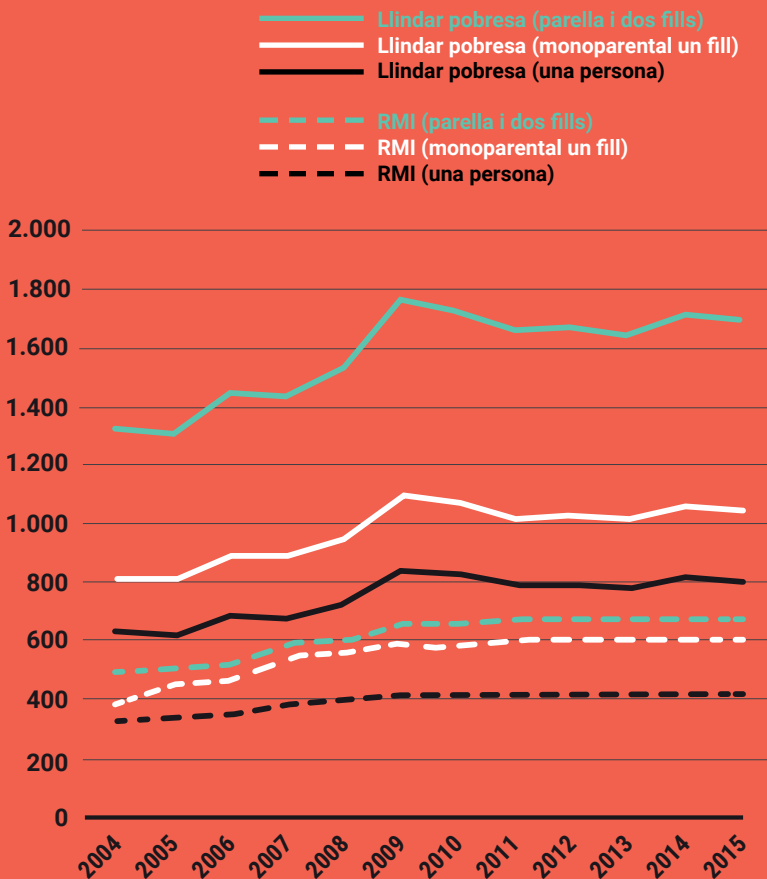


Font: IDESCAT, PaD, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i elaboració pròpia.



Gràfic 3: Quanties màximes de l'RMI i llindars de la pobresa per diferents tipus de llar, en € (Catalunya, 2004-2015)

Font: IDESCAT, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i elaboració pròpia.



# Lluita contra la pobresa i polítiques d'inclusió

**Albert Sales**

Universitat  
Pompeu Fabra

# #17

## **1. Pobresa i exclusió social**

La destrucció d'ocupació i la reducció dels ingressos que han afectat les llars catalanes en els darrers anys han generat una gran preocupació social per la pobresa. De manera col·loquial s'ha utilitzat el terme *nova pobresa* per fer referència a la reducció dràstica de la qualitat de vida d'una part de la ciutadania catalana, però el cert és que en el camp de les ciències socials i del disseny de polítiques públiques la *nova pobresa* apareix fa dècades amb l'extensió de la precarietat que sorgeix arran de les profundes transformacions socials que acompanyen la transició de les societats industrials a les postindustrials. A casa nostra, la crisi iniciada el 2008 no genera una pobresa "nova", sinó que consolida i intensifica transformacions socials iniciades fa més de tres dècades.

Des dels anys vuitanta s'han multiplicat els factors que impedeixen a una part cada cop més gran de la ciutadania portar a terme

els seus projectes de vida en condicions d'autonomia personal i d'acord amb els seus valors. Davant l'extensió i la diversificació d'aquests obstacles, la preocupació social i institucional per la pobresa econòmica ha anat deixant pas a la formulació de polítiques orientades a reduir l'exclusió social.

Les institucions europees, les diferents administracions públiques i l'entorn acadèmic han adoptat l'expressió *exclusió social* com un concepte que completa i estén la definició clàssica de pobresa; un concepte més ampli en les seves dimensions i que permet identificar nous eixos de desigualtat i noves polaritzacions socials que interaccionen entre si per definir l'estructura d'oportunitats de les persones. Es considera que l'exclusió social és un procés que priva les persones de la participació en la vida econòmica, social, política i cultural, i que sorgeix per la incapacitat dels subsistemes institucionals de garantir els drets de ciutadania. L'acumulació de fracassos del sistema educatiu, del sanitari, dels serveis socials, de les institucions de participació civopolítica, de la família i dels mercats de treball dona lloc a privacions que allunyen les persones de les formes de vida majoritàries i les despulla de la seva llibertat d'elecció.<sup>21</sup>

## **2. Les polítiques d'inclusió: relat i pràctiques**

D'acord amb aquesta visió dels processos d'empobriment i de les desigualtats en l'exercici dels drets socials, les polítiques socials haurien de procurar un gir que trenqués amb el paradigma de la inserció social dels col·lectius marginals per centrar-se en la construcció d'institucions i de relacions humanes més inclusives. En aquesta línia s'articula la retòrica dels plans locals d'inclusió impulsats des de les mateixes institucions europees i que ha impregnat les polítiques socials dels municipis catalans des d'inicis del segle XXI.<sup>22</sup>



El discurs topa amb una realitat institucional disposada a canviar terminologies però que presenta dures resistències a l'hora de modificar les praxis polítiques i tècniques. La primera de les dificultats és un ancoratge simbòlic i ideològic a una concepció del concepte *exclusió social* que té poc a veure amb la definició expressada anteriorment. Per l'imaginari col·lectiu, assumit i reforçat pels mitjans de comunicació, l'exclusió (o les exclusions) no és el resultat de la interacció de les persones amb uns factors de risc o amb un conjunt d'obstacles per fer efectius els drets socials. Es tracta més aviat d'una línia que fixa els límits de la normalitat establint qui es troba fora dels estils de vida majoritàriament acceptats. S'equipara, doncs, l'exclusió social amb la pobresa extrema i amb la marginalitat trencant la idea de continuïtat de situacions d'interacció entre les persones i les institucions socials.<sup>23</sup>

La contradicció entre les declaracions d'intencions polítiques que recullen els plans d'inclusió i altres textos institucionals i la concepció social de la "persona exclosa" hauria de resoldre's amb la implementació de polítiques que incidissin sobre els processos de "desqualificació social" que caracteritzen la pobresa en les societats postindustrials. En la mesura que les nostres societats van acceptar com a realitat inqüestionable el mite de la igualtat d'oportunitats, la pobresa es va convertir en una categoria desqualificadora. Si l'èxit social ha de ser el fruit del "treball", caure en la pobresa és un símptoma inequívoc d'un fracàs que els individus han d'aprendre a gestionar.<sup>24</sup>

El sociòleg francès Serge Paugam<sup>25</sup> ha analitzat aquests processos de desqualificació social en les diferents crisis de reconversió industrial dels anys noranta, proposant un marc interpretatiu de la interacció entre empobriment, factors d'exclusió i suport social per part de les administracions. En la seva proposta teòrica, les persones passen per tres etapes durant el procés de desqualificació. En la primera, la de fragilitat, les persones que no aconsegueixen

entrar al mercat laboral i que perden la capacitat de generar els seus propis ingressos prenen consciència de la distància que les separa del gruix de la societat o de la situació que la societat de referència considera desitjable. Comencen a ser identificades com a persones amb problemes socials i tenen la impressió de ser assenyalades pel seu entorn com a "pobres". En l'etapa de fragilitat, els individus i les llars afectades intenten mantenir-se al marge dels serveis socials o de les organitzacions d'assistència social. Consideren que entrar en aquests circuits com a receptors d'ajuda suposa un reconeixement tàcit de la seva situació de pobresa i una pèrdua de la seva autonomia personal.

La progressiva acceptació de diferents formes d'ajuda i la presa de consciència de la pròpia vulnerabilitat social porta a l'etapa de dependència. Es consideren en situació de dependència aquelles llars que reben assistència dels serveis socials públics o d'organitzacions d'assistència social. Les persones que es troben en aquesta fase són conscients d'haver renunciat a l'exercici d'una professió, a causa de l'exclusió del mercat laboral, i assumeixen, després d'un procés d'adaptació psicològica, la necessitat d'un suport extern a la llar. En aquesta etapa, és habitual que s'atribueixi la situació de necessitat a les responsabilitats familiars o que es culpi circumstàncies externes (com la crisi) per reinterpretar la pròpia situació i tractar de mantenir l'autoestima.

La fase de dependència pot resultar l'avantsala de la tercera etapa del procés de desqualificació: la de ruptura. Es caracteritza per la desaparició dels vincles amb la major part dels serveis socials i les organitzacions d'assistència per l'adopció d'estils de vida marginals i orientats a la mera supervivència. El pas a una etapa de ruptura pot desencadenar-se en el moment en què es perden prestacions econòmiques, en situacions de tensió amb els serveis socials que resultin traumàtiques, en moments de malaltia o després d'una acumulació de frustracions que porten l'individu

a deixar de considerar els serveis socials o les entitats com un suport. En l'etapa de ruptura, els ajuts en forma de diners o d'aliments es busquen en circuits informals i per mitjà de la caritat social, desenvolupant mecanismes de rebuig a la intervenció institucional en la pròpia vida i en les pròpies decisions.

En quina mesura el que hem anomenat *polítiques inclusives* ha contribuït a trencar amb aquesta lògica de desqualificació social? S'han produït transformacions reals en les polítiques socials dels municipis i de la Generalitat de Catalunya més enllà dels canvis terminològics? Com ha afectat la crisi les polítiques d'atenció a poblacions en situació de vulnerabilitat social? Evitar les trajectòries de desqualificació social i de cronificació de les exclusions és essencial per evitar l'aprofundiment de la fractura social generada per la crisi. Som capaços de combinar els mecanismes de suport d'emergència a les famílies més empobrides amb polítiques transformadores, universalistes i que evidenciiïn el vincle entre l'extensió de la precarietat vital i les situacions més dures de marginalitat?

# Comunicació i poder: radiografia del present i futur del periodisme català

**Sergi Picazo**

periodista i editor de 'Crític'

# #18

El sistema de mitjans de comunicació a Catalunya sorgit en els inicis del Règim del 78 i en el marc d'una Generalitat autonòmica està avui en crisi. Després de tres dècades de creixement i d'una relativa estabilitat, viu una crisi gramsciana: allò vell —els vells mitjans nascuts durant la Transició— no acaba de morir; allò nou —els nous mitjans digitals, sorgits de la Gran Crisi de 2008-2013— no acaba d'imposar-se. La crisi democràtica, socioeconòmica i nacional ha afectat de ple l'*establishment* dels mitjans. El bipartidisme constitucional liderat per *La Vanguardia* (Grup Godó) i per *El Periódico de Catalunya* (Grup Zeta) i l'alternativa de mitjans partidaris de la independència com *El Punt Avui*, *l'Ara* i els digitals sobiranistes tenen problemes financers i, en general, perden lectors excepte a Internet. Tanmateix, els mitjans grans i històrics continuen sent referents per a una majoria de la població i seguei-

xen marcant l'agenda. Les polítiques públiques de comunicació dels governs de la Generalitat han tendit a afavorir, tret d'alguna excepció en termes locals, els mitjans amb més audiència a través d'un sistema de subvencions, convenis, subscripcions i publicitat.

Tothom, però, reconeix que estan succeint canvis estructurals en el consum informatiu, sobretot entre les generacions més joves, arran de l'expansió comercial d'Internet, les xarxes socials o YouTube. Som encara als primers minuts de la primera part del partit del futur que vindrà. Els mitjans de comunicació viuen la pitjor crisi en trenta anys; però el periodisme viu el millor moment dels últims trenta anys. El món de la comunicació viu un canvi d'època històric en plena societat de la informació gràcies a la implantació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació. Si es parla d'una nova política o d'una nova economia, es pot parlar ja d'un nou periodisme?

## **1. D'on venim? El sistema català de mitjans del Règim del 78**

Durant la Transició es va conformar un sistema de comunicació propi de Catalunya, diferenciat del de la resta de l'Estat, que va arrasar els mitjans de la dictadura amb l'excepció de *La Vanguardia* —que és més una institució que un simple diari. La majoria dels actors mediàtics privats i públics actuals rellevants apareixen a Catalunya durant la Transició: en premsa, *El País*, *El Periódico*, *l'Avui*, *El Punt*; en ràdio, Catalunya Ràdio, i en televisió, TV3. Després de vint-i-tres anys de pujolisme, el sistema de comunicació català va consolidar un model fragmentat on els relats ideològics, les llengües d'ús i la cosmovisió de referència se superposen i s'entrecreuen. Convergència i Unió va fomentar entre el 1980 i el 2003 el creixement de mitjans amb sintonia ideològica catalanista i conservadora: primer, amb una ràdio i televisió pública sempre dirigides per directius escollits pel Govern, i, després, amb el suport

implícit a un sector privat liderat pel Grup Godó o pel diari *Avui*, afavorits per la cessió de llicències de ràdio i de televisió, les subvencions i la publicitat.

Tanmateix, alhora, durant aquests mateixos anys vuitanta i noranta, s'imposa un també potent ecosistema comunicatiu en castellà d'abast espanyol gràcies a la inversió pública estatal (Televisió Espanyola i Ràdio Nacional d'Espanya) o a inversions privades tant a la premsa (*El País* o *El Mundo*) com a la ràdio (la SER, la COPE, Onda Cero) i la televisió. El moment clau per als mitjans privats a Espanya va ser el permís concedit pel Govern espanyol a tres nous canals de televisió als anys noranta: Antena 3 —ara en l'òrbita de Planeta i, anteriorment, controlada per l'exempresa pública Telefónica—, Tele 5 —vinculada amb l'empresariat italià— i Canal Plus —un canal de pagament inicialment amb el suport francès i del Grup Prisa. A Catalunya, els mitjans de comunicació amb seu central a Madrid van aconseguir un tros del pastís sense comptar amb l'ajut de les polítiques públiques de la Generalitat.

151

El pujolisme va posar les bases per crear, en paraules del professor Josep Gifreu, un Espai Català de Comunicació. Una de les grans fites que sempre ha destacat Jordi Pujol dels seus vint-i-tres anys de Govern i, per tant, el més important èxit de la seva política de comunicació, va ser la creació de TV3 i de Catalunya Ràdio. En paral·lel, tot i que amb un pressupost menor, la Diputació de Barcelona i l'Ajuntament de Barcelona, governades pel PSC, van impulsar emissores com COM Ràdio, Barcelona TV i mitjans privats afins ideològicament. Posteriorment, durant el Govern tripartit, i, en concret, durant els anys de la conselleria de Cultura i Mitjans de Comunicació liderada per Joan Manuel Tresserras, es va fer un esforç d'inversió, planificació a mitjà termini i diversificació per consolidar l'espai mediàtic en català amb un gran suport a diaris i revistes especialitzades en català o l'obertura de les subvencions a ràdios, televisions i webs en català. No obstant això, el parèntesi

dels governs d'Artur Mas va estar marcat per les retallades en les ajudes públiques i per un incipient procés de privatització i externalitzacions a Televisió de Catalunya.

La inversió de la Direcció General de Comunicació de la Generalitat, que ha passat només per mans de Convergència Democràtica i, posteriorment, d'Esquerra Republicana, va anar creixent fins a l'arribada de la crisi i de les polítiques d'austeritat. L'any 2016, el seu pressupost va ser d'uns 250 milions d'euros, la majoria dels quals, uns 225 aproximadament, van destinats a la ràdio i la televisió públiques. Una de les poques novetats dels últims anys ha estat la *nacionalització* de l'Agència Catalana de Notícies (ACN), una iniciativa privada per tenir una agència informativa pensada i escrita en català. Les polítiques de comunicació públiques de la Generalitat han mantingut una filosofia similar des del retorn de la Generalitat: construir l'Espai Català de Comunicació i fomentar els mitjans en català. De fet, segons el professor de periodisme i expert en comunicació Josep Àngel Guimerà, "durant 30 anys hi ha hagut una línia de continuïtat en polítiques de comunicació a Catalunya". No es va visualitzar un gran canvi de paradigma en les línies d'intervenció del Govern tripartit més enllà d'introduir la transparència de les ajudes, d'una major inversió econòmica i, òbviament, dels canvis que va provocar la revolució digital.

Sindicats i partits d'esquerres han denunciat una governamentalització en l'elecció de les direccions dels mitjans de comunicació públics malgrat els intents per part dels periodistes de construir redaccions d'informatius independents. "Hi ha una tendència a Catalunya, com a Espanya, a entendre els mitjans públics com un instrument del Govern. Amb intensitats variables", sosté el professor Guimerà. Tanmateix, la periodista i exdirectora de TV3 Mònica Terribas matisa que "hi ha un relat mediàtic aquí i arreu d'Europa que demonitza els mitjans públics assimilant-los a actors polítics utilitzats pels governs i així els mitjans privats es poden treure l'eti-



queta de les seves dependències de grups econòmics que també tenen vincle amb grups polítics afins”.

L'altre vessant principal de les polítiques de comunicació de la Generalitat ha estat l'impuls a les empreses privades de comunicació en català. Les dades de subvencions a la premsa en català, contractes i convenis firmats amb empreses mediàtiques, publicitat institucional i subscripcions col·lectives de la Generalitat permeten concloure que els mitjans més afavorits són els de tendència nacionalista o catalanista i d'ideologia política moderada. En els últims anys, els mitjans del Grup Godó com *La Vanguardia* i Rac1 o diaris propers a CDC i a ERC, com *El Punt Avui* i *l'Ara*, han rebut centenars de milers d'euros d'ajudes directes o indirectes. Una altra manera d'ajudar un mitjà és l'adjudicació d'una llicència de ràdio o de televisió. Només han aconseguit llicències per a canals de TDT dos grups privats catalans: Godó, amb 8TV en una adjudicació de l'últim Govern de Pujol, i Hermes, amb El Punt Avui TV, després de la compra de canals locals durant el Govern de Mas. La Generalitat, però, té limitacions per poder fer grans canvis en l'àmbit comunicatiu privat, ja que no té competències en qüestions clau per fer polítiques de comunicació com la fiscalitat a empreses periodístiques o el control total sobre l'espai radioelèctric i de la TDT.

## **2. On Som? Crisi, procés sobiranista i dependència de la banca**

La crisi econòmica —tant per la política de retallades al sector públic com per la reducció de la publicitat i les vendes del sector privat— va deixar tocat el sistema de mitjans de comunicació. Desenes d'empreses mediàtiques van haver de tancar o fusionar-se i milers de periodistes van ser acomiadats durant la pitjor crisi dels mitjans des de la Transició. Els exemples més destacats van ser la fusió dels diaris *El Punt* i *Avui*; el tancament de la majoria dels gratuïts; la reformulació de l'antiga marca COM Ràdio,

que pertanyia a la Diputació de Barcelona, reconvertida ara en La Xarxa, o la desaparició de bona part de les televisions i ràdios locals.

Tanmateix, les convulsions polítiques dels últims anys, sobretot per la qüestió nacional catalana a partir de l'any 2012, van permetre augmentar lectors i oients gràcies al procés independentista a emissores radiofòniques d'èxit com Rac1 —que va substituir Catalunya Ràdio en el lideratge en català— o a TV3 i han ajudat a la creació d'una sèrie de mitjans digitals independentistes que, segons OJD Interactiva, tenen milions d'usuaris únics mensuals com *Nació Digital*, *l'Ara* —l'últim diari en paper a néixer, en plena crisi, l'any 2010—, *Vilaweb* i *El Món*, entre d'altres.

Un doble tsunami, però, amenaça les polítiques de comunicació pública que pugui fer un Govern autonòmic amb poques competències reguladores com la Generalitat de Catalunya. D'una banda, la digitalització i l'expansió de l'ús d'Internet, i, d'altra banda, la globalització econòmica i cultural.

El fenomen de la comunicació a Internet va créixer sense cap impediment legal o polític durant els anys 2000 canviant les regles del joc. De fet, ja des de la dècada dels anys setanta es va constituir un paradigma comunicatiu al voltant de la tecnologia de la informació: el capitalisme informacional. El sociòleg Manuel Castells assegura que el coneixement s'ha convertit en la principal font de productivitat i de poder. El nou model informacional provoca canvis en tots els ordres de la vida —econòmic, polític, cultural, industrial— i permet crear xarxes i interconnectar des de qualsevol punt del planeta. “El nou sistema tecnològic està canviant el nostre sistema de codis simbòlics i de comportaments”, afirma Castells al seu llibre *Comunicación y poder*. “No estem vivint en un veïnatge universal, sinó en xalets individuals, produïts a escala global i distribuïts localment”, rebla.

Avui, els mitjans de comunicació poden tenir un abast mundial, i les audiències, fins i tot en temps real, són globals. El consum informatiu i cultural —sobretot pel·lícules, sèries i música— s'ha mundialitzat, tot i que amb una preponderància de la producció provinent dels Estats Units. Mitjans globals que fan servir l'espanyol, com *The New York Times*, televisions com Discovery Channel o les sèries de l'HBO com *Joc de trons* ja poden arribar a un públic massiu català. És una revolució cultural de conseqüències imprevisibles. Aquí, però, les polítiques públiques de comunicació de la Generalitat poc hi poden fer per regular, intervenir i, ni tan sols, per incentivar l'ús del català.

Tot i l'explosió digital al món... s'ha produït una gran concentració de la propietat dels mitjans en poques mans. Una vintena de grans conglomerats de comunicació mundials controlen de manera oligopolista bona part de la informació i l'opinió publicada. A l'Estat espanyol, s'han produït fusions clau per a l'ecosistema comunicatiu, sobretot en l'àmbit televisiu amb Atresmedia i Mediaset controlant gairebé tota la televisió privada. Els grans mitjans que es poden consumir a Catalunya estan en poques mans i, sobretot, destaca el poder de quatre grans grups multimèdia: Prisa (amb *El País* i la SER, convertit ja en el gran grup mediàtic en espanyol al món), Godó (amb el diari i la ràdio líder *La Vanguardia* i Rac1 i un canal televisiu com 8TV), Zeta (amb *El Periódico*, *l'Sport* i desenes de revistes) i Mediapro (una de les productores audiovisuals de major volum d'Europa).

El principal risc al qual s'enfronten avui els mitjans de comunicació és el poder dels diners. A causa d'un excés de deute i de la reducció de les vendes i dels ingressos publicitaris, molts mitjans han hagut de vendre les seves accions a multimilionaris del món immobiliari o d'Internet, a fons d'inversió internacionals o fins i tot als bancs creditors. No hi ha hagut cap política pública per frenar aquest aterratge de capital internacional i financer sobre la premsa catalana i espanyola.

Factors com la crisi, la dependència del poder econòmic, les influències governamentals, les retallades de les empreses, la por dels periodistes de ser acomiadats i la jubilació forçosa d'una generació de periodistes forjats durant el final del franquisme han tingut una derivada fonamental: la pèrdua de credibilitat dels *media*. Segons una enquesta de Gallup del 2014, la confiança en els mitjans no supera el 22% als Estats Units. A Catalunya, no existeix la censura tal com l'enteniem sota un règim dictatorial, però existeixen dues qüestions tabú: la censura *soft* —censura tova— i, quan falla, l'auto-censura. "Com més gran és el grup mediàtic, més dependent és de les reglamentacions governamentals", assegura Noam Chomsky.

### **3. Els nous mitjans: de Facebook a la cooperativa de periodistes**

"Els mitjans de comunicació mai han estat més febles". Aquesta és una de les conclusions del llibre de la investigadora Julia Cagé *Salvar los medios*, que ha revolucionat el debat sobre el futur dels mitjans a Europa. "Els mitjans consumeixen una gran energia a publicar al més aviat possible a la seva pàgina web notícies d'agència com si el «copia i enganxa» fos més important que aconseguir notícies originals. La informació es recull, es transmet i es duplica, però aquesta informació es reproduïx sense pagar", clama Cagé. Plataformes com Google, Facebook i Twitter, que van consolidar-se a Catalunya fa una dècada, obtenen la informació periodística de manera gratuïta, acaparen el mercat publicitari i, de fet, han canviat el model periodístic i la relació amb els lectors.

La digitalització del periodisme, però, ha suposat una finestra d'oportunitat. En els últims anys de crisi, de retallades i d'acomiadaments als grans mitjans, s'ha pogut entreveure una possibilitat de canvi real en el món periodístic, tant d'àmbit espanyol com a Catalunya. L'era digital ha comportat una transformació de la cadena de producció periodística afavorint la possibilitat de crear

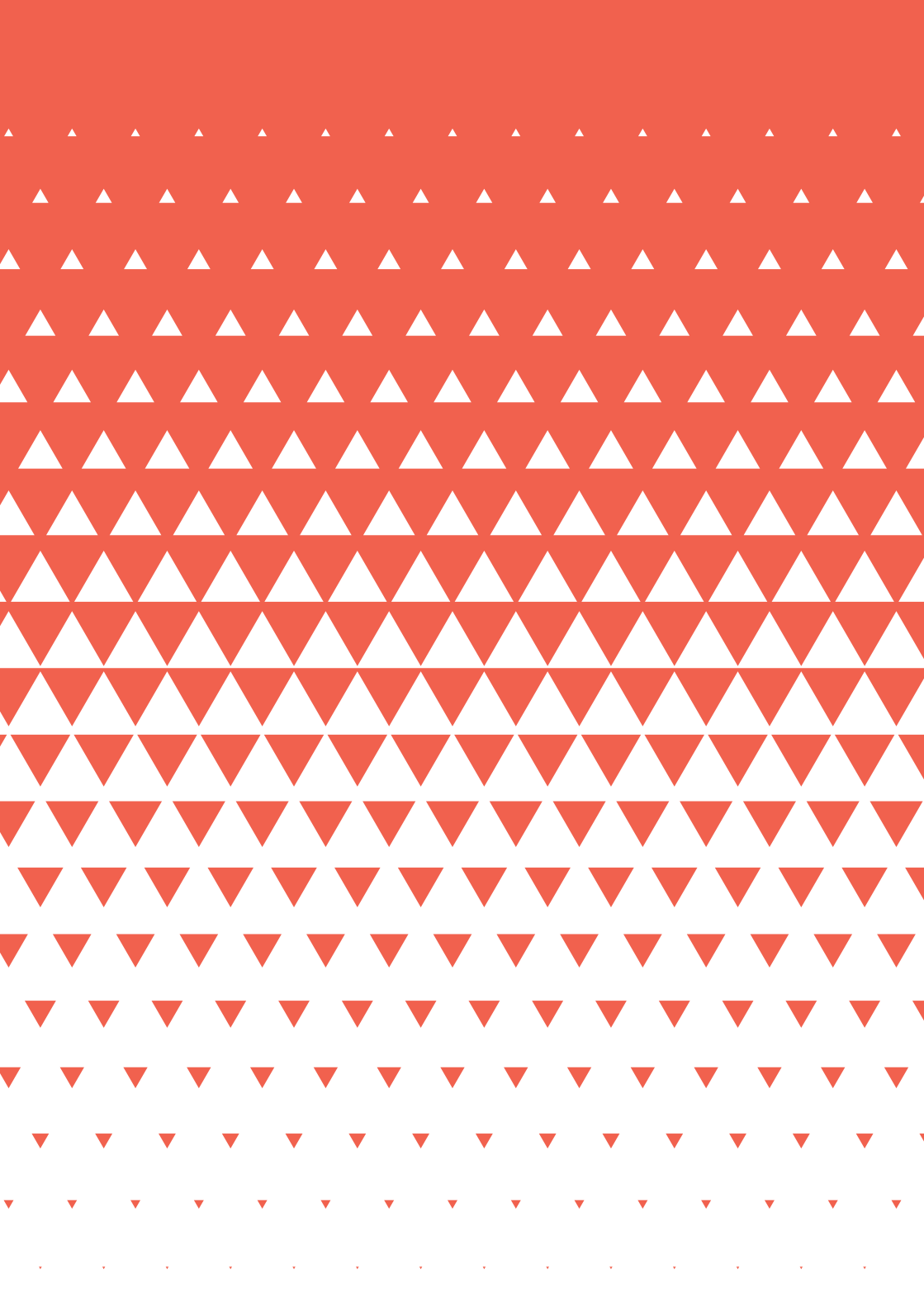
mitjans de comunicació amb recursos econòmics relativament reduïts. Ja no és estrictament necessari, tot i que continua sent un factor diferencial, disposar d'un gran capital inicial o el suport de crèdits de la banca. Periodistes com Ignacio Ramonet, exdirector de *Le Monde Diplomatique*, parlen ja d'una "explosió del periodisme" —sobretot digital— arreu del planeta. Pot aprofitar-se la revolució digital per refundar els mitjans de comunicació i la democràcia sobre noves bases?

L'aparició de nous models periodístics, tant de cooperatives de periodistes com d'associacions i fundacions sense ànim de lucre, és una bomba de rellotgeria en el sistema de mitjans actual. Només el temps dirà si el fenomen es consolidarà a l'alça o fracassarà. Mitjans que són propietat de tots o bona part dels seus periodistes com *elDiario.es*, *Infolibre*, *Contexto*, *La Marea*, *Alternativas Económicas*, *Mongolia*, la *Revista 5W* o, en l'àmbit català, *Vilaweb*, la *Directa*, *Crític* o la fundació *Periodisme Plural (Catalunya Plural)* han trencat amb la lògica mercantilista i la dependència de la publicitat. Proposen recuperar un vell model de relació entre el lector i el mitjà basat en la subscripció, la transparència econòmica o la participació democràtica en la gestió.

Allò vell, però, no solament no morirà, sinó que els més grans probablement viuran una reviscolada. El volum de negoci de la premsa en paper a Catalunya és d'aproximadament 250 milions d'euros. Tots els digitals junts mouen menys de 10 milions d'euros. Cal dir que, de les vint webs informatives més visitades al món, la majoria són capçaleres que tenen l'origen en el paper. Els grans diaris internacionals, espanyols i catalans segueixen mantenint un nombrós grup de lectors, el gran pastís del mercat publicitari i una influència enorme sobre la ciutadania.

El més important, però, és que ha reaparegut un debat entre la ciutadania i els periodistes sobre si els mitjans de comunicació

han de ser empreses amb l'únic objectiu de maximitzar beneficis o han de ser empreses que defensin primer el dret ciutadà a la informació. El periodisme hauria de ser un bé comú i, per tant, hauria de rebre un tractament legal, fiscal, social i cultural diferent, com ja rep el món de l'educació o de la salut. Les empreses periodístiques, segons la investigadora Julia Cagé, "haurien de ressituar el lector al centre del terreny de joc, recolzant-se poc en els ingressos publicitaris i situant-se fora d'una lògica purament mercantil". En realitat, els mitjans mai no han estat empreses exactament com la resta. Són empreses que tenen com a objectiu oferir un bé públic —una informació de qualitat, lliure i independent— indispensable per a una democràcia real.



**Internet: nova  
societat creativa,  
nova economia  
col·laborativa,  
nova política  
tecnològica.  
Catalunya  
2000-2017**

**Mayo Fuster**

Universitat Oberta  
de Catalunya

**i José Luis Rubiés**

Ajuntament de  
Barcelona



# #19

Un element central del període 2000-2017 a Catalunya, i arreu del món, és l'adopció d'Internet. Internet no és simplement un nou instrument o eina de comunicació i d'informació que vindrà a reforçar les formes imperants, sinó a configurar un nou país, perquè comporta canvis molt profunds. Emergeixen diferents lògiques organitzatives i democràtiques, en xarxa, més obertes, i col·laboratives. Els principis institucionals de l'Estat nació es troben en una situació de profunda crisi, mentre que les lògiques del mercat presenten i experimenten grans turbulències, i el procomú vindria a trencar la dicotomia Mercat-Estat, com a tercer model que guanya en centralitat. De tal manera, l'adopció d'Internet és a la base d'un

canvi d'època, que afectarà pràcticament qualsevol àmbit de la societat, l'economia i la política catalana.

L'adopció de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), juntament amb altres processos com ara la globalització neoliberal i els nivells més alts d'educació en la societat, estan modificant la matriu relacional i comunicativa de les societats actuals. El resultat és la reconfiguració de la dinàmica del sistema polític i, més en concret, del cicle de les polítiques públiques, la dinàmica dels actors polítics que afavoreix l'emergència de nous actors i canvis a la interacció política i afectant la distribució de recursos i de poder.

En aquest capítol ens centrarem en una sèrie d'aspectes concrets lligats a les TIC que es donen en el període 2000-2017 a Catalunya que creiem que poden ajudar a apropar-nos a l'extensió del canvi d'època. En un primer moment, ens centrarem en els canvis socials i de cultura creativa i les seves implicacions polítiques a partir de l'emergència del moviment de cultura lliure, com a nou actor polític i modalitat d'organització política que va inspirar el 15-M, i com a base del nou model productiu emergent, d'economia col·laborativa i les seves implicacions en la matriu productiva. En un segon moment, ens centrarem en la manera com les administracions catalanes adopten les TIC.

## **1. Cultura lliure: nous actors i conflictes entorn de la creativitat cultural**

L'adopció de les TIC ha facilitat un major accés i distribució de recursos immaterials (informació, cultura, coneixement). Alhora, s'ha donat també un canvi qualitatiu en el nombre de persones que tenen accés a instruments (de gravació, de barreja, de disseny, entre d'altres) per a la creació cultural o per a la producció de coneixement, ampliant enormement la disposició a "crear", intervenir

creativament i disposar, per tant, de més recursos per qüestionar decisions i fonts d'autoritat. Això va portar ja a inicis del 2000 amb la popularització de les TIC a una major producció de continguts de diversa índole i a aprofitar l'expectativa i l'hàbit de poder intercanviar i "barrejar" continguts lliurement i, per tant, a reduir la importància dels intermediaris en els processos creatius o de generació de coneixement i d'informació. Aquestes noves pràctiques van portar a la crisi a inicis del 2005 del model tradicional de la indústria musical i del cinema, i una amenaça també al món de la premsa i de l'edició, i —com veurem en el proper apartat— la crisi també s'estén a quasi qualsevol àmbit productiu. L'emergència d'aquests nous models de producció cultural va generar nous conflictes i va donar major centralitat a les polítiques culturals i de coneixement. El sector de la cultura lliure va ser particularment ric a Catalunya, i es va convertir en un referent internacional. Experiències clau com ara la *Viquipèdia* van arrelar molt aviat aquí, de la mateixa manera que la major xarxa mundial de connexió sense fils Guifi.net va tenir els seus orígens al Pirineu català, i el Fòrum de Cultura Lliure —que es va celebrar el 2009 a Barcelona— va ser un referent europeu en aquesta nova àrea de polítiques públiques emergents. Les administracions catalanes, però, no van mostrar gran interès ni van ser poroses a les pràctiques i propostes del model emergent de creació cultural.

El 2011, la situació va canviar. Dins del moviment de cultura lliure de Catalunya es va impulsar la campanya "No les votes", que reclamava el boicot dels partits que van aprovar la *lleï Sinde*, que restringia la llibertat a la xarxa. "No les votes" i la lògica organitzativa del moviment de cultura lliure van ser una de les trajectòries de mobilització i d'inspiració organitzativa del 15-M. La mobilització i la política no van ser iguals a partir de llavors. Partits innovadors com el Partit X, Podemos i Barcelona en Comú són, d'alguna manera, una mostra de les noves lògiques organitzatives més obertes i col·laboratives que inicialment es van desenvolupar amb el moviment de cultura lliure.

## 1.1 Economia col·laborativa procomuna: l'extensió d'un nou model productiu

El model organitzatiu obert i en xarxa de la cultura lliure no solament va impactar en la indústria cultural durant el període 2006-2017, sinó que, de mica en mica, es va estendre a altres àmbits de producció, conformant el que es coneix per *economia col·laborativa*. Aquest tipus d'economia consisteix en el consum i la producció col·laborativa de capital i de treball entre grups distribuïts que interactuen amb el suport d'una plataforma digital. [El mapa de la producció col·laborativa del projecte P2Pvalue](#) apunta cap a com a mínim trenta-tres àrees d'activitat (des de la producció de programari fins a la gestió d'espais urbans o el disseny de maquinària industrial) i fa referència a mil casos presents a Catalunya. Al principi, la indústria digital de Silicon Valley va adoptar els models procomuns amb modalitats extraccionistes, com els casos d'Uber i d'Airbnb. El model està creixent ràpidament i de manera exponencial, i s'ha convertit en un motiu d'interès i en una prioritat per als governs de tot el món, i Catalunya no n'és una excepció.

L'economia col·laborativa avui pot prendre forma d'economia social i fer escalar modalitats cooperatives o sorgir del més ferotge corporativisme de caràcter capitalista. Respecte a aquest darrer, el model corporatiu d'economia col·laborativa, com el cas d'Uber, consisteix en corporacions que tenen a la seva disposició ingents bosses de "treballadors i treballadores" per a l'assignació de la demanda, però que no considera com a tals. Són "no-treballadors" o treballadors autònoms i independents, quelcom que permet a aquestes corporacions externalitzar els mitjans de treball (com ara l'ús del cotxe propi), així com les càrregues socials i el risc. Aquest model té efectes desiguals en termes de classe. L'accés a la feina de baix nivell de manera esporàdica per part de la classe mitjana educada (com conduir un taxi de forma eventual com a via per arribar a final de mes) té com a contrapartida desplaçar d'aquestes

ocupacions —i d'una font de treball estable— treballadors i treballadores de baixa qualificació. El model corporatiu també té un fort impacte en termes de “comuns urbans”. Uber té una posició dominant de cara a determinar la mobilitat a la ciutat. El mateix s'aplica a Airbnb, ja que la seva activitat afecta i determina en certa mesura la preservació d'allò comú i del dret a l'habitatge a la ciutat. En centralitzar també grans bases de coneixement sobre les dades generades a les plataformes, tenen una posició privilegiada d'accés a “comuns” de dades i de coneixement, i la possibilitat de desenvolupar al seu voltant serveis comercials d'intel·ligència artificial. Mentre que els recursos clau de coneixement fins ara eren gestionats per institucions públiques com universitats o per censos i recursos estadístics de les administracions, ara podrien quedar cada cop més en mans privades. És per tot això que l'impacte disruptiu del model de l'economia col·laborativa més conegut, el de les companyies com Uber i Airbnb, està despertant una forta polèmica.

Però existeixen models alternatius exitosos. Com apuntàvem anteriorment, les pràctiques de cultura lliure i d'economia col·laborativa en el seu origen eren iniciatives sense ànim de lucre inspirades en models *open commons* basats en el coneixement obert i la governabilitat participativa, com ara Couchsurfing (servei d'allotjament), Goteo (*crowdfunding*) o Freecycle (reciclatge d'objectes). Així mateix, recentment, un nou corrent anomenat “cooperativisme de plataforma”, centrat en les PIMES i les cooperatives propietat dels propis usuaris i usuàries de la plataforma, ha sorgit com una reacció al model predominant de Silicon Valley, com, per exemple, Fairmondo (una plataforma d'intercanvi i compravenda de productes ètics propietat de la cooperativa d'usuaris) o Stocksy United (cooperativa de *freelands* fotogràfics). El cooperativisme de plataforma pot obrir una porta a l'escalabilitat de l'economia social i solidària, ja que s'està difonent a molts àmbits d'activitat com anteriorment fèiem referència. Alhora, és un model que pot arribar a escalar enormement en termes de volum d'activitat i de persones

involucrades. Un clar exemple és la *Viquipèdia*, produïda i governada per milions de persones distribuïdes pel món. Només de la *Viquipèdia* en català, en formen part més de 250.000 persones actives. L'exemple de SMart, amb 800 membres actius a Catalunya en dos anys, és una mostra de l'escala de l'economia col·laborativa procomuna.

L'economia col·laborativa procomuna també pot estar caracteritzada per una major sensibilitat mediambiental. Un cas és el dels Fab-Labs —el de Barcelona és el primer de la Unió Europea—, que són laboratoris de fabricació que aposten per l'ús de materials reciclats i per una economia de proximitat en què circuli de manera lliure el coneixement, i on els materials siguin de proximitat. Un aspecte crític és el de gènere. Les comunitats procomunes generalment tenen un balanç de gènere pitjor que els models de producció de mercat tradicional. Un cas és el de les comunitats de programari lliure, on només l'1,5% de les persones són dones. En la indústria de programari privatiu, les dones arriben al 30%. La mateixa *Viquipèdia* n'és un altre exemple: entorn del 85% dels editors actius són homes. En aquest sentit, el potencial de l'economia col·laborativa procomuna està lligat a un procés de convergència entre altres processos d'innovació socioeconòmica, com ara l'economia de les cures i feminista, l'economia de les energies renovables i circular, el tercer sector, l'economia social i solidària, i la mateixa economia col·laborativa procomuna. La confluència d'aquests processos d'innovació econòmica pot fer emergir un model de conjunt vertebrador de les diverses dimensions de transformació que requereix el sistema econòmic actual (social, verd, de gènere) i també pot ser la clau per a l'increment d'escala d'un model que comporta un percentatge d'activitat econòmica significatiu i massiu. Avui dia, l'economia social i solidària a Barcelona, per exemple, representa entorn del 8% del PIB de la ciutat, si sumem tots els sectors d'innovació econòmica, i aquest creixement en escala podria comportar un sector d'àmplia presència a la ciutat.

## 1.2 Polítiques públiques per impulsar l'economia col·laborativa procomuna

L'escalada d'un model transformador d'economia no depèn només de les pròpies capacitats creatives o dels models de negoci imperants en el sector (que són molts), sinó també del que anomenen el "sostre de vidre" de la innovació socioeconòmica. Igual que les dones es troben amb un "sostre de vidre" que limita la seva possibilitat de creixement professional, el mateix passa amb les economies alternatives: hi ha uns elements condicionats que limiten el seu creixement. Un dels principals actius a mantenir aquest "sostre de vidre" prové de l'Administració, a través principalment de regulacions que no permeten operar o que limiten l'economia col·laborativa procomuna. En aquest sentit, resultaria central portar endavant una estratègia "publicocomuna" perquè des de les administracions es desmunti el "sostre de vidre" i s'impulsin polítiques de promoció de l'economia col·laborativa procomuna. Des d'aquesta òptica, l'Ajuntament de Barcelona està impulsant la creació d'un ecosistema de cocreació de polítiques públiques en matèria d'economia col·laborativa procomuna entre l'Ajuntament i el sector a la ciutat. El grup BarCola (grup de treball entre l'Ajuntament de Barcelona i trenta representants del sector de l'economia col·laborativa procomuna) ha promogut una sèrie de mesures de suport al procomú i al cooperativisme de plataforma a la ciutat, incloent-hi un fons de finançament complementari i un programa de suport a la iniciativa d'emprenedoria anomenat "[La Comunificadora](#)"; i coorganitza el fòrum [Procomuns.net](#) per tal de dissenyar de manera conjunta polítiques que donin suport a l'economia col·laborativa procomuna. La Generalitat de Catalunya, per la seva banda, està desenvolupant un marc regulador de l'economia col·laborativa a Catalunya.

Respecte a les perspectives que obre l'economia col·laborativa, l'economia col·laborativa procomuna pot oferir un model alterna-

tiu de privatització, la “comunicació”, ja que representa un model d’activació de la ciutadania en la provisió de recursos i de serveis sense entrar en modalitats privatives d’economia. Per tant, l’economia col·laborativa procomuna no solament ofereix un model econòmic diferent, sinó també un model que ajudaria a preservar el caràcter públic de les administracions; davant el model de “portes giratòries”, privatitzador i de cerca del procomú de l’economia col·laborativa corporativa.

## **2. Apropaments a les noves tecnologies i polítiques des de les administracions catalanes**

En aquest segon apartat del capítol ens centrarem en l’adopció de les TIC per part de les administracions i les implicacions que han comportat. L’ús de les TIC a les administracions públiques va arribar primer a les grans administracions públiques: la Generalitat de Catalunya, les diputacions i alguns grans ajuntaments com el de Barcelona. Respecte als petits municipis, a principis del segle XXI encara tenien una forta dependència dels serveis TIC prestats per les diputacions i pels consells comarcals, i a poc a poc alguns municipis van començar a incorporar alguns serveis informàtics gestionats directament.

La modalitat en què gestionen les TIC les administracions no és un tema menor. Avui dia, gairebé més del 90% dels serveis prestats per l’Ajuntament de Barcelona fa servir d’alguna manera la informàtica i les telecomunicacions, percentatge extrapolable a la resta de les administracions públiques catalanes. Això apunta a la gran importància que les TIC tenen en l’actualitat en el procés d’implantació i governança de qualsevol servei o política pública. També té importància des de la perspectiva del sector privat per la quantitat de diners i d’interessos que estan en joc. De fet, les administracions públiques són el primer comprador de la indústria tecnològica. Al cap i a la fi, la informàtica s’ha guanyat un lloc cen-



tral com a instrument de gestió de les administracions públiques i de la seva relació amb els ciutadans i les ciutadanes, sobretot amb la popularització de l'ús d'Internet, dels telèfons mòbils i de les xarxes socials.

## 2.1 Les TIC arriben en un moment de context privatitzador

Les TIC van arribar en un moment en què s'imposaven els discursos del *management* públic que prioritzaven l'eficiència i en el qual s'havia instal·lat com a paradigma el fet que l'Administració era ineficient i el sector privat més eficient. Si ens fixem en com les dues majors administracions catalanes, la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, han gestionat la informàtica i les telecomunicacions internament, trobarem, que, per exemple, tant la creació del Centre Informàtic de la Generalitat de Catalunya (CEGISA), l'any 1983, com la creació de l'Institut Municipal d'Informàtica (IMI) de l'Ajuntament de Barcelona, l'any 1990, van tenir com a motiu principal escapar-se del control administratiu (tant en els processos de compra de tecnologia com de contractació de personal) que es percebia com un fre al desenvolupament de les TIC, com a entitats amb personalitat jurídica pròpia, i amb pressupost propi. Posteriorment, l'any 1998, es produeix un fet clau en la història de les TIC a la Generalitat de Catalunya: es privatitza la gestió de la informàtica (CEGISA), no sense una forta resistència sindical. Així doncs, si inicialment la privatització es va fer amb una única empresa compradora (Debis, en un primer moment, i després, a partir del 2001, T-Systems), la decisió de la venda es va fonamentar, entre altres raons, en el fet que s'havia convertit en un monstre que era més car de mantenir que no pas de privatitzar. La solució de la venda va ser molt discutible no solament per la liquiditat que va representar per a les arques de la Generalitat, sinó pel fet de pressuposar que un únic proveïdor tindria una major eficàcia i eficiència. A la llarga, el proveïdor únic (T-Systems), que se situava en una posició d'avantatge respecte a la resta del mercat

amb procediments de contractació simplificats, va aprofitar aquest avantatge per expulsar la competència i de retruc va augmentar els preus. A partir del 2003 es produeix un canvi d'estratègia amb una important recuperació del coneixement i de la governança dels serveis TIC. Es divideix la contractació en quatre lots per evitar la situació anterior de proveïdor únic i s'adopta una modalitat de diàleg competitiu amb el sector. Podríem dir que no es produeix un *insourcing* del coneixement més tècnic, però sí de la capacitat de decisió estratègica, i per això es parla més d'externalització en aquesta etapa que de privatització sobretot de les tasques de manteniment i desenvolupament de les TIC.

Amb la coincidència de governs de CDC tant a la Generalitat de Catalunya com a l'Ajuntament de Barcelona (2011-2015), el model de diàlegs competitius i de grans contractacions per lots també va arribar a l'IMI. Però, tant en l'etapa de governs socialistes com en l'etapa de govern convergent, mai no es van donar les majories necessàries al si del Ple de l'Ajuntament de Barcelona per convertir l'IMI en ens públic empresarial i molt menys per privatitzar-lo a l'estil del CEGISA.

### **3. A tall de conclusió**

El focus en aquests dos aspectes de canvi —d'una banda, l'emergència de la cultura lliure creativa i les seves implicacions econòmiques amb un model econòmic innovador i col·laboratiu emergent que revitalitza el marc d'economia pública i dona major centralitat al procomú, i el seu impacte amb nous models innovadors de mobilització social com el 15-M i els partits que van néixer al seu nucli, i, d'una altra banda, l'adopció de les TIC per les administracions amb un procés de privatització i de cerca de lloc i de marc en el seu organigrama administratiu— mostra les disparitats en el canvi associat a l'adopció de les TIC en diversos àmbits. Mentre tant el mercat com la societat civil han mostrat una gran

capacitat de dinamisme i d'innovació, les administracions han estat menys poroses amb les formes organitzades propúbliques innovadores. El nou cicle polític, amb noves candidatures polítiques al govern de les administracions, com les candidatures dels "comuns" i la CUP al territori, potser obrirà una etapa de major renovació i innovació administrativa.

# Dret a l'habitatge i polítiques públiques

**Carme Trilla**

Hàbitat3

**i Josep Ma**

**Vilanova**

Universitat Politècnica  
de Catalunya

# #20

## **1. La trajectòria de les polítiques d'habitatge**

La política d'habitatge tradicional a Espanya s'ha desdoblada en promoció pública d'habitatges i promoció privada d'habitatges protegits o subvencionats d'alguna manera, essent aquesta darrera fórmula la més àmpliament utilitzada per a la construcció massiva dels habitatges que van fer falta durant els anys seixanta i setanta del segle passat.

Coincidint amb el final de la dictadura, cap a la meitat i la fi dels anys setanta, es van produir quatre esdeveniments de gran significació per a la política d'habitatge i la provisió d'habitatges a la població: l'aturada dels moviments migratoris interns dins del terri-

tori espanyol; l'inici de la liberalització del sistema financer; el *Real Decreto 2455/1980, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial*, que defineix —pràcticament fins avui— la figura de l'habitatge amb/de protecció oficial, i la descentralització de la política d'habitatge en les diverses autonomies. Són aquests quatre vectors els que han configurat les polítiques d'habitatge des del 1980 fins a pràcticament l'esclat de la bombolla del 2007.

En el període 1986-1996, assistim a una primera experiència de bombolla immobiliària, curta però intensa, vinculada a un període de creixement econòmic, esperonada per la incorporació d'Espanya a la Unió Europea i un esdeveniment social i econòmic important com van ser els Jocs Olímpics de Barcelona. També vam assistir a un esclat —moderat— de la bombolla. Ambdues coses podien haver servit d'entrenament sobre el funcionament dels cicles immobiliaris; però, pel que hem sabut després, ningú no en va prendre nota. És arran del cens de població i habitatge que es posen en evidència les dificultats que tenen els joves al nostre país per emancipar-se, en constatar que les previsions intercensals de formació de noves llars no s'havien acomplert.

Amb l'acompliment dels compromisos del Tractat de Maastricht, la importantíssima baixada dels tipus d'interès i les polítiques hiperagressives en la concessió de préstecs hipotecaris van conduir a la gran bombolla del període 1997-2007, la principal característica de la qual va ser la pujada fins aleshores desconeguda dels preus dels habitatges, tant de compra com de lloguer, i la separació, obrint una bretxa molt difícil de tancar, entre l'evolució dels salaris, els ingressos familiars i el cost de l'habitatge. Va acompanyar la bombolla una nova entrada d'immigració a Catalunya —fonamentalment estrangera—, cridada pel creixement econòmic i especialment pel del sector de la construcció. Va ser aquesta una nova demanda d'habitatge que es va afegir a la interna propiciada

per les excel·lents condicions financeres comentades, i que es va veure acompanyada i, fins i tot superada, per la molt abundant producció de nous habitatges que acabarien essent sobreoferta i parc desocupat per molts anys.

És en aquesta etapa quan les greus dificultats d'accés a l'habitatge per a una gran part de la població per les pujades de preus fa qüestionar el compliment del mandat constitucional del dret a l'habitatge, i es comença a plantejar obertament el debat sobre la funció social de la propietat.

L'aturada en sec del crèdit arran de la crisi bancària als Estats Units, que es va estendre de forma immediata a altres països —entre els quals, Espanya— que havien apostat pel desbocament de les facilitats creditícies a les famílies, especialment per a la compra d'habitatge, va fer esclatar la bombolla. I d'aquesta manera es va entrar en la crisi més sagnant vinculada amb l'habitatge al nostre país, que s'ha allargat des de l'any 2008 fins avui. La pèrdua de llocs de treball i la baixada dels ingressos familiars han fet perdre l'habitatge de residència habitual a Catalunya a prop de 95.000 llars, entre els anys 2008 i 2016. I la demanda d'habitatge s'atura pràcticament en la seva totalitat amb la consegüent caiguda de la construcció d'habitatges. Els importants moviments socials sorgits en resposta a aquesta situació han posat en el centre del debat públic la crisi del dret a l'habitatge i les insuficiències legislatives i estructurals del nostre sistema d'habitatge, i la manca de compromís polític que en dificulta de forma extraordinària el compliment.

## **2. Les polítiques d'habitatge: els reptes de futur**

Quan, a finals del 2016, es comencen a detectar símptomes de recuperació econòmica en alguns sectors, la demanda d'habitatge ressorgeix i comença a conivir la necessitat de polítiques d'habi-

tatge pal·liatives —encara de les destrosses de la crisi— amb la de polítiques d'habitatge que encarin un futur amb noves necessitats i amb nous reptes demogràfics, socials, econòmics i ambientals.

Els principals interrogants de futur en matèria de política d'habitatge a Catalunya provenen de:

- ▶ tendències demogràfiques globals i entre territoris que requereixen una planificació global específica en matèria d'habitatge;
- ▶ comportament de l'emancipació residencial dels joves i envelliment de la població a les ciutats;
- ▶ rivalitat entre la demanda d'habitatge d'ús habitual i la d'altres usos (temporals, turístics...);
- ▶ necessitat de nous habitatges *versus* necessitats d'optimització dels parcs construïts;
- ▶ reducció al mínim del nombre d'habitatges buits, a través de l'exigència efectiva de la funció social de la propietat;
- ▶ relació entre costos dels habitatges (incloent-hi subministraments) i capacitat econòmica de les llars;
- ▶ control dels processos urbanístics en els nous creixements de les ciutats i en la seva transformació interna (usos i preus) per garantir el dret a l'habitatge per al conjunt de la població;
- ▶ aproximació dels parcs d'habitatge de lloguer social i de les despeses públiques en habitatge als estàndards mitjans europeus;
- ▶ ampliació de les ajudes a les llars llogateres per al pagament de l'habitatge;
- ▶ aplicació dels preceptes legislatius ja vigents a Catalunya que afavoreixin el camí cap al dret a l'habitatge, singularment, el precepte de la solidaritat urbana com a nord cap al qual tendir;
- ▶ introducció de novetats legislatives pendents: llei hipo-



tecària que garanteixi igualtat de tracte entre deutors i creditors, llei d'arrendaments urbans que equilibri els drets entre propietaris i llogaters, etc.;

▶ compromís radical en la lluita per a l'eradicació del sense-llarisme;

▶ reforç de la coproducció i col·laboració entre el sector públic i el sector social per fer més efectives i eficients socialment les polítiques d'habitatge.

# Barris, acció comunitària i polítiques urbanes

**Ismael Blanco,  
Helena Cruz  
i Oriol Nel·lo**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

# #21

## **Les polítiques urbanes a Catalunya: proposta conceptual i antecedents**

A Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol, temes com la rehabilitació urbana, el desenvolupament comunitari, la segregació residencial i les desigualtats entre barris han estat concebuts durant molt de temps com a problemes locals que havien de ser tractats pels ajuntaments basant-se en les seves competències urbanístiques i socials. Entre els anys vuitanta i noranta, les actuacions dels governs autonòmics i l'executiu estatal en matèria urbana van ser molt escasses i acotades a temàtiques concretes, contrastant amb el dinamisme de les polítiques urbanes en països com França, Anglaterra i els Estats Units. De fet, podríem dir que en aquest període les polítiques urbanes constitueixen un àmbit de política pública residual per a la Generalitat de Catalunya.

Les polítiques que es formulen en aquest context acaben adoptant tres tipus de característiques principals: el protagonisme gairebé exclusiu de les institucions municipals, el fort pes de l'urbanisme i un caràcter essencialment administratiu. Aquestes característiques han alimentat tres confusions habituals sobre el significat i l'abast de les polítiques urbanes.

La primera confusió és la tendència a assimilar les polítiques urbanes amb les polítiques locals. Les polítiques urbanes poden ser polítiques locals, però no necessàriament ho són sempre. En realitat, allò que ens permet distingir les unes de les altres és si posen l'accent en l'objecte o en el subjecte de les intervencions públiques. Les polítiques locals es defineixen pel seu subjecte: són aquelles que formulen i que despleguen les institucions locals. Les polítiques urbanes, en canvi, es defineixen pel seu objecte: són aquelles que s'adrecen al tractament de problemes típicament urbans, com la segregació residencial. Així, doncs, les polítiques urbanes poden tenir diferents subjectes: locals, metropolitans, regionals, nacionals i fins i tot supranacionals. Una tendència important de canvi en les polítiques urbanes, de fet, és la de la "governança multinivell". Aquesta dinàmica evolutiva és menys evident a Catalunya, si més no fins al tombant del mil·lenni, tant pel protagonisme dels ajuntaments en l'abordatge dels assumptes urbans com per la debilitat dels mecanismes de concertació interinstitucional.

La segona confusió fa referència a la tendència a assimilar les polítiques urbanes amb les polítiques urbanístiques. Les polítiques urbanes inclouen i de fet atorguen un paper molt rellevant a les polítiques urbanístiques, orientades a l'ordenació i a la millora dels aspectes físics de les ciutats. Però les polítiques urbanes no s'esgoten aquí, sinó que aspiren a tractar els problemes urbans en les seves múltiples dimensions (urbanística, econòmica, social i mediambiental). De fet, una tendència cada cop més estesa en l'àmbit

de les polítiques urbanes és el desenvolupament d'enfocaments integrals, promovent l'articulació entre temes diversos com l'urbanisme, el benestar social, l'educació, la salut i la participació. Aquest tipus d'enfocaments integrals han estat escassament desenvolupats a Catalunya. L'urbanisme ha ocupat un lloc preeminent en les polítiques municipals, i les perspectives integrals o transversals han trobat molts obstacles per desenvolupar-se.

Finalment, hi ha una tercera confusió, que consisteix a assimilar les polítiques urbanes amb allò que fan en exclusiva els poders públics. En general, les polítiques públiques no haurien de ser concebudes com el resultat unilateral de l'actuació institucional. Aquesta afirmació resulta especialment rellevant en el camp de les polítiques urbanes, ja que les limitacions de recursos i de competències municipals obliguen sovint els governs locals a construir complicitats i marcs de col·laboració amb altres actors. Les ciutats són també un espai privilegiat per a la democràcia participativa, la qual cosa fa possible la participació ciutadana més enllà dels canals representatius habituals. Això es fa més evident encara des de finals dels anys noranta, quan pren força a escala internacional un moviment de canvi cap a una governança urbana més participativa i col·laborativa. En el període 1980-2000, l'adopció d'aquest tipus de fórmules de participació i de col·laboració a Catalunya depèn en bona mesura de la voluntat política dels ajuntaments.

No podem menystenir les excepcions al diagnòstic que acabem de fer. L'impuls de les anomenades àrees de rehabilitació integral (ARI) el 1983 per part del Govern central, per exemple, va permetre generar marcs de cooperació interinstitucional per a la rehabilitació d'àrees urbanes amb un teixit residencial en declivi. El Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya va impulsar a mitjan anys noranta un programa de desenvolupament comunitari que va posar el focus en els barris d'ADIGSA, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que gestiona i administra habitat-

ges socials públics de la Generalitat. Però el veritable impuls a les polítiques urbanes a Catalunya per part de la Generalitat no es produí fins al 2003, en el període del primer Govern d'entesa.

## **L'impuls a l'agenda urbana: una nova generació de polítiques de barris**

D'entre el conjunt de casos que il·lustren la vocació del Govern tripartit per impulsar una nova generació de polítiques urbanes a Catalunya cal destacar l'anomenada Llei de barris, aprovada pel Parlament de Catalunya amb un ampli consens polític el 2004. La formulació d'aquesta Llei partí d'una triple constatació: primer, la persistència de dinàmiques significatives de desigualtat entre àrees urbanes a Catalunya, malgrat els esforços i els assoliments dels ajuntaments en matèria de rehabilitació de barris; segon, l'empijorament dels processos de segregació residencial i de declivi urbà en els barris més desafavorits com a conseqüència, sobretot, del fort creixement de la immigració i de la dinàmica alcista dels preus immobiliaris; tercer, la insuficiència de les polítiques municipals en l'abordatge d'un problema, el de la segregació urbana, que té com a origen i com a conseqüència la mateixa desigualtat intermunicipal. Aquest últim punt té una importància especial, ja que l'impuls de la Llei de barris comportava també l'impuls d'una acció redistributiva entre territoris per part d'una institució supramunicipal com el Govern de la Generalitat.

182

La Llei de barris exemplifica, doncs, l'inici d'una nova generació de polítiques urbanes a Catalunya, entre les quals també hi podem trobar altres exemples, com els plans educatius d'entorn o els programes Salut als Barris i Treball als Barris, vinculats a la mateixa Llei. La Llei de barris suposà un triple gir respecte de les tendències dominants en les polítiques urbanes en els anys anteriors: 1) l'impuls de marcs de coordinació interinstitucional (de governança multinivell) en l'abordatge d'una problemàtica urbana com és la

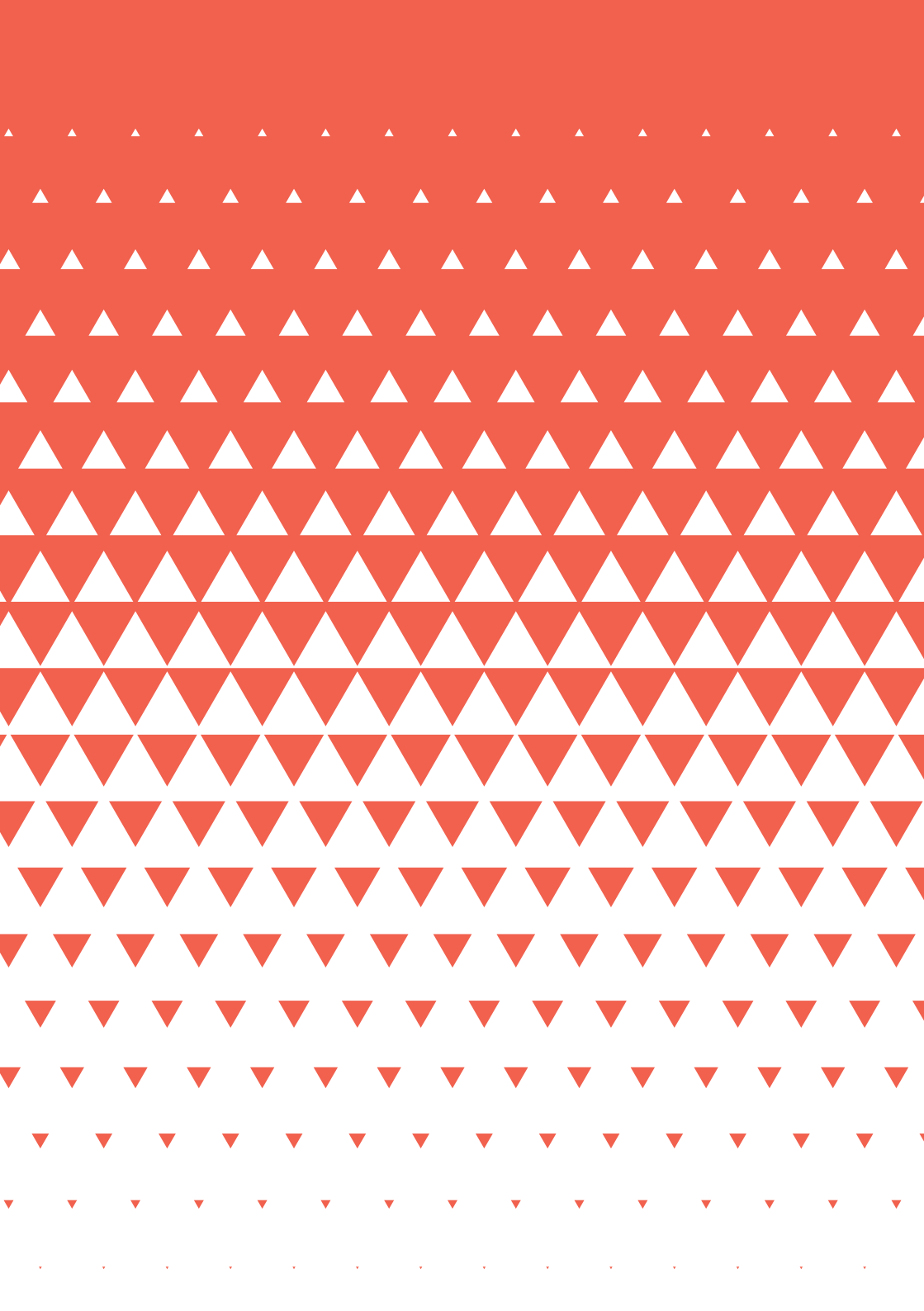
segregació; 2) la promoció d'un enfocament integral per a la rehabilitació dels barris, combinant diferents tipus d'actuacions com la millora de l'espai públic, la dotació d'equipaments, la rehabilitació de l'habitatge, la igualtat de gènere i la promoció social, i 3) el desenvolupament d'una lògica de governança participativa i col·laborativa, promovent el treball conjunt entre diferents ens institucionals, socials i veïnals.

El desplegament de la Llei de barris entre el 2004 i el 2010 va comportar l'impuls d'un centenar de projectes de rehabilitació de barris arreu del país, projectes que es van acompanyar en molts casos de programes complementaris impulsats per diferents departaments del Govern de la Generalitat, com els ja esmentats Treball als Barris i Salut als Barris. El balanç dels resultats d'aquesta política, com no podia ser d'una altra manera, ens obligaria a parlar de llums i d'ombres, qüestió que aquí no podem desenvolupar. La Llei de barris, de fet, no fou aliena als debats que generen les polítiques de rehabilitació urbana a escala internacional. No obstant això, aquesta Llei va gaudir, i gaudeix fins al dia d'avui, d'un ampli reconeixement polític que l'ha preservat de la seva derogació.

Des de l'any 2010 s'ha produït a Catalunya una situació paradoxal. D'una banda, les transformacions residencials ocorregudes al país en els anys anteriors i durant la crisi han suposat una acceleració de les dinàmiques de polarització socioespacial. Els barris més desafavorits s'han vist colpejats amb especial duresa pels efectes de la crisi (pobresa energètica, desnonaments, atur, precarietat laboral...), i els municipis on s'ubiquen han vist significativament restringides les seves capacitats d'actuació. De l'altra, el desplegament de la Llei de barris s'ha vist aturat per raons pressupostàries. El món municipal torna a prendre la iniciativa en aquest terreny; per exemple, a través del Pla de barris de Barcelona, un pla basat en una lògica redistributiva entre els barris de la ciutat, en estratègies transversals de rehabilitació de barris i en la coproducció de

polítiques entre el sector públic, el social i el veïnal. L'aturada de la Llei de barris indica un nou període de replegament de les polítiques urbanes al país. Les dinàmiques de desigualtat entre barris i municipis se'n poden ressentir greument si no es promouen noves actuacions a escala supramunicipal, metropolitana i nacional.





# La governança del territori, urbanisme i planejament

**Marc Parés**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

**i Xavier Matilla**

Universitat Politècnica  
de Catalunya

# #22

Des de la restauració de la democràcia a Catalunya, el govern del territori ha estat determinat per un marc legal i administratiu que ha atorgat a les institucions públiques el rol d'agents decisors de la seva planificació i ordenació. En aquest sentit, els ajuntaments i la Generalitat, mitjançant un marc competencial interdependent, s'han convertit, per bé i per mal, en els màxims responsables de les transformacions territorials i urbanístiques que ha experimentat el país durant les darreres quatre dècades. Han actuat com a planificadors, és a dir: diagnosticant les problemàtiques, establint objectius estratègics, regulant i assignant usos al sòl i arbitrants interessos contraposats, d'acord amb allò que hem anomenat "l'interès general".

## **1. Un model de desenvolupament urbanístic municipal orientat al creixement**

Aquest model de govern del territori liderat per les administracions va tenir un primer període fonamentat en el planejament municipal que va permetre fer front de manera eficaç al llarg llistat de man-

cances urbanístiques i socials que tenien la gran majoria d'àrees urbanes de Catalunya durant els anys vuitanta i inicis del noranta. És inqüestionable que durant els primers anys de la democràcia moltes viles, barris i ciutats de Catalunya van veure com millorava la seva qualitat de vida, com es resolien molts dels seus problemes infraestructurals, s'ampliaven els espais lliures i s'incrementava la seva dotació d'equipaments. És a dir, les administracions van ser capaces d'orientar el desenvolupament urbanístic en favor de l'interès general.

Un cop superat aquest primer període en el qual progressivament es van satisfer les necessitats més bàsiques existents, el creixement econòmic va donar a lloc a processos planificats de desenvolupament urbanístic municipal (no pas territorial) que en nombroses ocasions no van saber (o no van voler) fer front a les dinàmiques especulatives. La gran majoria dels ajuntaments catalans van elaborar nous plans generals d'ordenació urbana a finals dels anys vuitanta i durant els anys noranta, i molts ho van fer des de la lògica del creixement, entenent el desenvolupament urbanístic com un motor de desenvolupament econòmic. Sota aquesta lògica, el desenvolupament urbanístic a través de sectors de creixement o transformació va esdevenir una important font de recursos. I sovint, l'única font d'obtenció de sòl públic, de manera gratuïta com a sòls de cessió, que els ajuntaments necessitaven per pal·liar els dèficits de dotacions existents. De manera que aviat es va pervertir el concepte d'interès general que justificava els nous desenvolupaments, ja que, si bé era cert que es requerien noves dotacions de sòl públic o d'habitatge social, no sempre era necessari ampliar el parc d'habitatges, de comerços o d'indústries que els generaven. Altrament, les cessions de sòl públic eren falsament gratuïtes, ja que va ser el preu de l'habitatge i per tant van ser totes les famílies que van haver de comprar un habitatge sobrevalorat les que van costejar les obligacions urbanístiques i assegurar els beneficis dels propietaris de sòl i dels promotors.

Durant aquest període, i gràcies a aquesta dinàmica expansionista i sense voluntat de control des de l'ordenació territorial, es generà un nou marc cultural en el qual els creixements urbanístics i la construcció de noves infraestructures, fonamentalment viàries, s'han justificat com a accions de desenvolupament sempre positives i en benefici de tota la comunitat i, en canvi, s'ha menyspreat la preservació de l'espai obert o les dinàmiques d'exclusió social i segregació urbana que es generaven.

## **2. D'un no-model d'ordenació del territori als instruments de planificació territorial**

Pel que fa a l'ordenació del territori a escala supramunicipal, àmbit de responsabilitat de la Generalitat de Catalunya, durant dècades no hi va haver cap voluntat planificadora i el territori es va anar ocupant sense un model aparent. De fet, però, sí que hi havia model implícit. Un model inspirat en una cultura política que entén el territori com un bé de mercat al servei d'un concepte de desenvolupament econòmic liberal. Aquest no-model emparà els excessos dels creixements urbanístics municipals i significà la proliferació d'actuacions arreu del territori sense cap ordre estructural i amb escassa sensibilitat ambiental i social. Aquest fet va generar el sorgiment d'un conjunt de moviments socials en defensa del territori i posteriorment, l'any 2006, l'aparició del manifest *Per una nova cultura del territori*.

No és fins a la primera dècada del segle XXI que, amb el canvi de Govern a la Generalitat, Catalunya es dota d'un complet entramat de plans territorials, tant parcials com sectorials, que suposen un clar canvi de tendència en aquest sentit. No obstant això, si bé és cert que mitjançant els nous instruments d'ordenació del territori es definí un nou marc i una nova visió, el temps ha demostrat que aquest nou marc no va ser capaç de capgirar un model de desenvolupament mercantilitzador del territori i que més aviat el va intentar

domesticar. En aquests moments, després d'un nou canvi polític, tot i la vigència dels plans territorials, sovint sembla que aquests siguin un obstacle per a la Generalitat i no un marc estructural.

### **3. El fracàs de la governança participativa del territori**

En paral·lel, a mitjan dècada dels noranta, i sobretot durant els primers anys del segle XXI, va anar guanyant força una nova manera de governar el territori basada en l'articulació de xarxes d'actors de naturalesa diversa, deixant de ser els poders públics els decisors únics i executors privilegiats i incorporant altres actors (del mercat i de la societat civil) en l'elaboració de les polítiques urbanes i territorials. L'Estratègia Territorial Europea de l'any 1999 representa clarament l'evolució cap a aquest nou paradigma basat en formes més flexibles de concertació social, coordinació institucional i govern multinivell.

190

En aquest sentit, a Catalunya hem tingut múltiples experiències participatives impulsades des de les institucions públiques en l'àmbit de les polítiques urbanes (disseny d'espais públics, gestió d'equipaments, etc.). Tanmateix, el gran creixement de la participació en les polítiques urbanes i territorials es produeix quan la legislació comença a incorporar les pràctiques participatives de forma obligatòria a través de la Llei d'urbanisme de Catalunya de l'any 2002. Convertir la participació en una norma, però, no va garantir un canvi de model en les formes d'intervenció sobre el territori.

### **4. Crisi i nova realitat urbana i territorial**

Tot i que, com hem dit, la iniciativa de la transformació territorial a Catalunya estava en mans dels poders públics, a ningú se li escapa que no han estat l'únic actor protagonista de les transformacions que ha experimentat el nostre territori en els darrers anys. La legislació i les dificultats de finançament dels ajuntaments,

entre d'altres, han fixat les bases perquè el planejament territorial i urbanístic s'orientés a facilitar la intervenció del sector privat que, seguint les lògiques del mercat, ha ocupat i transformat el territori a partir del seu valor d'intercanvi. Tal com s'ha explicat anteriorment, massa sovint els poders públics s'han deixat seduir pels beneficis econòmics a curt termini i han alineat els seus interessos amb els interessos del mercat. Com a conseqüència, s'ha urbanitzat i construït en excés i sovint en llocs on no era convenient. Vista l'evolució dels preus de l'habitatge, les dificultats de milers de famílies de poder accedir a un habitatge digne i la incapacitat dels poders públics per fer front a la situació generada per la crisi hipotecària, sembla obvi que el marc regulador (espanyol i català) és manifestament insuficient per frenar les dinàmiques especulatives en les transformacions urbanístiques i territorials.

L'esclat de les crisis economicofinancera, ambiental, social i política ens dibuixa una nova realitat: una societat molt més complexa amb nous problemes urbans (els desnonaments, les situacions d'emergència social urbana, la pobresa energètica, els buits urbans, la qualitat ambiental, etc.) que poc tenen a veure amb l'escenari precedent de benestar col·lectiu i creixement econòmic (i urbanístic) sense límits. Un nou escenari en el qual les institucions públiques perden capacitat d'intervenció i de regulació i, per contra, la societat civil comença a adoptar noves pràctiques d'autoorganització i autogestió, fet que ens obliga a replantejar-nos tant el paper de les administracions com les formes de la participació ciutadana fins ara promoguda per les institucions públiques sota el paradigma de la governança participativa.

Tot i que en l'àmbit de les polítiques urbanes i territorials existeixen algunes limitacions importants per fer efectives aquestes noves concepcions de la participació (la propietat del sòl, la naturalesa pública de les infraestructures, etc.), la realitat és que cada cop trobem més pràctiques concretes que troben maneres de fer

alternatives, fins i tot amb la col·laboració de les administracions públiques, que, incapaces de resoldre els problemes de la gent, accepten traslladar a la societat civil la gestió dels recursos urbans i territorials. Les mediacions de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca enfront dels desnonaments, algunes cooperatives com ara Som Energia o algunes pràctiques prèvies a la situació actual, com els projectes de custòdia del territori o el Projecte Rius se situen clarament en aquest àmbit d'innovació social, que té, com veiem, encara molta diversitat, però alhora molta potencialitat de desenvolupament futur.

## **5. Els grans reptes de futur**

En aquest nou escenari apareixen noves necessitats i nous reptes, tant per a les institucions com per a la ciutadania en general, que, al mateix temps, poden esdevenir també noves oportunitats per fer front als dèficits històrics que acumula el planejament territorial i urbanístic al nostre país. En destaquem els següents:

- ▶ **Governar el territori en benefici de la col·lectivitat:** les transformacions del territori no poden continuar prioritant els interessos privats i de mercat, han de ser governades en benefici de la col·lectivitat, evitant dinàmiques especulatives. En aquest sentit, cal replantejar l'esperit i els fonaments del marc legal, però sobretot cal treballar per generar una nova cultura del desenvolupament territorial.
- ▶ **Equitat territorial:** cal avançar cap a un model de polítiques territorials que entenguin l'equilibri territorial des de la lògica de l'accés equitatiu a la renda, els serveis i els recursos per al conjunt del territori. Les polítiques territorials han de ser generadores d'igualtat social.
- ▶ **Avançar de l'ordenació del territori a l'organització del territori:** més enllà de planificar i ordenar sobre el paper, necessari però insuficient, cal avançar cap a un desenvolupament



lupament territorial humà, integral i comunitari; cal entendre el desenvolupament territorial des de la perspectiva del desenvolupament humà, tot planificant intervencions espacials amb caràcter integral que tinguin per objectiu millorar les condicions de vida de les persones en el marc de la seva comunitat. En aquest sentit, cal posar en valor les iniciatives socialment i econòmicament innovadores i desenvolupar els marcs institucionals i regulatius òptims per tal que es puguin desenvolupar.

► **Governar els béns comuns:** la gestió de béns com l'aigua, l'energia o l'aire, que estan vinculats a drets humans essencials, requereixen un Govern públic, transparent i participat per la ciutadania per tal d'assegurar que la seva gestió garanteixi l'accés a aquests béns per part de totes les persones.

► **Revalorar els espais oberts:** més enllà de preservar la matriu biofísica i les seves funcions ambientals, cal abandonar la seva concepció com a espais passius i avançar decididament cap al seu desenvolupament com a espais actius i per tant productius. Les polítiques territorials s'han d'orientar a fer possible un nou desenvolupament territorial dels espais oberts, agrícoles i forestals que assegurí les seves funcions ecològiques i alhora estableixi les bases d'un desenvolupament econòmic equilibrat entre l'àmbit urbà i el rural.

► **Avançar cap a un nou metabolisme urbà,** que a partir de la complexitat funcional sigui capaç de generar àmbits urbans menys depredadors i més autosuficients i per tant amb menys impactes ambientals interns i externs.

► **Un nou model de mobilitat:** resoldre els problemes derivats de la mobilitat és un dels grans reptes de la societat actual. Per això cal replantejar el model de mobilitat: les infraestructures de transport, la seva gestió, la forma d'urbanització, etc.

# Polítiques ambientals i conflictes socials

**Enric Tello**

Universitat de Barcelona

**i Gabriel Jover**

Universitat de Girona

# #23

## **1. Recuperar la memòria de les lluites socioambientals**

Les polítiques ambientals del nostre país en els darrers trenta anys són un bon exemple del paper dels moviments socials com a motors del canvi. La mobilització sorgeix quan un sistema polític és incapaç de donar resposta a malestars o desigs de la gent, i els retards o les distorsions en la traducció política de les seves aspiracions esdevenen un indicador de qualitat democràtica.

Catalunya va tenir un albirament força primerenc de la consciència ambiental el 1972-1973, després de la dictadura que havia somort —però mai no anul·lat del tot— la cultura republicana, catalanista i llibertària de l'excursionisme i el naturisme. Aquella primera onada es marcí amb els decebedors resultats de la transició política, que instituiren un sistema polític representatiu però gens participatiu i amb un arc parlamentari on cap partit recollia aleshores la menor espurna ecologista.

## **2. Política territorial, reconversió industrial i protestes locals als anys vuitanta i noranta**

Amb la segona guerra freda i la reacció econòmica neoliberal desfermades el 1981-1982, i les prioritats adoptades davant la reconversió industrial, els anys vuitanta foren una llosa per a les aspiracions ambientals. Les institucions i els partits sorgits de la transició creien que ja feien prou per "la natura" si protegien certs paratges singulars, sobreentenenent que fora del seu perímetre no calien altres miraments. Hi hagué, però, alguns assoliments en la protecció d'espais naturals que perduraren. Malgrat les seves limitacions, la Llei d'espais naturals del 1985 oferí un primer marc a la protecció del medi, però que darrere de les zones protegides (PEIN) hi hagués una gestió efectiva depengué del fet que altres administracions omplissin el buit de política ambiental de Convergència i Unió (CiU). Aquest fou, per exemple, el paper pioner assumit per l'Àrea de Parcs Naturals de la Diputació de Barcelona.

196

Els conflictes socioambientals més profunds en la Catalunya dels darrers quaranta anys coincidiren amb la creació del Departament de Medi Ambient (1991). D'una banda, la lluita contra un Pla de residus industrials que només pretenia exportar-los i incinerar-los a la Conca de Barberà o a l'Alt Camp, i de l'altra, la "guerra de l'aigua" (1991-2002) als barris obrers del Baix Llobregat, el Barcelonès i el Vallès Occidental. Les directives de la UE exigiren instal·lar moltes depuradores, i el trasllat del cost als consumidors va provocar un encariment sobtat del rebut de l'aigua allà on ja era més cara i els consums més baixos, mentre que l'estructura tarifària es mantenia molt regressiva. Això va fer esclatar una protesta consistent a pagar només la tarifa de l'aigua i l'IVA en un compte corrent de les associacions de veïns, fent insubmissió fiscal als impostos afegits. El segon gran conflicte socioambiental fou el projecte de transvasament de l'Ebre. Després de formar part d'anteriors propostes defensades pel Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE)

i CiU, aquella obra faraònica esdevingué la peça estrella del Plan Hidrológico Nacional (PHN) aprovat el 2001 pel Govern espanyol del PP presidit per José M.<sup>º</sup> Aznar. El PHN suscità l'alarma de la comunitat científica i de la gent del delta de l'Ebre.

Els anys 2003 i 2004 marquen un canvi en l'escenari polític. A Catalunya es formà el primer Govern tripartit d'esquerres, que nomenà Salvador Milà conseller de Medi Ambient i Habitatge (2003-2006). La inesperada victòria del PSOE a les eleccions del 2004 generà dues sonades decisions: la retirada de la guerra de Iraq i la derogació del transvasament de l'Ebre. Aquesta segona anà acompanyada del nomenament de Cristina Narbona com a ministra de Medi Ambient, la primera persona digna d'aquest càrrec a Espanya. La seva sintonia amb Salvador Milà ajudà a endegar el segon impuls de les polítiques ambientals a Catalunya, si més no on el Departament de Medi Ambient gaudia de competències reals: aigua, residus, medi natural, qualitat de l'aire i habitatge. D'una banda, amb el nou conseller s'encetava una política alternativa al transvasament. Es posà en marxa l'Agència de Residus de Catalunya per dotar la Llei 6/93 de les infraestructures i el finançament necessaris per avançar la recollida selectiva i el reciclatge i es va ampliar el PEIN amb noves àrees d'especial interès per a les aus (ZEPA) o d'interès comunitari pels seus valors ambientals (LIC, Llocs d'Importància Comunitària) fins a abastar un 30% del territori català. En la prevenció i el control de la contaminació, Milà unificà les estacions de mesura i declarà diversos municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric. També aprovà el primer decret de mesures d'ecoeficiència als nous habitatges.

Al costat dels assoliments cal anotar els límits de l'avenç aconseguit per Salvador Milà. Resulta irònic que Albert Vilalta (primer conseller de Departament de Medi Ambient, 1991) pogués haver estat cessat per les seves reticències al túnel de Bracons que un

Govern d'esquerres finalitzaria set anys després. Però l'àmbit més conflictiu fou l'energia: malgrat els esforços de Milà per millorar-lo, el Pla de l'energia de Catalunya 2006-2015 incomplia el Protocol de Kyoto, posposava fins al 2022 la decisió de tancar les centrals nuclears, proposava fins a vuit noves centrals tèrmiques de gas de cycle combinat, i insistia a donar prioritat a la connexió de molt alta tensió amb França quan el veritable déficit raia en el pèssim estat de les línies de distribució de mitjana i baixa tensió que barraven el pas a molts parcs eòlics o solars (i que foren el veritable origen dels talls de subministrament).

### **3. Crisi econòmica, pobresa socioambiental i desmantellament de les institucions ambientals públiques: 2007-2017**

Amb el segon tripartit es procedí a una primera esterilització de les polítiques ambientals aixecades fins al 2006. Els plans de protecció i gestió dels espais naturals (XN2000, corredors ecològics, etc.) quedaren congelats, les polítiques de control de la contaminació atmosfèrica foren oblidades, les propostes d'una intensificació de la recollida selectiva i de la construcció de les instal·lacions necessàries per al processament i reciclatge dels residus s'alentiren, etc. Finalment, el nou Govern de CiU procedí al desmantellament de les institucions públiques i de les polítiques que s'havien bastit al llarg del període anterior. La desaparició del Departament de Medi Ambient i la reubicació de les antigues direccions generals d'avaluació ambiental, biodiversitat i residus o la privatització de la gestió d'Aigües Ter-Llobregat eren la mostra dels canvis que propugnava el nou "Govern dels millors" d'Artur Mas. La bufetada social de la crisi deixava en sordina la major part de conflictes ambientals de l'anterior període, en particular els territorials, en part per la crisi en el sector de la construcció residencial i l'obra pública. Tanmateix, la crisi feu emergir un nou tipus de conflicte de caràcter socioambiental al "nord": l'ecologisme social dels pobres.

La precarització econòmica, especialment als centres urbans, ha privat una part important de la població dels drets d'accés a serveis bàsics com ara, novament, l'aigua, l'energia i l'accés a l'habitatge, i en no pocs casos a una dieta alimentària saludable. Novament, els conflictes socioecològics han emergit amb una nova expressió en aquests anys sense una resposta ràpida i sòlida per part de les institucions.

#### **4. Balanç i noves propostes**

Qualsevol balanç ha de preguntar-se, tanmateix, què hauria passat si l'ecologisme dels anys setanta i vuitanta no hagués aconseguit la Llei d'espais naturals el 1985, si la mobilització de l'Alt Camp i la Conca de Barberà no hagués portat la Llei de residus d'Albert Vilalta del 1993, o si l'ecologisme popular de les Terres de l'Ebre aliat amb la nova cultura de l'aigua no hagués aconseguit aturar el transvasament de l'Ebre el 2003. Els assoliments d'Albert Vilalta i Salvador Milà poden considerar-se limitats des dels moviments ecologistes, però l'oposició frontal als seus projectes de canvi per part de l'altra "societat civil" (Cercle d'Economia, Foment del Treball, grups mediàtics, etc.) fa pensar que apuntaven al cor d'una redistribució social de la gestió (més pública) i les càrregues (qui contamina paga) en la sostenibilitat ecològica. Si la història de la paràlisi o l'avenç de les polítiques ambientals a Catalunya deixa palesa la funció motora dels moviments socials i la comunitat científica compromesa, la raó de fons rau en la força contrària de l'*altra participació*: els qui porten tant temps manant des del poder econòmic que els sembla gairebé natural que sempre els pertoqui fer-ho.

**Política i gestió  
de la natura a  
Catalunya (1980-  
2016):  
el llast d'un  
conflicte polític  
i social entre  
desiguals**

**Àlex  
Casademunt**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona



# #24

## **Introducció**

Catalunya té una població estable que voreja els 7,5 milions d'habitants i rep anualment més de 15 milions de turistes (18 milions el 2016); d'altra banda, la seva ubicació geogràfica li permet tenir un mosaic d'ecosistemes molt ric i divers però també summament fràgil. Malgrat aquesta combinació de factors tan excepcional, Catalunya no disposa encara dels recursos institucionals i financers necessaris per dur a terme una política i una gestió efectives del seu patrimoni natural.

Aquesta situació —repetidament denunciada per una comunitat científica vigilant però massa sovint ignorada— encara sorprèn més si tenim en compte l'existència a Catalunya d'una tradició associativa (entitats excursionistes i conservacionistes) que ha vinculat els valors naturals i patrimonials amb els identitaris. Tanmateix, conscient d'aquesta vinculació, el nacionalisme conservador —que, com veurem, ha tingut una responsabilitat molt directa en la gestió del patrimoni natural— ha actuat de forma

molt contradictòria: des del punt de vista discursiu, ha exaltat els valors naturals i patrimonials del país; des del punt de vista polític i de gestió, en canvi, els ha relegat a una posició absolutament perifèrica i molt subordinada als interessos del sector agrari i forestal. Al llarg d'aquest capítol donarem algunes claus interpretatives per explicar com s'ha arribat a aquesta situació i com es planteja un escenari de futur.

## **Etapes en la política i gestió del patrimoni natural**

La política de conservació del patrimoni natural ha seguit unes etapes diferenciades que posen en evidència sensibilitats diverses en relació amb la seva consideració (rellevància social) i gestió. Cada etapa es caracteritza per uns elements comuns en la governança (dispersió de competències, tensions entre administracions, etc.).

### **Primera etapa (1980-1990): bones intencions i un "pecat d'origen"**

El nou marc normatiu (CE78 és Constitució Espanyola de 1978, articles art. 149.1.23; i EAC79 és Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, articles 9.10 i 10.1) permetrà el traspàs de competències en matèria d'espais naturals a la Generalitat, i es materialitzarà amb un primer traspàs de serveis (1980) de les delegacions provincials de l'Institut per a la Conservació de la Natura (ICONA) al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP). El 1983 es produeix el traspàs de competències en matèria més general de medi ambient al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP); en conseqüència, la gestió del patrimoni natural i de la biodiversitat quedarà compartida entre els dos esmentats departaments. Aquest "pecat d'origen" es perllongarà ben bé fins al 1999, provocant tensions més o menys punyents entre els dos departaments. Malgrat això, aquesta primera etapa en la protecció del patrimoni natural es caracteritza per una intervenció pública decidida i per una producció

legislativa notable: és el cas de l'emblemàtica Llei 12/1985, d'espais naturals. Font (2001: 88) qualifica aquesta etapa inicial com "d'eufòria conservacionista" i en destaca alguns factors explicatius: institucionals (la necessitat que té la Generalitat de legitimar la gestió i execució d'unes competències i serveis traspassats); polítics (la voluntat d'associar la protecció del patrimoni natural amb elements de caràcter identitari en un context de recuperació de l'autogovern); socials (el prestigi d'un moviment conservacionista que aconsegueix tenir un ressò i una influència política real).<sup>26</sup>

Tanmateix, a finals dels anys vuitanta l'acció de Govern s'estanca: d'una banda, el desplegament del Pla d'espais d'interès natural (PEIN) previst per la Llei 12/85 s'ajorna set anys (Decret 328/1992); de l'altra, s'alenteix molt el ritme de declaracions de parcs naturals. En acabar aquesta primera etapa, la dispersió de funcions i de competències en la gestió dels espais naturals és màxima: dos departaments de la Generalitat (DPTOP i DARP) i tres Administracions (Estat - Parc d'Aigüestortes, Generalitat - PEIN i DIBA - Xarxa de Parcs Naturals).

203

### **Segona etapa (1990-2010): les oportunitats perdudes**

Les expectatives que generen, d'una banda, la creació del Departament de Medi Ambient (DMA) i l'aprovació del Pla d'espais d'interès natural, ambdós el 1992, i, de l'altra, l'aprovació de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i la flora silvestres (hàbitats), es veuran aviat frustrades per la dispersió de competències entre el DMA i el DARP. Segons Font (2001: 95) i Carceller (2017), aquesta divisió funcional entre planificació (DMA) i gestió efectiva (DARP) generarà unes tensions que dificultaran una política activa de conservació del patrimoni natural. Aquest context es veurà agreujat per la progressiva pèrdua de centralitat política del DMA en el Govern de la Generalitat i per una distribució pressupostària en el DARP clarament favorable

als interessos productius i molt perjudicial per a la protecció del patrimoni natural. La necessitat d'elaborar una estratègia integral de protecció del patrimoni natural i de la biodiversitat es fa ineludible amb la signatura del Conveni sobre Diversitat Biològica (1996). Malgrat això, la qüestió no s'abordarà tot i els esforços i les iniciatives d'algunes entitats com la Institució Catalana d'Història Natural (ICHN).<sup>27</sup> Des de l'àmbit privat, cal assenyalar la constitució del Patronat de la Fundació Territori i Paisatge el 1998.

L'aprovació del Decret 297/1999 torna a assignar les funcions de la Direcció General de Medi Natural del DARP a la Direcció General de Patrimoni Natural i Medi Físic del Departament de Medi Ambient. Tanmateix, les polítiques d'aquest darrer Govern de Pujol experimentaran pocs canvis: amb l'excepció de la Llei de protecció dels animals (Llei 22/2003) —que neix sense dotació econòmica—, la producció legislativa en aquest període serà de poca rellevància. Des de l'àmbit privat, cal destacar la Declaració de Montesquiú (2000), que obrirà les portes a l'activitat de custòdia en el nostre país.<sup>28</sup>

Finalment, el període dels dos tripartits (Maragall i Montilla) es veurà condicionat per diferents elements: primer, per l'afinitat entre els governs de la Generalitat i de l'Estat; segon, per la delimitació i clarificació de competències en la matèria que permet l'aprovació del nou Estatut d'autonomia (EAC-2006); tercer, per l'aposta decidida del Govern de l'Estat per impulsar mesures per a la protecció del patrimoni natural, com ara l'aprovació de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Pel que fa a la Generalitat, el Decret 296/2003 canvia la denominació del DMA per Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) i atribueix les funcions relatives a la qualitat i planificació ambiental, l'aigua, els boscos, la biodiversitat i la protecció del medi natural concentrant-les en la Direcció General de Medi Natural. Malgrat aquests avenços en la racionalització (simplificació i concentració), la protecció efectiva

del patrimoni natural es veurà compromesa per l'orientació expansiva que prenen altres polítiques sectorials (especialment agro-indústria, urbanisme i mobilitat); una prova d'això, la trobem en les dificultats que va tenir el DMAH per ampliar la Xarxa Natura 2000 (Societat Catalana d'Ordenació del Territori, 2005).

### **Tercera etapa (2011-2015): la regressió, marginalitat i subordinació**

La reducció del nombre de departaments del primer Govern de Mas té unes conseqüències evidents en la gestió del patrimoni natural i de la biodiversitat: la supressió del Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) i el trasllat de la majoria de les seves competències cap al nou Departament de Territori i Sostenibilitat (DTS) del conseller Lluís Recoder. Pel que fa a les competències específiques sobre medi natural i biodiversitat, aquestes passaran al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, concretament a la Direcció General de Medi Natural i Biodiversitat. Conseqüència d'aquesta reestructuració és la reducció dràstica d'un 60% dels pressupostos destinats a la gestió del medi natural en el període 2009-2012 (Ecologistes en Acció, 2012).

Pel que fa a la producció legislativa, la iniciativa provindrà bàsicament del Govern de l'Estat i posarà en evidència el retard acumulat en la legislació catalana, tant respecte de l'estatal com de l'europea. Aquesta "desídia" legislativa deixarà pendents dues assignatures d'obligat compliment: el decret per al disseny dels òrgans rectors i de participació dels parcs naturals (mandat de la Llei 12/2006) i l'elaboració de l'estratègia catalana de conservació de la biodiversitat, tal com exigeix la Convenció de les Nacions Unides sobre la Biodiversitat.

La clara regressió i marginalització de la política de conservació del patrimoni natural a Catalunya posarà en alerta la comunitat

científica i el món associatiu; una mostra d'això és la Declaració del Patrimoni Natural de Catalunya del 2014.<sup>29</sup>

Malgrat aquestes crítiques, el Govern de Mas, a través del DARP i del conseller Josep Maria Pelegrí, accentua el gir ideològic pel que fa a la consideració i valoració del patrimoni natural. Així, la prioritització dels valors productivistes que subordinen la protecció del patrimoni natural als interessos agraris (i ara també als de l'activitat turística) es fa molt evident amb l'aprovació (Acord de Govern 21/2015, de 17 de febrer) del Pla de gestió dels espais naturals de protecció especial de Catalunya 2015-2020; un instrument de gestió que pretén fer compatibles les activitats (tradicionals i noves) que es fan en aquests espais naturals per tal d'impulsar el seu paper com a font de creació de nova activitat socioeconòmica i de creixement econòmic.

Com assenyala Carceller (2017): "La situació va arribar a un punt tan crític que aquell mateix any el Parlament de Catalunya va reprovar el Pla esmentat i poc després van ser retornades al DTES una part de les competències perdudes per l'administració ambiental sis anys abans".

### **El present: noves perspectives i oportunitats davant de velles amenaces?**

Amb l'actual Govern de Puigdemont, el Departament de Territori i Sostenibilitat (Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural) recupera les competències perdudes a favor del DARP en els governs d'Artur Mas. Tant en l'àmbit parlamentari com en l'acció de Govern, destaquen algunes aportacions favorables a una millora en la governança del patrimoni natural: l'increment substantiu de les dotacions pressupostàries per als parcs en els pressupostos per al 2017, la creació del Fons de patrimoni natural, l'activació de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de

Catalunya, la modificació del Codi civil català que dona més suport jurídic a la custòdia del territori o les mesures introduïdes per l'article 205 de la Llei 5/2017 que reforcen els mecanismes de gestió dels espais del PEIN (Carceller, 2017).

Més important és encara l'anunci per part del conseller de Territori i Sostenibilitat, Josep Rull, de la creació de l'Agència del Patrimoni Natural, organisme que concentraria definitivament les competències i seria dotat d'una major capacitat operativa.

Tanmateix, la història es repeteix, i, quan semblava que la política i gestió del patrimoni natural s'assegurava un futur més prometedori, ressorgeix el vell conflicte entre el Departament de Territori i Sostenibilitat i el DARP que podria obrir les portes a una nova involució. En efecte, el Decret 43/2017, de 2 de maig, de reestructuració del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, preveu la creació d'una Direcció General d'Ecosistemes Forestals i Gestió del Medi que substituiria l'antiga Direcció General de Forests. Com assenyala Carceller (2017): "Sense tenir una constància sobre el motiu d'aquest canvi, que *a priori* sembla forçat i innecessari, podria explicar-se com un intent per blindar les competències forestals del DARP o, anant més enllà, com l'inici d'una ofensiva involutiva per a la recuperació, una vegada més, de les competències relatives al medi natural". A aquesta disposició normativa, s'hi afegeixen veus provinents de determinats sectors de la propietat agrícola i forestal que posen el crit al cel davant de la possibilitat d'uns canvis polítics que podrien minvar la seva capacitat d'influència.<sup>30</sup>

## **Diagnosi final i línies de futur**

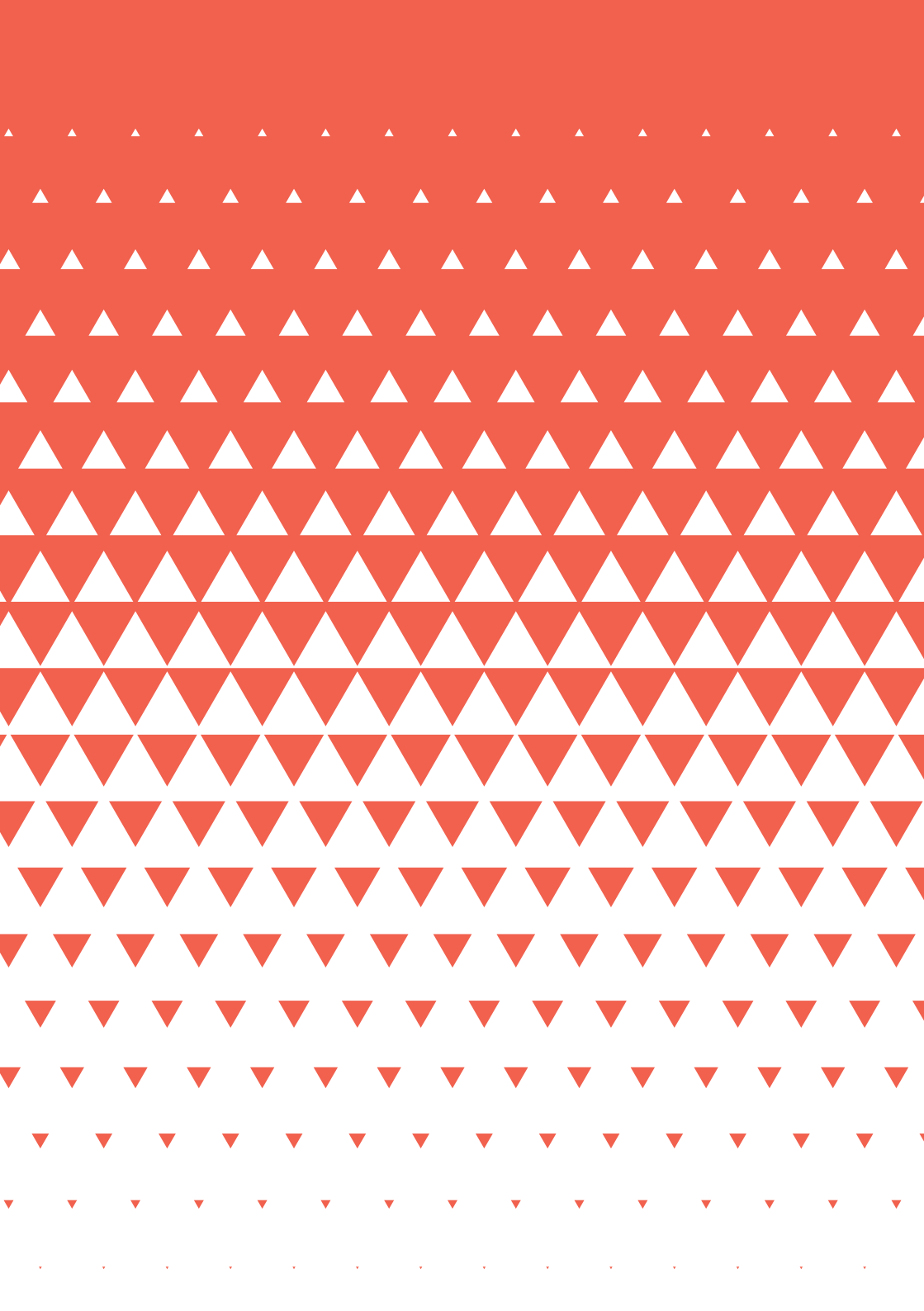
El recorregut històric en la governança de la protecció del patrimoni natural ha evidenciat un conflicte no solament entre dues formes politicoadministratives de gestionar el patrimoni natural,

sinó entre dues visions i consideracions del patrimoni natural: l'una, molt condicionada pels interessos d'alguns sectors poderosos de la propietat agrícola i forestal —representats políticament, primer per Unió Democràtica i després per Demòcrates—; l'altra, més propera a un sector tècnic i naturalista, amb una representació política més heterogènia i menys cohesionada. Aquest conflicte recurrent, i entre desiguals, ha condicionat indubtablement la governança del patrimoni natural i de la biodiversitat.

Una forma més equànime d'encarar aquest conflicte requeriria partir d'unes premisses com les que s'exposen en les conclusions de la recent jornada "Els reptes d'una nova governança del patrimoni natural a Catalunya" (Institut d'Estudis Catalans, 24/05/2017):

- 1) Adquirir consciència política sobre la importància de conservar el patrimoni natural, tant per tractar-se d'una infraestructura bàsica del país sense la qual no es pot garantir la qualitat de vida de la societat com per motius de caràcter ètic i identitari.*
- 2) Reconèixer el caràcter transversal de les polítiques de biodiversitat i patrimoni natural, posant fi a la dispersió institucional dels òrgans encarregats d'aplicar les polítiques ambientals i de patrimoni natural i les pugnes interdepartamentals.*
- 3) Reconèixer el caràcter prevalent que la conservació del patrimoni natural ha de tenir respecte de les polítiques sectorials que incideixen més directament en l'aprofitament de recursos naturals i dels béns i serveis ambientals (agràries, forestals, pesqueres, urbanístiques, turístiques, etc.).*





# Transició energètica i polítiques públiques

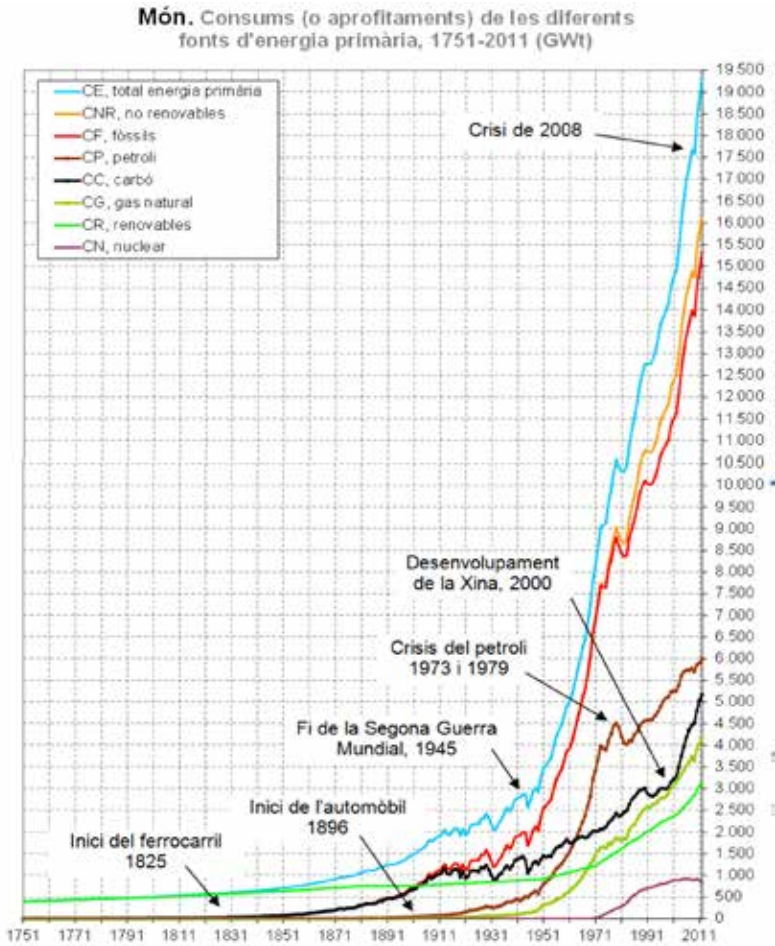
**Carles Riba**

Universitat Politècnica  
de Catalunya

# #25

La crisi de les energies no renovables no és una qüestió sectorial. És probablement el principal repte que caldrà resoldre en els propers anys i pot posar en perill la mateixa pervivència de la humanitat. Cal tractar-ho, per tant, com un tema transversal que emmarca totes les altres qüestions. És també un tema de límits naturals que els humans no podem modificar. L'ús dels combustibles fòssils en els darrers 200 anys ha permès un desenvolupament econòmic com abans no s'havia imaginat. Però ha creat una dependència d'aquests recursos que representa un hàndicap enorme. Darrere els neguits del dia a dia, ens sol passar per alt la perspectiva històrica dels usos energètics i de les seves conseqüències. Cal, en primer lloc, prendre consciència de la dimensió del problema.

Figura 1: *Factures energètiques dels combustibles fòssils. Dependències i desigualtats*, Carles Riba Romeva, Editorial Octaedro, 2015



212

Font: *Factures energètiques dels combustibles fòssils*, Carles Riba Romeva

## 1. Declivi dels combustibles fòssils

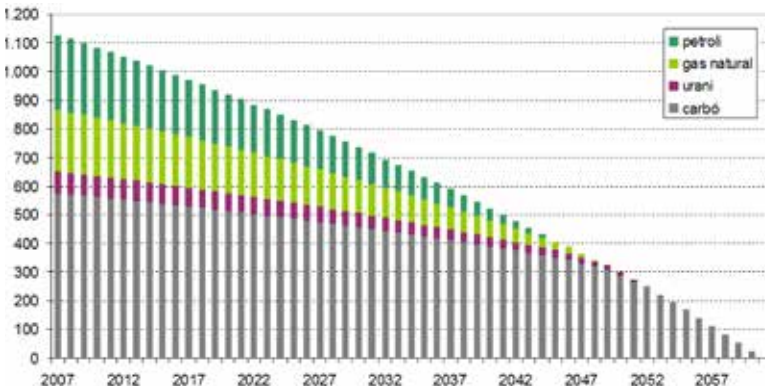
Aquest quadre ens fa veure els canvis sobtats de tendència que es produeixen a la fi de la Segona Guerra Mundial en els usos energètics i també en el creixement de la població. Són especial-

ment significatius els creixements del petroli entre el 1945 i el 1973 (en els països desenvolupats) i el del carbó després de l'any 2000 (desenvolupament dels països asiàtics emergents).

S'observa el gran salt en els usos energètics mundials a partir de la Segona Guerra Mundial que passen d'uns 2,5 TW (potència mitjana) el 1945 a més de 19 TW el 2012. La proporció màxima d'energies no renovables en el mix energètic mundial es dona amb la crisi del petroli del 1973 (aproximadament 87%), i en els darrers 40 anys minva lleugerament fins al 83%. En les darreres dècades les energies renovables han crescut molt, però també ho han fet les no renovables. En termes absoluts, les energies no renovables han crescut molt més que les renovables.

Confrontant els ritmes de consums d'energies no renovables amb les reserves de fonts no renovables (aquells recursos que poden ser extrets en condicions tècniques i econòmiques viables) del 2008 i extrapolant-ho al futur, resulta que el seu exhauriment total (petroli, gas natural, urani i carbó, per aquest ordre) es produiria el 2060 (figura 2).

**Figura 2: Recursos energètics i crisi. La fi de 200 anys irrepetibles, Carles Riba Romeva, Octaedro, 2012**



Des d'aleshores, les grans agències internacionals han considerat com a reserves hidrocarburs no convencionals ja descoberts amb anterioritat, així com algun petit nou descobriment. Però, alhora, també s'ha posat en dubte una part important de l'increment de les reserves de petroli de l'Orient Mitjà durant la dècada del 1990 (més del 20% de les reserves mundials de cru) que respon a interessos entre aquests països en el moment del repartiment de les produccions.

Amb tot, refent la seqüència d'exhauriment amb les dades oficials del 2014, l'esgotament total de recursos no renovables no s'allargaria més d'una dècada. Estem cremant els combustibles fòssils a raó d'un milió (1.000.000) de vegades més ràpidament que quan es van generar, d'aquí el caràcter de no renovables.

## **2. El canvi climàtic**

**214**

L'altra cara de la moneda de la crisi dels fòssils és el canvi climàtic. Cada tona de combustible fòssil que es crema origina aproximadament 3 tones de CO<sub>2</sub> que s'expandeixen en forma de gas a l'atmosfera. És una quantitat enorme.

El CO<sub>2</sub> ha estat sempre present a l'atmosfera i entra en el cicle de la matèria viva. El problema és que —com també el vapor d'aigua i altres gasos (metà, òxids nitrosos)— té un efecte d'hivernacle: la radiació solar travessa fàcilment l'atmosfera, però, quan la Terra torna a emetre aquesta energia a l'espai en forma de radiacions tèrmiques, els gasos d'efecte d'hivernacle retenen una part de l'energia. Si no fos per aquest efecte, la superfície de la Terra estaria a uns -20°C.

La vida a la Terra es basa en un equilibri molt fràgil en el qual la temperatura a la seva superfície és un element clau. L'increment del CO<sub>2</sub> (i d'altres gasos) a l'atmosfera degut fonamentalment

a la crema de combustibles fòssils és persistent (costa molt de revertir) i desequilibra el balanç energètic de la Terra (entre l'energia que rep del Sol i la que emet a l'espai), i la temperatura va creixent de manera lenta però inexorable. El vapor d'aigua, amb un efecte d'hivernacle més acusat que el  $\text{CO}_2$ , s'autoregula a través de l'evaporació, la formació de núvols i les precipitacions.

Les conseqüències del canvi climàtic són la desertificació (pèrdua agrícola) de zones avui dia poblades, l'augment de l'escassetat d'aigua dolça (major evaporació, desaparició de les glaceres en les capçaleres dels rius), una major freqüència i intensitat dels episodis climàtics extrems (grans inundacions, vents extrems) i l'elevació del nivell dels mars.

### **3. Transició energètica**

La radiació del Sol sobre la Terra és unes 10.000 vegades superior a tot el sistema energètic humà; així, doncs, la solució de l'actual sistema poden ser les energies renovables derivades del Sol. És sorprenent, però, que de l'actual sistema energètic humà tan sols el 15% provingui de renovables (captades directament o de formes derivades: corrents i salts d'aigua, vents, energies marines) i, que la resta (85%), provingui de fonts no renovables. D'aquestes fonts, el 85% prové de combustibles fòssils creats durant centenars de milions d'anys i un altre 5% de l'urani que es va formar a la Terra ara fa 4.500 milions d'anys.

En tot cas, la bona notícia és que hi ha una alternativa a l'energia fòssil i nuclear: les energies renovables que, en darrera instància, provenen fonamentalment de la radiació solar. No és així amb determinats recursos minerals (coure, liti, terres rares, coltan), l'exhauriment dels quals no té alternativa.

## **4. Transformació tecnològica i social**

Denominem *transició energètica* al pas del sistema energètic actual, basat en energies no renovables, finites i brutes, a un sistema basat en les energies renovables, de fluxos permanents a escala humana i netes. Molta gent pensa que la transició energètica consistirà simplement en la substitució de fonts fòssils i nuclears per fonts renovables, però serà molt més complexa i comportarà també transformacions socials.

Analitzem-ho:

### **4.1 Energies d'estoc i energies de flux**

Les energies fòssils i nuclears són energies d'estoc (disponibles), altament concentrades i localitzades en pocs indrets del món. Permeten el seu consum amb la intensitat que ens possibilita la seva extracció, i això ha permès el creixement del seu ús i, de retruc, de l'economia. Però l'estoc és finit i el seu exhauriment (o el zenit de la seva producció) condueix a la crisi del sistema.

En canvi, les energies renovables són de flux (indefinit en el temps a escala humana) i molt menys concentrades que les fonts no renovables; això fa que es requereixin grans superfícies de captació (a Catalunya, unes 60.000 hectàrees, unes 6 vegades el terme municipal de Barcelona). Això obligarà a una atenció preferent per a l'eficiència i els bons usos dels sistemes tècnics i a una nova cultura dels usos del territori, especialment en les zones ja construïdes.

### **4.2 Energies disponibles i energies intermitents/aleatòries**

Les energies fòssils i nuclears són fonts energètiques d'elevada disponibilitat: un cop extretes, les podem utilitzar quan ens convé,



característica que permet considerar la demanda com la referència del sistema energètic actual.

En canvi, les fonts energètiques renovables són intermitents (dia/nit, estiu/hivern, marees), aleatòries (vents, pluges, núvols) i/o variables en intensitat, característiques que es contraposen a la fàcil disponibilitat temporal i en quantitat de les fonts no renovables. Això assenyala la necessitat d'adaptar tant com sigui possible la demanda als recursos que ofereix la naturalesa en cada moment.

Per resoldre aquesta dificultat és essencial desenvolupar tipus d'emmagatzematge d'energia en forma d'electricitat i/o de calor. Avui dia ja existeixen bateries elèctriques o dipòsits per emmagatzemar energia tèrmica, però un sistema renovable avançat demana sistemes d'emmagatzematge molt més massius i a llarg termini. Algunes de les fonts renovables ja permeten solucionar en part aquesta qüestió: la biomassa i els embassaments hidràulics. Però cal avançar molt més en les tecnologies d'emmagatzematge per resoldre adequadament aquesta qüestió.

La transformació de l'electricitat renovable sobrant (fotovoltaica a l'estiu, vents intensos) en hidrogen per mitjà de l'electròlisi sembla oferir possibilitats interessants; després, aquest hidrogen es pot tornar a transformar en electricitat per mitjà de piles de combustible (vehicles, petites centrals elèctriques), en centrals de cicle combinat o en processos tèrmics d'alta temperatura.

### **4.3 D'energies concentrades a energies distribuïdes**

Les energies fòssils i nuclears es troben en indrets molt concrets de la Terra i demanen fortes inversions per a la seva extracció, condicionament (refineries, separacions, triatges) i transport (ferrocarrils, vaixells petrolers i metaners, oleoductes i gasoductes,

ports especialitzats), de la mateixa manera que la producció elèctrica (majoritàriament generada amb combustibles fòssils), les grans centrals hidroelèctriques amb embassament i les centrals nuclears. Això ha facilitat la creació de grans grups oligopolístics a escala planetària.

En canvi, les fonts renovables estan difoses arreu: pràcticament totes les persones reben radiació solar o vent. Per tant, molts ciutadans es poden autoproduir la major part de l'energia d'ús directe (calefacció, aigua calenta sanitària, electricitat domèstica i fins i tot de l'electricitat per a la mobilitat). Tanmateix, hi haurà espai per a una indústria de l'energia que cobreixi les grans activitats industrials, el transport, els serveis i els sistemes generals.

Aquestes característiques de les fonts renovables obren la porta a formes de gestió molt més distribuïdes i participades on les administracions locals i nacionals hi tindran un paper clau.

## **5. Oportunitats i resistències a la transició energètica**

La transició energètica pot facilitar una societat amb el mateix nivell de qualitat (o superior) que l'actual sistema fòssil (caldrà aprendre a distingir entre "comoditat" i "qualitat de vida"), sostenible en el temps i amb uns impactes ambientals quasi nuls (la inèrcia del canvi climàtic que hem iniciat, però, continuarà durant dècades fins a la seva estabilització). Tanmateix, aquesta transformació haurà de vèncer dos tipus de problemes:

### **5.1 La inèrcia i la "comoditat" de la ciutadania**

Per un costat, el control del sistema energètic actual (combustibles comercials, electricitat) en els diferents països i en el món està en mans d'unes quantes companyies, mentre que els go-

verns (representants de la ciutadania) amb prou feines exerceixen unes tèbies funcions de regulació, si no és que estan al seu servei. Per altre, el llarg període d'energia barata ha acostumat la ciutadania a simplement ser client d'aquestes companyies, a rebre el servei i a pagar. En definitiva, la ciutadania ha preferit la "comoditat" a un "control democràtic".

Tanmateix, la crisi actual (de recursos, mediambiental i cada cop més social) ha mostrat les limitacions d'aquest sistema (augment galopant dels preus, percepció de la falta de sobirania energètica, pobresa energètica, entre d'altres).

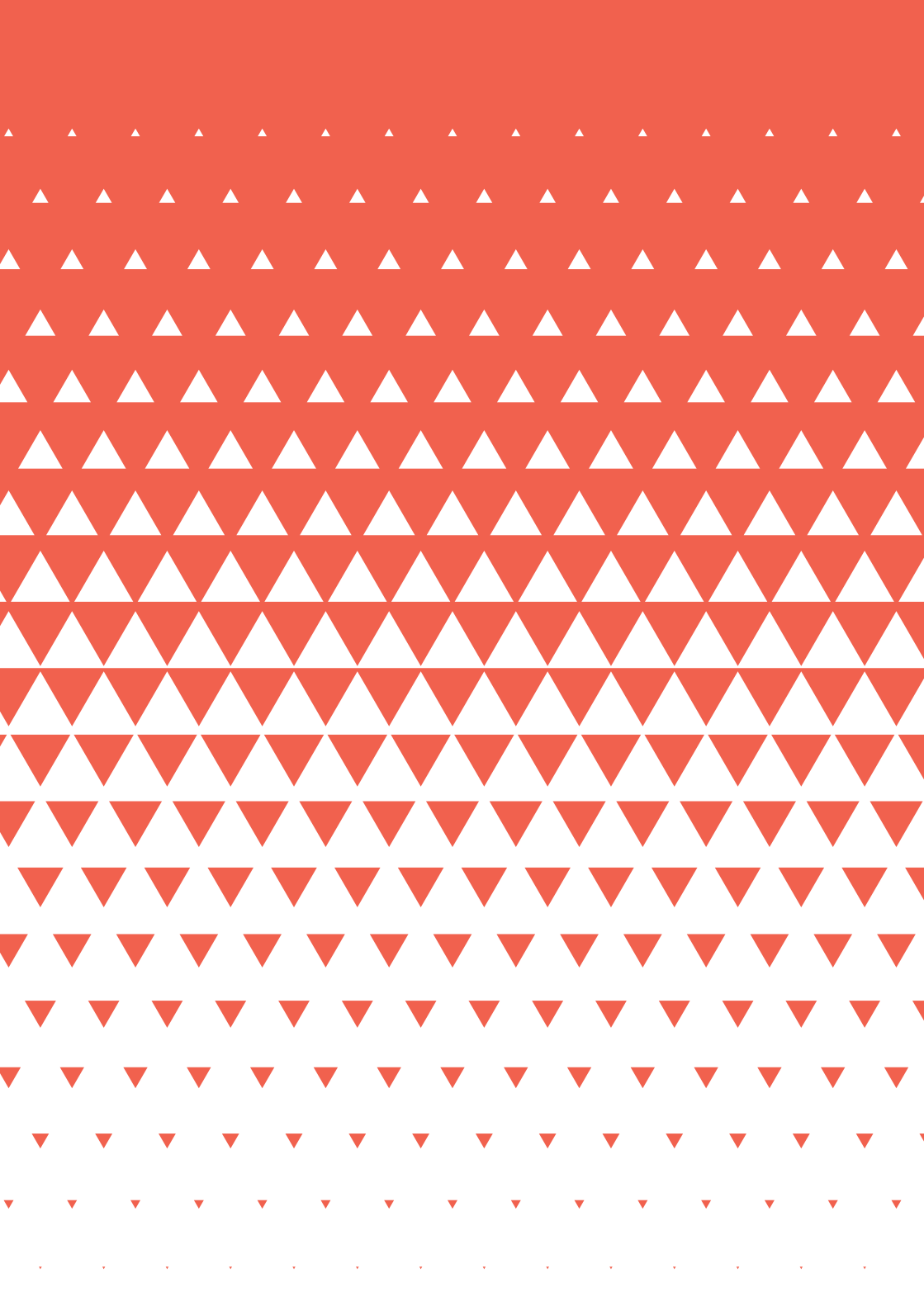
## 5.2 La resistència de les corporacions energètiques

Els primers símptomes d'escassetat de recursos energètics, l'elevació dels preus, la contaminació de les ciutats i el gran repte que representen les emissions de CO<sub>2</sub> i del canvi climàtic assenyalen la fi de l'era dels combustibles fòssils i l'urani.

De moment, el vell sistema fòssil i nuclear encara proporciona immensos beneficis a les grans corporacions, les quals volen allargar la situació tant com puguin. En un primer moment van negar l'existència del canvi climàtic, després van menystenir les fonts renovables dient que no podien ser l'alternativa, i, ara que aquestes ja són competitives (i més ho seran en el futur), forcen l'eliminació de totes les ajudes (mentre es mantenen incentius amagats a les no renovables) i fins i tot aconsegueixen posar impediments per a la seva implantació (com ara l'"impost al sol"). En el fons, aquestes grans companyies saben que han d'anar a parar a les renovables i ja s'hi estan preparant. Però volen fer-ho aprofitant la seva actual posició de força, sense la competència de la producció distribuïda (autoproducció, cooperatives de generació) i amb una intervenció testimonial de les administracions.

## 6. Conclusions

- 1) El sistema energètic fòssil i nuclear està en crisi tant perquè es basa en recursos no renovables i finits com per la contaminació i el canvi climàtic que genera. L'alternativa és la transició vers un nou sistema energètic basat en el 100% de fonts renovables a completar abans del 2050.
- 2) La transició vers un nou sistema energètic renovable, molt més enllà d'una simple substitució de tecnologies, representa un veritable canvi de paradigma que comportarà canvis de valors, noves actituds i comportaments i noves formes d'organització.
- 3) Avui dia, el debat principal en relació amb la crisi del sistema energètic actual no és si l'alternativa són les energies renovables (que tothom accepta), sinó qui exerceix el control: les grans corporacions actuals (com fins ara) o una democratització del control on hi participin nous actors i on l'Administració assumeixi unes veritables funcions reguladores.



# Polítiques públiques de mobilitat a Catalunya

**Ricard Riol**

PTP - Associació per a la  
Promoció del Transport  
Públic

# #26

El debat polític territorial i competencial sovint amaga les autèntiques prioritats dels gestors públics catalans pel que fa a la mobilitat. La distribució de competències fa que pràcticament tota la xarxa viària estigui en mans de la Generalitat o dels ens locals, mentre que la majoria de les línies ferroviàries regionals i de rodalies es troben en mans estatals. Pel que fa al transport ferroviari local i metropolità, la competència és exclusiva de la Generalitat i parcialment delegada en gestió a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. A la darrereria del segle xx i al principi del segle XXI, els governs s'han concentrat a licitar molta obra pública però no en la gestió de la demanda; és a dir, que s'ha prioritzat el ciment a la intel·ligència. Però el ciment tampoc no s'ha completat com era previst: el Pla director d'infraestructures del transport públic col·lectiu de l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM), competència de la Generalitat, per al període 2001-2010, tenia un grau d'execució del 35% el 2014; mentre que el Pla de Rodalies 2008-2015 del Ministeri de Foment encara té un grau d'execució de només el 13,5%.

## **1. Catalunya, un país desequilibrat en mobilitat**

L'any 2006 es va fer la darrera gran enquesta de mobilitat quotidiana a Catalunya: els catalans anaven a peu o amb bicicleta en el 45,1% dels seus desplaçaments, utilitzaven el cotxe en el 40,6% i el transport públic en el 14,3%. Unes xifres que amaguen l'autèntic impacte de la mobilitat privada, amb molt més quilometratge que els desplaçaments no motoritzats. Les conseqüències d'aquest model són a bastament conegudes: a Catalunya, la mobilitat és la segona causa de canvi climàtic, la contaminació provoca la mort prematura de milers de persones a l'àrea metropolitana (3.500 morts per les concentracions de contaminació amb el nivell de trànsit del 2007) o una pèrdua d'oportunitats per la inaccessibilitat al territori a una part molt important de la població: el 54% de les dones catalanes no tenen permís de conduir, davant el 42% dels homes.

**224**

Quan s'analitza quina ha estat l'evolució de la mobilitat al llarg del temps i per àmbits, és fàcil concloure que l'increment de l'ús del vehicle privat i la reducció de l'ús del transport públic són deguts, sobretot, a una política d'expansió urbanística orientada al cotxe (urbanitzacions de caseta i hortet) associada a la bombolla immobiliària, que no solament incloïa edificacions, sinó xarxa viària. L'única excepció d'aquesta realitat ha estat l'àrea central metropolitana de Barcelona, on l'ús del transport públic creix considerablement batent rècords de demanda de manera força repetida els darrers anys. Aquest fenomen no pot dissociar-se de l'evolució de les infraestructures de transport terrestre a Catalunya, on es fa evident la política duta a terme durant dècades: "Metro per a Barcelona, autopistes per al país".

Els quilòmetres de xarxa viària d'alta capacitat (autopistes, auto-vies i vies ràpides de Catalunya) van superar els ferroviaris per primera vegada l'any 2013, un fet anòmal a la majoria dels països europeus.



Figura 1. La 'lliga' de les infraestructures a Catalunya, a Espanya i a Europa.

Font: elaboració de la PTP.



KM d'AUTOPISTES per milió d'habitants



KM de FERROCARRILS per milió d'habitants



225

## 2. Una xarxa viària gestionada des de l'interès privat

Des del punt de vista dotacional, la xarxa viària catalana juga en la primera divisió i no es pot incloure en el gastat discurs de la "manca d'infraestructures" a Catalunya, com sí es pot fer amb determinades dotacions d'infraestructures energètiques, ferroviàries o d'equipaments públics. **La iniciativa privada va permetre una gran expansió d'autopistes els anys setanta i vuitanta**, mentre la xarxa viària de la resta d'Espanya presentava un estat molt subdesenvolupat. Posteriorment, la resta d'Espanya també fou dotada d'autopistes, de pagament directe en corredors molt demanats

(Mediterrani, País Basc, Atlàntic) i sobretot de lliure accés (autovia) a partir de l'arribada de fons de cohesió de la Unió Europea que l'Estat va voler dedicar a aquest tipus d'infraestructures "d'esquerres", segons el Govern de l'època. Les concessions privades catalanes, lluny d'esgotar-se, es van fixar i prorrogar com a sistema financer d'ampliació de xarxa viària sense inversió pública, tot generant un model amb **greus problemes funcionals**: molts conductors sobrecarreguen la xarxa comarcal per evitar el pagament per ús de les autopistes. L'exemple més paradigmàtic és el de l'excessiva circulació de camions per l'N-340 i l'N-II, que eviten el pagament de la xarxa d'alta per on haurien de moure's.

A Catalunya, els responsables del model viari privatitzat han estat tant la Generalitat (en mans de CiU) com el Ministeri de Foment estatal (en mans del PSOE i del PP), si bé cal remarcar que va existir una distingida excepció, els dos peatges públics autonòmics de Tabasa, als túnels de Vallvidrera i als túnels del Cadí, però que dissortadament foren privatitzats l'any 2012. Amb els excedents de Tabasa, la Generalitat havia pogut finançar el controvertit carril bus-VAO de la C-58 i el *park & ride* de Volpelleres, a Sant Cugat del Vallès. Amb un model 100% privat, si s'han d'aplicar descomptes a determinats tipus de vehicles o trajectes, és l'Administració pública qui ha de pagar la diferència de preu entre el que paguin els conductors i la tarifa dissenyada per l'operador de peatges.

Amb l'arribada del tripartit a la Generalitat, el PSC va ocupar la conselleria de Política Territorial i Obres Públiques, i va engegar el més gran programa d'extensió d'autovies mai viscut a Catalunya, amb 350 nous quilòmetres repartits entre l'Eix Transversal (C-25), l'Eix Diagonal (C-15), el Vic-Ripoll (C-17), una part de l'anella de les Gavarres, etcètera. El mètode per finançar tanta obra a curt termini no podia ser més onerós per a les arques públiques, un sistema de peatges a *l'ombra* que comprometien més de 7.000 milions d'euros en obra pública amb pagaments diferits fins a l'any 2041.

Figura 2. Administracions responsables de les concessions d'autopistes catalanes i període de vigència

Font: PTP a partir de dades de la Cambra de Comerç.



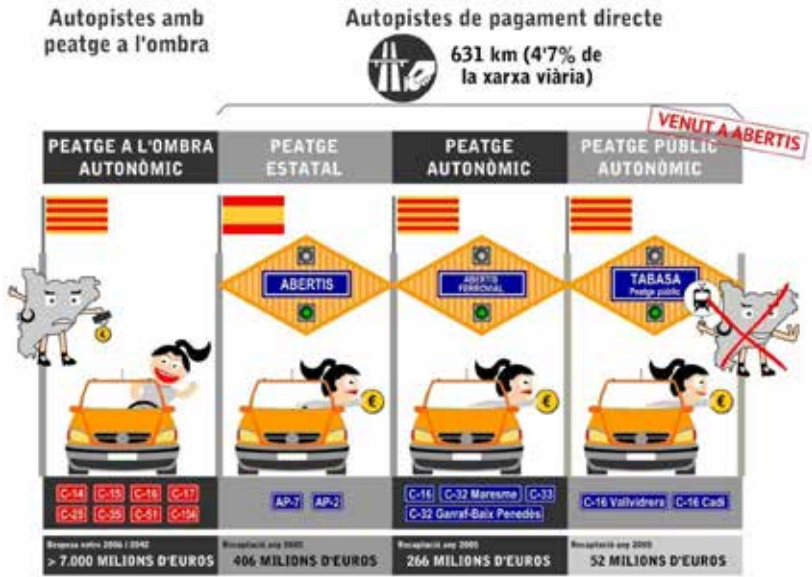
227

En el sistema de peatge, el gestor de la infraestructura recupera la inversió cobrant a l'Administració pública una tarifa tècnica per cada vehicle que hi passa. Si la demanda és molt inferior a la prevista i l'empresa fa fallida, com es va anunciar que passaria amb Cedinsa a la C-17, l'Administració titular surt al rescat com a responsable subsidiària; així que és un negoci amb poc o nul risc per al privat. Si hi ha molts beneficis, gairebé sempre acaben en forma de lucre privat.

Aquest model genera una forta contestació social. D'una banda, hi ha l'actitud d'una part dels conductors, contrària al pagament per ús, i, de l'altra, el greuge comparatiu amb la resta d'Espanya. Moviments com el "No vull pagar" o el "Club d'afectats per la C-17" en són bons exemples. Els moviments en defensa de la mobilitat sostenible també qüestionen aquest model, no pel fet de posar una tarifa d'ús al vehicle privat, sinó pel fet de destinar la recapta-

ció al lucre privat o a noves ampliacions viàries i no a la millora d'alternatives més sostenibles al cotxe, com el finançament del transport públic.

**Figura 3. Totes les autopistes es paguen; la diferència rau en qui paga i qui cobra.**



228

Font: PTP.

Per primera vegada, l'any 2014 es va obligar els camions a circular per l'autopista AP-7, de manera que es va reduir dràsticament la quinzena de morts anuals que provocaven anteriorment els accidents a la carretera N-II. La mesura compta amb un cofinançament públic del peatge als camioners, a diferència del que passa a França, on simplement els camions han de pagar peatge obligatori.

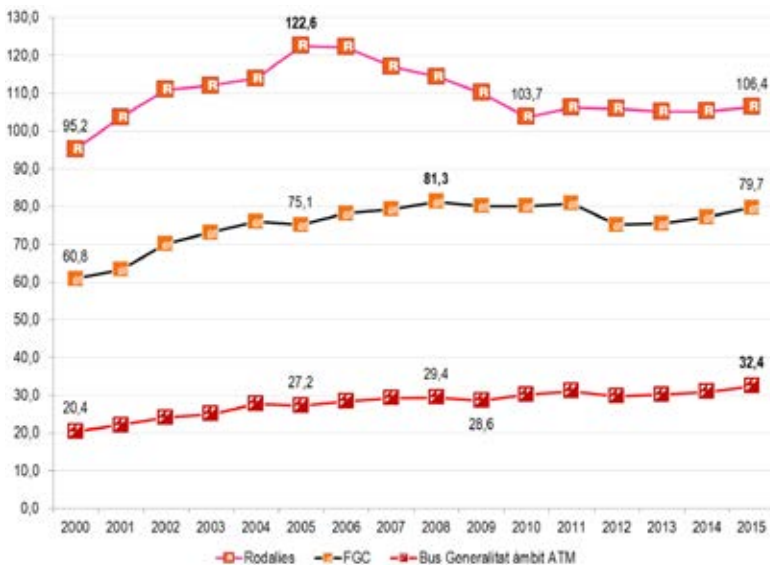
### **3. Una xarxa ferroviària metropolitana a mig gas**

El sistema ferroviari de Catalunya està operat per dos gestors públics: Renfe-Adif, dependent del Ministeri de Foment i encarregat

de les línies d'alta velocitat en ample estàndard internacional i de les línies de rodalies / regionals d'ample ibèric, i FGC, dependent de la Generalitat i encarregat del Metro del Vallès en ample estàndard internacional, del Carrilet (línia Llobregat-Anoia) en ample mètric i de la línia d'ample ibèric Lleida - la Pobla de Segur.

Font: PTP a partir de dades d'operadors.

**Figura 4. Milions de viatges anuals en els sistemes de Rodalies Renfe, FGC i autobusos de la Generalitat per al període 2000-2015 a la Regió Metropolitana de Barcelona.**



229

L'evolució de la demanda dels trens metropolitans d'FGC i de Renfe-Adif reflecteix de forma bastant clara la crisi econòmica i una realitat pública inversora:

- ▶ FGC ha rebut atencions i inversions moderades però constants al llarg del temps. Disposa d'una xarxa força inferior a l'estatal però amb una gran concurrència de viatgers.
- ▶ Renfe-Adif han tingut inversions molt menys constants i han patit tant l'efecte de l'envelliment com diverses crisis de

servei, en especial la de l'esvoranc de Bellvitge del 2007, que va marcar una punta de demanda encara no superada.

Podem considerar que el sistema de Rodalies d'Adif es troba en una situació d'estancament, tant pel que fa a la demanda com pel que fa a l'extensió i dotació de la xarxa. **Les polítiques públiques del Ministeri de Foment han estat més orientades a una política de la triple A** ("AVE, Autovía, Aeropuerto") a tot arreu **que no pas a millorar els eixos de més demanda de la mobilitat quotidiana**. Cal recordar que més del 90% dels espanyols realitzen diàriament desplaçaments inferiors a una hora, amb un gran pes de la mobilitat laboral i per estudis. A la manca d'atenció de Foment per la mobilitat quotidiana, cal afegir-hi la crisi viscuda en alguns serveis d'alta demanda que han patit retallades en manteniment d'infraestructura i material mòbil, personal, restriccions de velocitat per obres o restricció de velocitats com a conseqüència de nous protocols de seguretat després de l'accident de Santiago de Compostel·la que no han estat acompanyats de la tecnologia més òptima. El País Valencià o Catalunya són testimonis d'aquesta situació i nombrosos moviments ciutadans donen fe dels problemes amb les seves protestes, com la PTP, sindicats, la plataforma Trens Dignes de les Terres de l'Ebre o la plataforma "Que no ens robin el tren R3".

## 230

La Generalitat de Catalunya, a més d'apostar per les ampliacions viàries, ha incrementat el transport públic amb les mesures següents:

- ▶ Molt bona gestió dels FGC, convertint infraestructures ferroviàries que estaven en molt mal estat en moderns serveis de metro que, com en el cas del Carrilet, es combinen també amb mercaderies.
- ▶ Criteri d'implantació de nous transports públics a partir d'infraestructures ferroviàries segregades d'alt cost i temps d'execució, que no qüestionen la supremacia del vehicle privat a la xarxa viària en general, amb referència a l'extensió del metro i d'FGC, etcètera. Les línies 9 i 10 del metro s'han

**Figura 5. Resultats i trams pendents de les dues grans infraestructures del transport públic col·lectiu metropolità, tramvia i línia 9**

Font: PTP



**231**

convertit en l'obra pública més cara de la història de Catalunya: amb més de 4.000 M€ ja invertits en 30,1 km separats en dues xarxes, han assolit només 76.000 viatgers diaris. Es preveu superar els 300.000 passatgers diaris una vegada concloua la línia (1.800 M€ addicionals i material mòbil).

- ▶ L'única excepció d'aquesta política han estat els tramvies, que han situat el transport públic al centre dels carrers i han aconseguit un gran èxit de públic i de valoració ciutadana. Amb 565 M€ invertits sobre 29,1 km separats en dues xarxes, s'han regenerat urbanísticament molts carrers i s'han assolit 90.000 viatgers diaris. Es preveu arribar als 222.000 viatgers diaris una vegada concloua la línia (105 M€ addicionals en 1a fase i 70 M€ en fases següents per convertir tramvies simples de 30 metres en dobles de 60).
- ▶ Pel que fa al transport públic per carretera, cal destacar un important desplegament de nova oferta (Expres.cat), si bé és cert que en cap cas no ha estat acompanyada de carrils

bus interurbans rellevants. L'única excepció ha estat el carril bus-VAO de la C-58, que, per no qüestionar cap carril de circulació, va haver d'erigir-se en viaducte sobre l'autopista prèvia costant més de 100 milions d'euros.

- ▶ No-ingerència en les competències del Ministeri de Foment pel que fa a la xarxa ferroviària convencional, a diferència d'altres comunitats autònomes i regions franceses.

#### **4. Una xarxa ferroviària d'alta velocitat que ha aïllat Tarragona**

La nova línia d'alta velocitat, que va culminar la travessia de les quatre províncies catalanes entre el 2003 i el 2013, va ser la gran fixació del Ministeri de Foment i de la Generalitat de Catalunya durant moltes dècades per al transport terrestre de Catalunya. El Pacte del Majestic va suposar un impuls definitiu de la línia en un moment en què les lluites pel ferrocarril convencional, pel Corredor Mediterrani i pels trens de rodalies eren més minoritàries políticament i socialment.

La línia ha resultat un èxit no solament per anar a Madrid, sinó en la connexió entre Girona i Lleida i Barcelona, que han disposat d'estacions urbanes centríques. En canvi, la zona de Tarragona no disposa d'estació centríca i no resulta tan útil per a la mobilitat quotidiana.

#### **5. Reptes de futur**

Catalunya té una bona dotació d'infraestructures viàries i ferroviàries, si bé és cert que necessita completar alguns enllaços clau de les seves xarxes, combinar millor urbanisme sostenible i transport públic i, més específicament, un pla de gestió de la mobilitat sostenible que integri quelcom més que un pla d'infraestructures:

- ▶ Unitat en la gestió de les infraestructures viàries i ferroviàries seguint el model de Transport for London, eliminant



**Figura 5. Abans i després de la implantació del tramvia a Esplugues de Llobregat.**



l'efecte de promoció d'infraestructures insostenibles per manca de competències en les alternatives.

► Internalització dels costos de la carretera. Res no és gratuït: cal que la carretera internalitzi costos externs, remodelant la política de peatges actual amb un sistema de tarifes que sigui variable i reguli la mobilitat del camió i del cotxe en tota la xarxa. La recaptació ha de servir per pagar el cost de manteniment i el transport públic, no per a lucre privats ni ampliacions viàries; i ha de ser coherent amb l'eurovinyeta. Sota control públic.

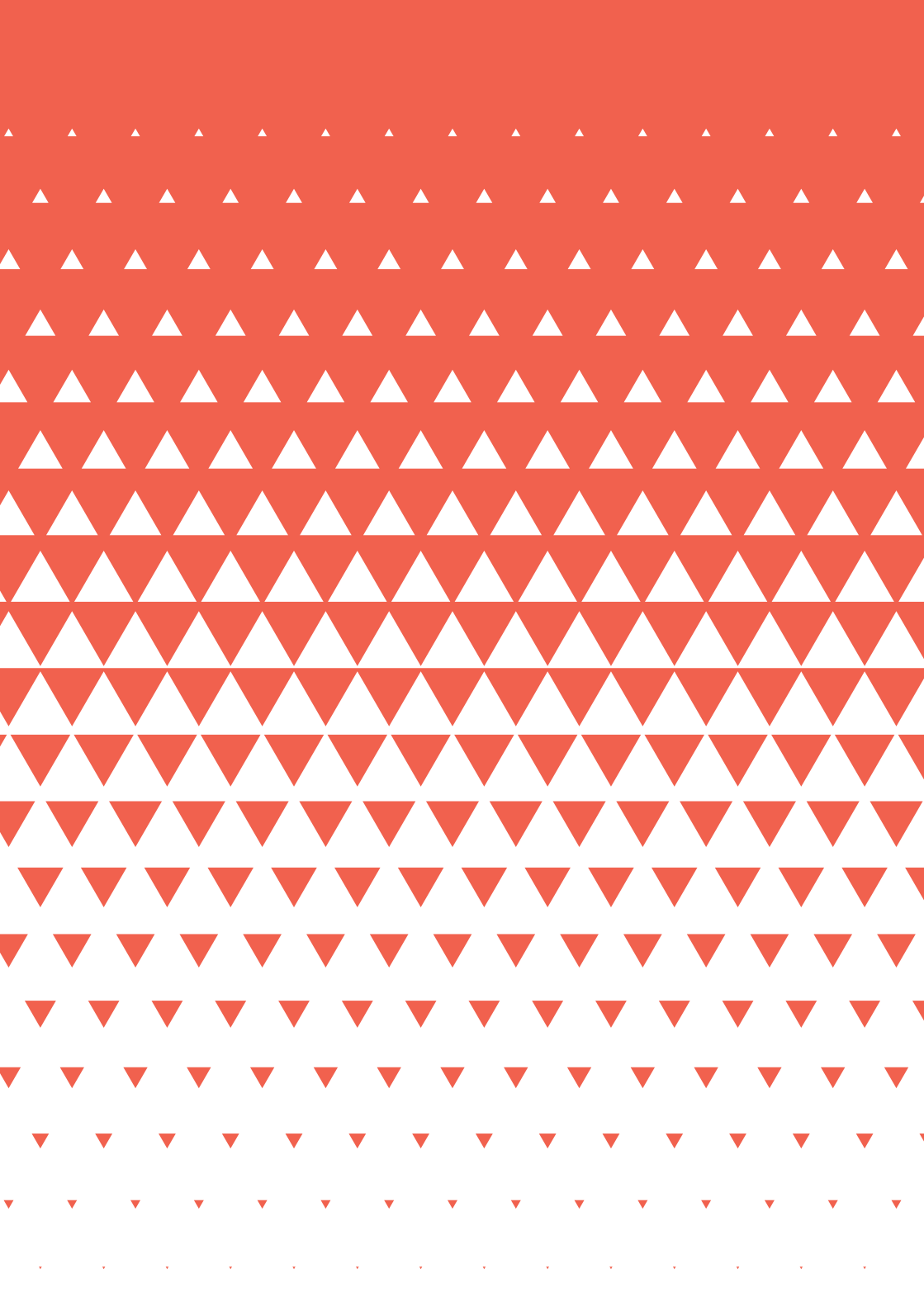
► Promoció de la mobilitat sostenible amb mesures de prioritat espacial, normalitzant l'aplicació del carril bus i del carril bus-VAO no solament a Barcelona, sinó a les ciutats grans i mitjanes congestionades.

► Promoció de la mobilitat sostenible amb mesures de prioritat fiscal, amb abonaments que protegeixin la mobilitat sostenible i la facin més econòmica que el vehicle privat, integrant tota mena de desplaçaments.

► Culminació d'infraestructures clau per al transport públic: completar tramvia i les línies 9-10, així com el màxim d'actu-

acions estratègiques del Pla de Rodalies per incrementar la capacitat i les prestacions de la xarxa, especialment amb duplicacions de via, salts de moltó i rebotadors a les estacions.

- ▶ Establiment d'un servei cadenciat integrat en la xarxa ferroviària, que ha de ser la columna del transport públic, i en els principals corredors d'autobús interurbà.
- ▶ Reducció de la petjada de carboni i d'emissions contaminants locals amb un recanvi de flotes.
- ▶ Enllaç de l'estació de Tarragona amb l'alta velocitat i Corredor Mediterrani.
- ▶ Evitar noves pèrdues d'infraestructures ferroviàries, com el tram Cambrils - Port Aventura, que ha de ser objecte de tramviarització generant un nou model de desenvolupament urbà associat al transport públic.





# Agroecologia i polítiques per la sobirania alimentària

**Josep Espluga**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

**Marina Di Masso**

UVic-CC & UOC

**i Daniel López**

Universidad Pablo  
de Olavide

# #27

## **1. Els impactes del sistema agroalimentari hegemònic**

L'actual sistema agroalimentari basat en la producció massiva d'aliments i en una distribució orientada al mercat global, tot i haver generat grans quantitats d'aliments a preus baixos (subvenzionats) per a bona part de la població, no ha aconseguit reduir les mancances alimentàries de gairebé la quarta part de la humanitat i, al mateix temps, també ha produït nombrosos impactes socials, econòmics, polítics i ambientals que ja no es poden ignorar.

Des dels anys vuitanta del segle passat s'acumulen evidències d'aquests impactes en diversos àmbits: el deteriorament ambiental (per contaminació d'aigua i de sòls per agroquímics, pèrdua de biodiversitat, contribució al canvi climàtic, etc.); efectes sobre la salut humana (intoxicacions d'agricultors, crisis alimentàries, fam i/o desequilibris nutricionals en amplis sectors de la població, etc.); impactes socioeconòmics i territorials per la disminució de la

població activa agrària i el consegüent èxode rural; empobriment i superpoblació de les àrees urbanes; impactes polítics (per l'acusada redistribució del poder en favor de grans productors, terratinents i corporacions agroalimentàries, que poden influir cada vegada més sobre els governs de tots nivells); així com conseqüències geopolítiques en forma de processos de neocolonialisme Nord-Sud al compàs de la redistribució de poder en els mercats globals. Es tracta d'una sèrie de problemàtiques interconnectades, que sovint generen demandes ciutadanes que s'expressen en forma de mobilitzacions socials, a les quals (de vegades) s'intenta donar resposta des de diferents nivells polítics i territorials, dels governs locals a la Unió Europea.

Les respostes polítiques a aquestes problemàtiques històricament han estat força heterogènies. Les podríem dividir en dos grans grups en funció del seu potencial transformador: d'una banda, aquelles que proposen correccions més o menys substancials però sense modificar la lògica interna del sistema agroalimentari hegemònic, de caràcter eminentment mercantil i especulativa, i, d'altra banda, aquelles que pretenen transcendir l'actual règim agroalimentari global, tot intentant generar noves relacions d'interdependència entre les seves parts, més justes, equitatives, sostenibles, democràtiques, convivencials, etc.

## **2. Polítiques correctores**

A Catalunya, durant les darreres dues dècades, s'ha fet un bon salt endavant pel que fa a aquest tipus de polítiques. Així, per exemple, s'ha impulsat l'agricultura integrada, s'ha augmentat el control sobre la contaminació del medi (aigües, sòls, etc.), s'ha creat l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària (2002) i també s'han promogut distintius d'origen i de qualitat alimentària que permeten diferenciar certs productes pel seu lloc de producció o pel seu procés d'elaboració aportant-los un valor afegit en el mercat (De-

nominacions d'Origen Protegides, Indicacions Geogràfiques Protegides, Especialitats Tradicionals Garantides, Marques de Qualitat com la 'Marca Q'). Tot i que ja fa dècades que és present al territori, s'ha impulsat amb força l'agricultura ecològica a partir de la publicació del *Llibre blanc de la producció agroalimentària ecològica de Catalunya* (2006), i els plans de foment de la producció agroalimentària ecològica del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (2012-2014; 2015-2020). Des dels anys noranta, les orientacions de la Política Agrícola Comuna (PAC) pel que fa al desenvolupament rural han adoptat un enfocament territorial promogut pel programa europeu LEADER (la sigla en francès de 'Vincles entre accions de desenvolupament de l'economia rural', i després FEADER, Fons Europeu Agrari de Desenvolupament Rural) mitjançant el qual la valorització dels recursos endògens (incloent-hi el capital humà i el capital social) va passar a ser un factor estratègic per al desenvolupament sostenible del territori. A més, amb algunes ONG del sector, des de les institucions s'han impulsat programes de comerç just, tot procurant tenir en compte criteris ètics i aspectes mediambientals de la producció i distribució de productes alimentaris, per tal de contribuir al desenvolupament sostenible de les economies més desfavorides dels països del Sud global.

Totes aquestes polítiques són promogudes per administracions públiques de tots els àmbits territorials, principalment europees, estatals i autonòmiques, mentre que les administracions locals han tingut un marge de maniobra molt reduït en el seu disseny i aplicació. El sector agroalimentari té la peculiaritat de comptar amb una política europea específica, la PAC, que condiona seriosament les possibilitats d'actuació sobre el territori. Tanmateix, encara no s'han aconseguit revertir els impactes socioeconòmics, polítics ni ambientals ocasionats pel model agroalimentari hegemònic. La pagesia continua perdent viabilitat econòmica, el món rural continua perdent renda i població relativa, la producció i distri-

bució alimentàries es concentren cada cop més en menys actors, i l'aprovisionament alimentari, en particular de les grans ciutats, es veu amenaçat per les previsible crisis energètiques (pic del petroli) i ambientals (canvi climàtic) que conformaran el panorama geopolític a mitjà termini.

### **3. Polítiques transformadores**

Els reptes no resolts per les polítiques correctores de l'apartat anterior han propiciat l'aparició d'altres polítiques agroalimentàries. Aquestes s'emmarquen en els plantejaments teòrics i pràctics de l'agroecologia i aposten per fórmules alternatives de relació entre la producció i el consum i, per tant, per transformar el sistema agroalimentari hegemònic des d'una perspectiva de sobirania alimentària. La sobirania alimentària implicaria el dret dels individus, de les comunitats, dels pobles i dels països a definir les seves pròpies polítiques agrícoles, laborals, pesqueres, alimentàries i de terra de manera que siguin ecològicament, socialment, econòmicament i culturalment apropiades a les seves circumstàncies úniques (Via Camperola, 1996). Aquest concepte inclou el dret a l'alimentació, garantit amb el correlatiu dret a la producció d'aliments, i això constitueix una aposta clara pel manteniment i promoció de la pagesia, però no amb pràctiques agroindustrials, sinó a partir de mètodes agroecològics. Tot i ser promogudes originàriament per moviments socials, darrerament en el disseny i la promoció d'aquestes polítiques hi estan tenint un paper clau els governs i administracions locals, com ara ajuntaments, consells comarcals, diputacions i altres entitats de caràcter local supra-municipal (com l'AMB, per exemple).

Així, per exemple, des de diversos ajuntaments s'està promovent la Dinamització Local Agroecològica, adreçada a construir un sistema agroalimentari local sostenible que permeti la cohesió territorial i social, la reproducció social de les comunitats locals i



la conservació dels ecosistemes. Es tracta de posar en marxa processos de transició agroecològica que mobilitzin els actors, recursos i capacitats endògenes de les comunitats locals, tot construint xarxes alimentàries alternatives basades en la reactivació de la producció agropecuària. Es tracta també de reforçar la capacitat i el dret que tenen les comunitats locals per decidir com i amb quina finalitat s'han de gestionar alguns dels béns comuns més bàsics, com són l'alimentació, la terra, les llavors o l'aigua. Les institucions públiques hi poden tenir un paper important a través de programes de compra pública i de cessió d'infraestructures i recursos públics, o ajudant a dinamitzar el sector agroalimentari a escala territorial o facilitant l'accés a la terra (bancs de terres, reserves de sòl públic per a iniciatives agroecològiques, etc.).

En aquest context s'identifiquen dos blocs de contingut centrals per als processos territorials de transició agroecològica: les Xarxes Alimentàries Alternatives (XAA) i el Coneixement Ecològic Tradicional (CET). A Catalunya hi ha actualment una eclosió d'iniciatives que es podrien denominar XAA, sobretot a escala municipal. Entre els exemples hi ha els horts urbans i els horts comunitaris, les cooperatives de productors i consumidors ecològics, els sistemes d'apadrinament i l'agricultura amb suport de la comunitat, la venda directa en finca, en mercat de pagès, a domicili o a grups de consum, les cooperatives de consum ecològic, les cooperatives de productors ecològics i els seus punts de venda col·lectius, les aliances entre productors i restauradors, la proliferació de botigues especialitzades en producte local, etc. Així mateix, a Catalunya s'observa també una creixent presència d'iniciatives de recuperació i promoció del CET, en forma de bancs de llavors, de fires de varietats locals, d'associacions de productors, de convenis amb sectors de la restauració local, etc.

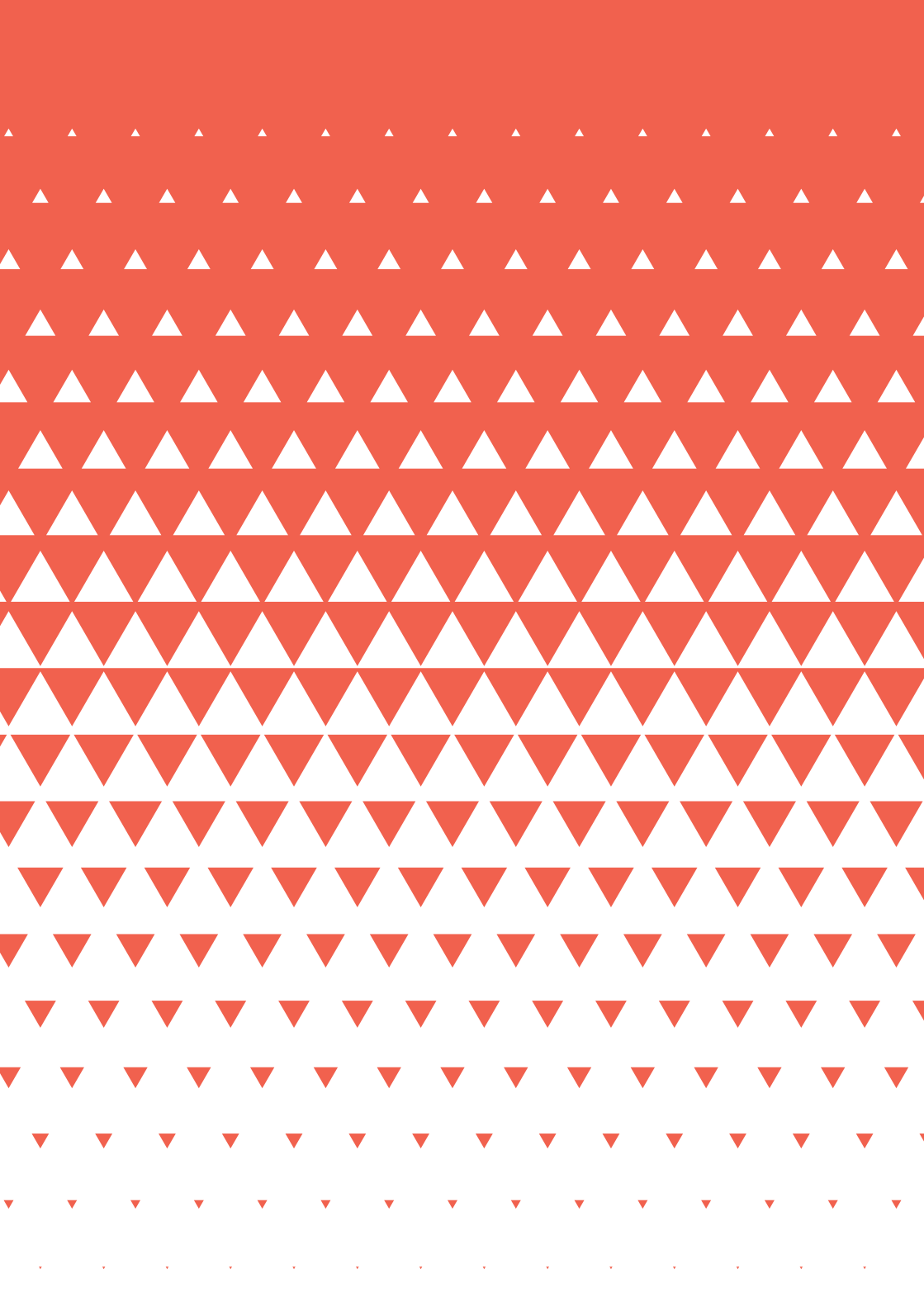
Són iniciatives sovint impulsades des de la societat civil que progressivament van rebent suport des de les polítiques públiques

locals (dels consells comarcals, de les diputacions i d'organismes de desenvolupament econòmic local), que ho perceben com a mesures rellevants en termes de sostenibilitat, d'inserció laboral, d'inclusió social, etc. La signatura del "Pacte de polítiques alimentàries urbanes de Milà" a l'octubre del 2015 per part de més de 130 alcaldes i alcaldesses d'arreu del món (entre les quals, la de l'Ajuntament de Barcelona) ha suposat un nou punt d'inflexió que visibilitza i dóna legitimitat a moltes d'aquestes polítiques. Els ajuntaments signants reconeixen la necessitat d'abordar el sistema alimentari d'una forma global, amb enfocaments que reconeguin l'alimentació en les seves múltiples dimensions (de necessitat bàsica, però també com a factor econòmic, territorial, i amb connotacions socials i culturals rellevants).

#### **4. Conclusió**

**242**

En definitiva, des de fa dècades les institucions públiques han contribuït força a la promoció d'un model agroalimentari hegemònic que genera multitud d'impactes i desequilibris socioeconòmics, polítics i ambientals, i en bona part ho continuen fent. Tot i que des de les polítiques públiques progressivament s'hi han anat introduint correccions, han mostrat una efectivitat molt limitada i no han aconseguit revertir les tendències generals. En els darrers anys, gràcies a la creixent pressió dels moviments socials, i aprofitant la finestra d'oportunitat política propiciada per la forta crisi de representació del sistema polític (accelerada per la crisi financera i econòmica), i la renovació política a escala local (els anomenats "nous ajuntaments"), s'estan assumint i plantejant polítiques més transformadores, en la línia de l'agroecologia i la sobirania alimentària. Tot i això, són propostes encara molt minoritàries que, si no aconsegueixen una certa massa crítica i estabilitat, poden desaparèixer davant l'enorme força de les polítiques agroalimentàries clàssiques, majoritàries i amb ple suport dels governs de tot tipus i dels grans poders econòmics.





# Aigua, política, polítiques públiques i gestió

**Moisès Subirana**

Àrea de Medi Ambient  
de l'AMB

# #28

## **1. El naixement d'una política hidràulica d'àmbit català**

L'any 2000 marcà un abans i un després en les polítiques hidràuliques de Catalunya. La posada en marxa i desplegament de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA), fruit de la fusió entre la Junta de Sanejament i la Junta d'Aigües, així com l'aprovació de la Directiva marc de l'aigua per part del Parlament Europeu, marcaran una part important del futur del país en matèria d'aigua, tant a nivell de polítiques com discursiu.

La bipolaritat competencial present a Catalunya en matèria d'aigües, on la meitat del territori té l'ACA com a autoritat hidràulica de referència i l'altra meitat —corresponent a l'Ebre i afluents— té la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, no ha impedit que la capacitat d'acció de l'ACA al llarg d'aquest segle XXI hagi viscut un cicle de pujada i un altre de baixada en el qual continuem immersos avui. Així, podem identificar bona part de la primera dècada del segle XXI

com una etapa de fort desplegament de polítiques públiques al voltant de l'aigua i que són continuïtat de les engegades als anys noranta amb la creació del Departament de Medi Ambient; en destaquen una important planificació i inversió que han permès, a tall d'exemple, que avui dia la pràctica totalitat de la població gaudeixi de sistemes de sanejament amb aigües depurades o que la garantia d'abastament hagi augmentat de forma notable, especialment a les zones més poblades.

Tanmateix, l'ACA nasqué arrossegant un important deute financer, i la fi de les subvencions europees abans de la crisi econòmica comportà que recorregués a crèdit per finançar-se, cosa que va augmentar el deute de forma desmesurada. Això suposà una estocada econòmica de primera magnitud sense el suport financer governamental corresponent. Aquest fet, juntament amb la falta de suport polític del segon Govern tripartit i que segueix amb l'entrada al Govern de la Generalitat de Convergència i Unió, deixaren l'ACA reduïda a la mínima expressió i convertint-la en un braç executor poc propi d'una agència que s'emmirallava en els seus inicis en l'Agència de Protecció Ambiental nord-americana. Malgrat l'auge transversal del sobiranisme aquests darrers anys, l'ACA ha viscut una evolució cap a posicions de supeditació a les polítiques estatals.

## **2. L'estat de les masses d'aigua**

Al seu torn, la Directiva marc de l'aigua establí en els seus objectius l'assoliment del bon estat de les masses d'aigua per a l'any 2015, a més de considerar que l'aigua no és una mercaderia com les altres, fet pel qual s'encomana a les administracions competents realitzar les planificacions necessàries. Les masses d'aigua en bon estat són actualment del 36% i per al 2021 és previst assolir-ne el 45%. La casuística en què es troben els diferents rius catalans és variada: sobrecàrrega de centrals i minicentrals hidroelèctriques

que deixen el cabal sota mínims; contaminació per nitrats a causa de l'espectacular increment de la cabanya porcina —a més del consum addicional d'aigua que suposa; salinització deguda a la intrusió marina o a l'activitat minera en capçalera; pèrdua del delta de l'Ebre, o transvasaments estructurals que deriven l'aigua del riu cap a una altra conca. De manera transversal, tots aquests rius es veuen afectats pels efectes del canvi climàtic, que avui dia ja està disminuint la disponibilitat d'aigua, fins al punt que el Segre, el Ter i la Muga han vist reduir els seus cabals circulants de capçalera en el 30% de mitjana des del 1950 a causa de factors exclusivament climàtics, i es preveuen reduccions addicionals superiors al 20% els pròxims 30 anys.

### **3. El model de gestió de l'abastament, en primera línia**

Un dels aspectes que més rellevància han pres els darrers anys és el que té a veure amb el model de gestió de l'aigua, especialment en la part de l'abastament urbà. Si bé el model català d'abastament es caracteritza per la diferenciació pràctica entre *alta* (captacions d'aigua en rius, embassaments o pous, potabilització i conducció fins als dipòsits municipals) i *baixa* (distribució de l'aigua potable fins als domicilis), ambdós s'han vist immersos en el mateix debat. L'abastament d'aigua domiciliària és una de les competències bàsiques dels municipis, forma part del seu nucli essencial, però això no ha estat condició suficient perquè els consistoris locals entomessin el govern d'aquest servei d'una forma efectiva. A la manca de recursos i de capacitats que han tingut històricament, s'hi han afegit les exigències de prestació d'un servei de qualitat, la manca de suport interadministratiu que els permetés governar el servei amb garanties i un marc legal que progressivament ha anat laminant les capacitats dels municipis.

Tot plegat ha portat que els municipis decidissin no gestionar el servei d'aigua amb els seus propis mitjans, sinó fer-ho a través

d'una concessió administrativa, un procés de privatització que ha escombrat bona part del territori català els darrers 20 anys. Tant és així, que avui prop del 84% de la població catalana és abastida mitjançant una gestió privada —de la qual el 90% correspon a un únic grup, AGBAR, filial de la francesa SUEZ—, mentre que només el 16% té una gestió pública de l'aigua. Això no impedeix que els municipis petits tinguin majoritàriament gestió pública pel fet de ser poc atractius per al sector privat en termes d'economia d'escala i de rendibilitat econòmica. És notori destacar que aquests processos de privatització a escala municipal s'han estès com una taca d'oli fruit d'una política de *laissez-faire* en què ni la Generalitat ni l'Estat no han mostrat voluntat de muscular la capacitat d'acció municipal.

També ha viscut un procés de privatització Aigües Ter-Llobregat, empresa pública creada el 1990 i encarregada de l'abastament en *alta* a la Regió Metropolitana de Barcelona (RMB), abastint prop de 5 milions de persones. A través d'una disposició addicional de la Llei òmnibus del 2011 es dissolgué l'empresa existent i un any més tard es concedia la prestació d'aquest servei a Acciona.

El malestar ciutadà que esclata amb el 15-M apuntà, entre d'altres, a la necessitat de recuperar les institucions per posar-les al servei del bé comú, amb la consegüent exigència de reversió de retallades i privatitzacions per tal de promoure un servei públic de qualitat i més democràtic. En el cas de l'aigua, aquesta demanda es vehicula a través de la remunicipalització, entesa de forma genèrica com el procés invers a la privatització, amb l'addició que s'obre la porta a nous models de participació ciutadana, transparència i rendició de comptes. La remunicipalització de l'aigua és un fet a escala mundial que sembla haver arribat a Catalunya per quedar-s'hi si tenim en compte que les principals ciutats del país estan en procés de recuperar la gestió pública de l'aigua o bé han manifestat el seu compromís en iniciar aquest camí.



## **4. La pobresa energètica, també en l'aigua**

L'esclat de la crisi econòmica tingué, entre els seus efectes més greus, la reducció del poder adquisitiu de les famílies, al mateix temps que es disparava el cost dels serveis públics, incloent-hi el de l'aigua. Una de les greus conseqüències d'aquest fet és la incapacitat amb què s'han trobat milers de famílies per fer front al rebut de l'aigua, situació davant la qual les empreses —sobretot les privades però en certa mesura també les públiques— han reaccionat tallant l'aigua a qui no la podia pagar. Malgrat no disposar-se de dades oficials, es calcula que l'any 2014 unes 120.000 persones es van quedar sense aigua a Catalunya per motius econòmics. Davant d'aquesta situació, les administracions han anat a remolc de la ciutadania, que, a través d'un procés de recollida de firmes, impulsà el 2015 la primera iniciativa legislativa popular que ha aprovat el Parlament de Catalunya en la seva història, una llei sobre habitatge i pobresa energètica que canvia el paradigma en garantia de subministraments en introduir el "principi de precaució", segons el qual no se li pot tallar a ningú un subministrament bàsic —aigua, llum, gas— si no es demostra que té suficient capacitat econòmica per fer-hi front. Tot i així, l'oposició de les companyies elèctriques i gasístiques està suposant un repte en la seva implementació.

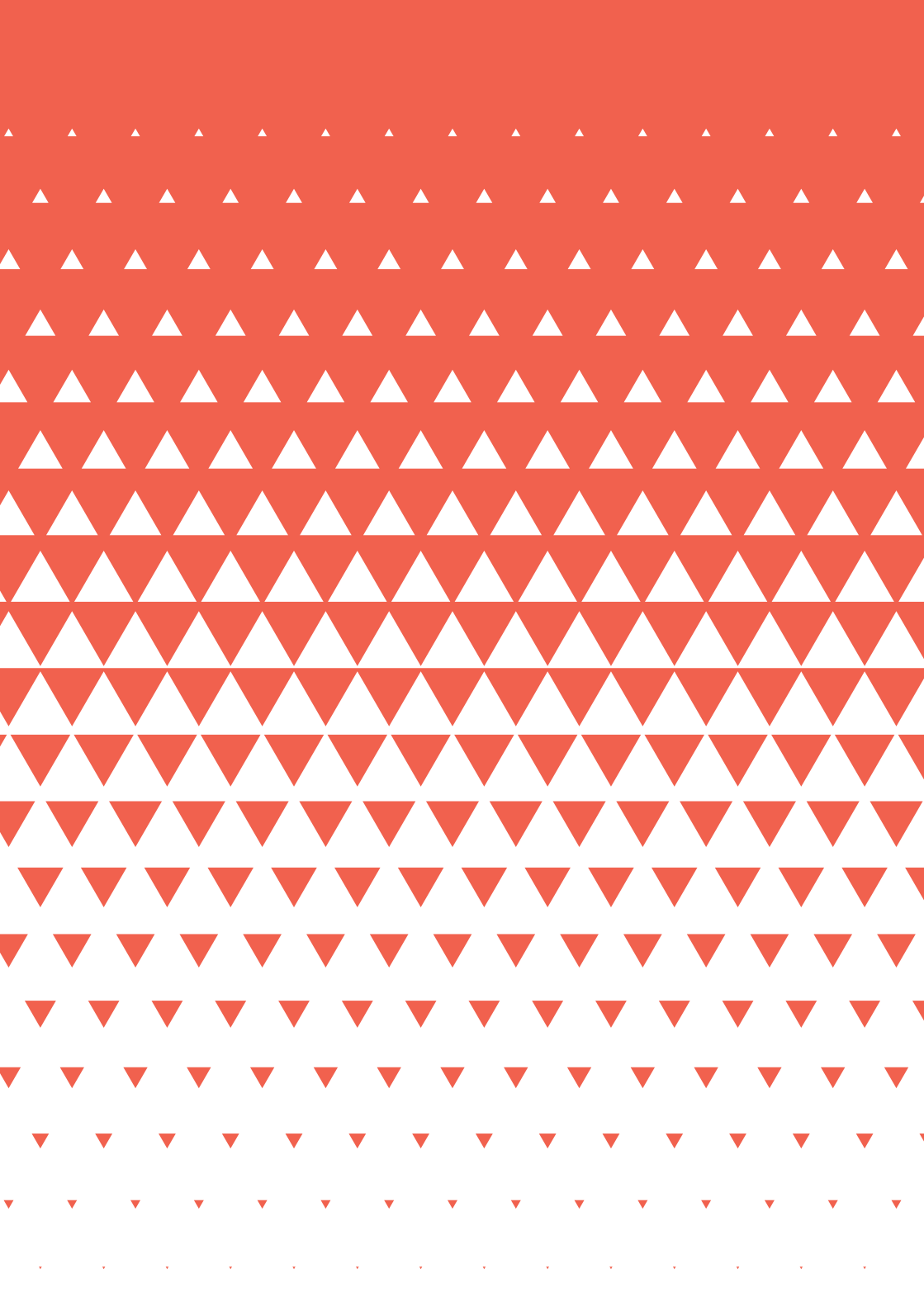
## **5. La garantia d'abastament, una política de país pendent**

Les necessitats de consum d'aigua a Catalunya no es corresponen geogràficament amb les zones amb més disponibilitat. La RMB està ubicada entre dues conques, la del Besòs i la del Llobregat, que són incapaces de satisfer la demanda existent. El 1959 s'aprovava la "Ley del Ter", que derivava una part important del riu Ter cap a Barcelona. Des d'aleshores, aquest riu ha format part de forma estructural de les fonts d'abastament de Barcelona i la seva

àrea metropolitana, amb els consegüents perjudicis ambientals per al Ter i dependència externa de la RMB.

Per fer front a aquesta situació de vulnerabilitat que es féu tan clarament visible en la sequera de 2007-2008, nombrosos projectes s'han executat i posat en marxa, especialment en l'àmbit del Llobregat, i d'altres són sobre la taula, des de l'històricament polèmic transvasament de l'Ebre cap a Barcelona, passant pel del Roine o el paper del Canal Segarra-Garrigues. Tot i així, les hipòtesis sobre les quals es treballa avui apunten sobretot a l'explotació de recursos hídrics alternatius com a principals mesures, com són les aigües regenerades, l'augment de la producció d'aigua dessalada i un major aprofitament de les aigües freàtiques.

La capacitat de la Generalitat de construir una proposta consensuada amb tots els sectors i el territori serà un indicador clau de la seva capacitat de vertebrar el país, atès que, fins a l'actualitat, l'aigua ha estat sobretot objecte de mercadeig i de conflicte.





**252**

# Notes

**1** Aquest text correspon a una versió de síntesi (a càrrec dels coordinadors del llibre) del capítol "De l'autonomia al dret a decidir", de Joan Ridaó.

**2** Guerra, P. (2012). "Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial", *Revista de la Facultad de Derecho*, ISSN 0797-8316, n. 33, Montevideo, juliol-desembre 2012, pàg. 73-94.

**3** Wanderley, F. (2015). *La economía solidaria en la economía plural. Discursos, prácticas y resultados en Bolivia*, CIDES-UMSA.

**4** Galera, G.; Gianluca, G. (2015). *Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment: The case of Europe*, International Labour Organization.

**5** Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

**6** Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

**7** García Jané, J. [coord.] (2015). *Guia d'economia social i solidària per a l'Administració local*, Diputació de Barcelona.

**8** García Jané, J. (2016). *21 propostes per fomentar l'economia social i solidària des dels ajuntaments*, Diputació de Barcelona.

**9** Boixader, J. (coord.) (2016). *Experiències d'economia social i solidària als municipis*, Diputació de Barcelona.

**10** Chaves, R. (2012). "Las políticas públicas y las cooperativas", *Ekonomiaz* n. 79, 1r quadrimestre.

**11** Mendell, M. (2011). "La coproducció de polítiques socials al Quebec: el cas de l'economia social", *Nexe* 27, FCTC, Barcelona.

**12** Lombardo, Emanuela, i Bustelo, María (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Madrid, Cátedra.

**13** Alfama, Eva (2012). "Polítiques municipals de gènere". A Col·lecció Quaderns Municipalistes, núm.5. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

**14** Alfama, Eva; De la Fuente, Maria, i Cruells, Marta (2014). "¿Qué ha cambiado con esta crisis? El *mainstreaming* de género en la encrucijada". A *Investigaciones Feministas*, p. 65-95.

**15** Ens referim al Plan E, que promou la realització d'obra pública des de l'àmbit local —sobre altres formes de despesa pública— i ho fa sense prioritzar equipaments i serveis més necessaris des d'una perspectiva de gènere (vinculats als serveis a les persones i a la cura).

**16** Gálvez, Lina (2016). "La post-crisis de la austeridad: género y exclusión social". A De la Fuente (coord.) *Exclusión social i gènere a l'àmbit local*. Ciutats i Persones, n. 34, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

**17** Donoso-Vázquez, Trinidad (coord.) (2014). *Violencias de género 2.0*. IX Jornadas GrediDona, Barcelona: Kit-book.

**18** Bonal, X., Verger, A. (2013). *L'agenda de política educativa a Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

**19** Tarabini, A. (2017). "Els reptes del canvi educatiu: reflexions al voltant d'Escola Nova 21 i Xarxes pel Canvi", revista *Treball*.

**20** Recercadors/es del Grup de Recerca en Desigualtats en Salut (GREDS-EMCONET) i el JHU-UPF Public Policy Center de la Universitat Pompeu Fabra a Barcelona.

**21** Atkinson, R.; Davudi, S. (2000). "The Concept of Social Exclusion in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 38(3): 427-448.

**22** Fernández, Marta; Camprubí, Andreu; Caramé, Àlex (2010). "Noves polítiques per a les noves transformacions socials". A *Polítiques d'Inclusió Social*, pàgs. 19-30, Col·lecció Inclusió Social. Institut Català d'Assistència i Protecció Social, Generalitat de Catalunya.

**23** Sarasa, S. i Sales, A. (2009). *Itineraris i factors d'exclusió social*, Ajuntament de Barcelona, Síndica de Greuges.

**24** Fernández, J. M. (2000). "La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel", *Cuadernos de Trabajo Social*, n. 13, p. 15-32.

**25** Paugam, S. i Díaz, M. H. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*, Alianza Editorial.

**26** En aquest sentit, podem destacar la publicació del *Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (1976) i la celebració del *I Congrés de Cultura Catalana* (1975-1977) amb la seva campanya de salvaguarda del patrimoni natural.

**27** Cal recordar el paper que va tenir la Institució Catalana d'Història Natural en l'elaboració d'una primera estratègia per a Catalunya (Germain, 1996).

**28** La Xarxa de Custòdia del Territori es crearà el 2003.

**29** Amb el suport de més de quaranta entitats i organitzacions vinculades amb el món acadèmic, col·legis professionals i empreses.

**30** Segons Josep Maria Vila d'Abadal, vicepresident del Centre de la Propietat Forestal i president del Consell Nacional de Demòcrates, el malestar del sector s'explica perquè amb aquesta nova Agència del Patrimoni Natural tots els

plans de gestió que s'aprovin "hauran de passar per ella". Ara, indica, va al revés: "Som nosaltres els que teníem l'última paraula" (declaracions fetes a *Nació Digital* el 24/05/2017).

