

Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007

EVA ANDUIZA PEREA
(DIRECTORA)



Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007

*EVA ANDUIZA (DIRECTORA), MARIONA FERRER, IGNACIO LAGO,
ROBERT LIÑEIRA, SERGI PARDOS I CLARA RIBA*

Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007

*EVA ANDUIZA (DIRECTORA), MARIONA FERRER,
IGNACIO LAGO, ROBERT LIÑEIRA, SERGI PARDOS
I CLARA RIBA*

La col·lecció *Polítiques* és la principal col·lecció de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen aquelles investigacions que han estat encarregades i que es consideren més rellevants pel seu interès social i polític. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: novembre de 2008

© Fundació Jaume Bofill, 2008

Provença, 324

08037 Barcelona

fbofill@fbofill.cat

<http://www.fbofill.cat>

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S. L.

Guillem Tell, 15, entl. 1a

08006 Barcelona

Tel. 93 218 34 58 – Fax 93 237 22 10

editorial@editorialmediterrania.cat

www.editorialmediterrania.cat

Disseny de la col·lecció: Martí Abril

Disseny de la coberta: Amador Garrell

Fotografia de la coberta: Lluís Salvadó

Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 978-84-8334-938-0

DL: B-42.315-2008

Impressió: Romanyà Valls, Capellades (Anoia)

Imprès a Catalunya – *Printed in Catalonia*

Índex

PRESENTACIÓ	11
1. INTRODUCCIÓ: COM ANALITZAR L'ESTAT DE LA DEMOCRÀCIA?	15
<i>Eva Anduiza Perea i Sergi Pardos Prado</i>	
L'estat de la democràcia	17
Àmbits d'anàlisi i criteris normatius	21
Primer àmbit: govern	22
Segon àmbit: ciutadania	31
Tercer àmbit: actors col·lectius	40
PRIMERA PART: GOVERN	47
2. GOVERN: REPRESENTACIÓ, ACOMPLIMENT, CONTROL I RENDIMENT	49
<i>Ignacio Lago Peñas</i>	
Presentació	51
Representació	53
Acompliment	67
Control	76
Rendiment	83
Conclusions	95
3. CATALANISME I DEMOCRÀCIA: DE JOSEP TARRADELLAS A JOSÉ MONTILLA	97
<i>Miquel Caminal Badia</i>	
La història accidentada i perseverant del catalanisme	99
Les relacions de Catalunya i Espanya en democràcia	102
L'Estatut del 2006: un nou desacord entre Catalunya i Espanya	103
José Montilla, nou president de la Generalitat	106
4. TRANSPARÈNCIA I CORRUPCIÓ A CATALUNYA	111
<i>Carlos Jiménez Villarejo</i>	
El concepte de corrupció	113
La corrupció davant els tribunals	115
L'informe sobre la gestió dels governs de CIU	119

El Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa	122
Les mesures en la contractació administrativa	124
La prevenció del conflicte d'interessos	126
El finançament dels partits polítics	129
Conclusió	135
SEGONA PART: CIUTADANIA	137
5. CIUTADANIA: DRETS, PARTICIPACIÓ I VALORS DEMOCRÀTICS	139
<i>Mariona Ferrer i Fons</i>	
Drets i llibertats	142
Participació	167
Cultura política	180
Conclusions	193
6. ELS DRETS POLÍTICS DELS ESTRANGERS A CATALUNYA	197
<i>Eliseo Aja Fernández</i>	
L'evolució dels drets polítics i del sufragi en els estats europeus	199
Els drets polítics dels estrangers a la Constitució	201
El dret de vot	204
La participació en l'àmbit de la Generalitat	208
Conclusions	209
7. DE LA NECESSITAT DE LA PARTICIPACIÓ EN LES POLÍTIQUES AL SORGIMENT DE LES POLÍTIQUES DE LA PARTICIPACIÓ. ELEMENTS TEÒRICS I REFLEXIONS PRÀCTIQUES	211
<i>Joan Subirats Humet</i>	
Una política pública local de participació ciutadana?	215
Participació ciutadana: conjuntura i estructura, foguerada i caliu	217
Impacte de la participació en les polítiques públiques	221
8. LA DESAFECCIÓ POLÍTICA A CATALUNYA: UN FET DIFERENCIAL?	227
<i>Mariano Torcal Loriente</i>	
Què és <i>desafecció política</i>?	230

En tenen la culpa els polítics i els partits polítics actuals?	232
Causes de la desafecció a Catalunya	234
Quins efectes pot tenir una desafecció alta?	240
TERCERA PART: ACTORS	243
9. ACTORS COL·LECTIUS: ASSOCIACIONS, PARTITS I MITJANS DE COMUNICACIÓ	245
<i>Robert Liñeira Sánchez i Sergi Pardos Prado</i>	
Els actors col·lectius com a mediadors entre la ciutadania i l'estat	247
Associacions	248
Partits polítics	268
Mitjans de comunicació	286
10. INFORMACIÓ, POLÍTICA I CIUTADANIA	321
<i>Rafael Jorba Castellví</i>	
Restablir l'equilibri de poders	324
Valors de referència i altres pluralismes	327
De «l'homo videns» i de «l'homo sentiens»	330
Per un periodisme cívic	333
11. CONCLUSIONS	337
<i>Eva Anduiza Perea</i>	
Llibertat per definir les preferències polítiques pròpies	340
Igualtat en el tractament dels ciutadans i de les seves preferències polítiques	343
Proximitat entre les preferències dels ciutadans i les polítiques del govern	348
Implicació política i suport dels ciutadans	354
ANNEX. CATÀLEG D'INDICADORS	359
<i>Mariona Ferrer Fons, Ignacio Lago Peñas, Robert Liñeira Sánchez, Sergi Pardos Prado i Clara Riba Romeva</i>	
BIBLIOGRAFIA	429

Presentació

L'Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007 és el resultat d'un treball d'equip pacientment dirigit per la professora Eva Anduiza, que ha perseguit amb èxit la construcció d'un seguit d'indicadors a partir dels quals aproximar-se a l'avaluació del funcionament de la democràcia a Catalunya.

Aquest llibre s'estructura en tres blocs: govern, ciutadania i actors col·lectius. Per cada un d'aquests blocs els autors han desenvolupat la seva anàlisi a partir de tota la informació disponible que s'ha considerat rellevant i, posteriorment, a partir de la selecció d'una sèrie d'indicadors, amb l'objectiu de presentar sintèticament i comparativament els aspectes més centrals de l'anàlisi. Probablement, la creació d'aquest sistema d'indicadors que podran ser replicats en edicions següents amb les dades actualitzades és una de les aportacions més rellevants que aquesta publicació fa a la reflexió sobre l'estat de la democràcia a Catalunya.

El treball es complementa amb l'aportació de diversos experts que, a partir d'unes breus reflexions monogràfiques, completen des de la perspectiva de l'anàlisi qualitativa la part més empírica d'aquest projecte.

El resultat que es presenta en aquest llibre dóna una visió rigorosa de la realitat del funcionament de la democràcia a casa nostra. A ningú se li pot escapar l'enorme dificultat que existeix en qualsevol intent d'avaluar la democràcia. Des de la Fundació Jaume

Bofill som perfectament conscients que aquesta recerca no és més que una primera contribució a aquest objectiu i que gràcies a la qualitat del treball que els diversos investigadors han dut a terme podem presentar-lo amb la convicció d'haver acomplert a bastament els objectius proposats. Gràcies a aquest treball podem afirmar, amb tota la prudència que faci falta, que a Catalunya s'ha consolidat un pas més en la creació de les condicions per mesurar la qualitat de la nostra democràcia.

Agraïm des d'aquí la feina de la directora del projecte, Eva Anduiza, i la de tots els col·laboradors que n'han assumit una part, en concret Sergi Pardos, Ignacio Lago, Mariona Ferrer i Robert Liñeira. Aquest projecte tampoc no hauria estat possible sense l'impuls i les aportacions de la responsable de l'Àrea de Democràcia de la Fundació Jaume Bofill, Laia Torras i l'assessorament de Clara Riba.

A tots ells, doncs, cal felicitar-los pel resultat i, molt especialment, per haver contribuït eficaçment a obrir la porta de la mesura de resultats en un àmbit tan complex com el del funcionament del nostre sistema democràtic.

Jordi Sánchez

Director de la Fundació Jaume Bofill

1 Introducció: com analitzar l'estat de la democràcia?

Eva Anduiza Perea i Sergi Pardos Prado

L'ESTAT DE LA DEMOCRÀCIA

Com funciona a la pràctica el nostre sistema polític? Amb quins criteris hem de valorar el procés polític i el seus resultats? Podem definir estàndards per avaluar el rendiment de les institucions, les actituds i els comportaments dels ciutadans, o les característiques dels actors col·lectius? En paraules de dos autors clàssics de la ciència política, l'avaluació és a la vegada inevitable i desitjable (Almond i Powell, 1982: 173). Però com fer-la amb rigor? Trobem, com a mínim, dues dificultats importants.

En primer lloc, avaluar l'estat de la democràcia és una tasca que requereix una anàlisi de tots els aspectes rellevants del sistema polític. Per tal de moure's en aquesta complexitat inabastable és imprescindible un marc d'anàlisi estructurat, que sempre serà limitat a l'hora d'incloure tota la realitat política, però que permetrà accedir a la perspectiva general necessària.

En segon lloc, avaluar l'estat de la democràcia implica tocar d'una manera o una altra ni més ni menys que tots els debats normatius tradicionals de la ciència política, així com els conflictes sobre qüestions polítiques actuals. Això suposa la necessitat de separar clarament aquelles qüestions sobre les quals existeix un criteri normatiu relativament definit (l'ideal al qual ens hauríem d'intentar dirigir està clar) d'aquelles en les quals no és possible trobar aquest punt de referència, precisament perquè són conflictes no resolts.

Tot i aquestes dificultats, que no són precisament menors, trobem treballs previs en els quals s'ha intentat definir un marc d'anàlisi per a l'avaluació del rendiment institucional (Putnam, Leonardi i Nanetti, 1993; Subirats i Gallego, 2002), dels béns polítics (Almond i Powell, 1982), o de la qualitat de la democràcia (Lijphart, 2000; Beetham i altres, 2002; Diamond i Morlino, 2005), conceptes que en la seva amplitud denotativa signifiquen aproximadament el mateix. Paral·lelament, molts països han iniciat, des de diferents marcs conceptuals i metodològics, importants projectes centrats en l'anàlisi del funcionament del seu sistema polític.¹

Sembla evident, per tant, que una anàlisi sobre l'estat de la democràcia requereix una feina prèvia de conceptualització. Definir el concepte de democràcia amb precisió, com és ben sabut, és, no obstant això, una tasca a bastament complicada que ha ocupat una quantitat ingent d'obres de reflexió i investigació politològica. La democràcia s'associa a multitud de termes carregats d'un contingut normatiu (com la igualtat, la llibertat, la participació, el consens, el pluralisme, etc.) que també són conceptualment problemàtics.

Caldria, per començar, fer la distinció entre tres preguntes diferents:

- Per què és bona la democràcia? Com la justifiquem? És un fi en si mateixa (com a autogovern, autonomia dels ciutadans) o bé un mitjà per aconseguir un objectiu diferent (igualtat, llibertat, drets, presa de decisions)?
- Com hauria de ser la democràcia idealment? Quins ideals normatius són desitjables?
- Què és i com funciona la democràcia en la realitat? Quina valoració es fa d'aquest funcionament en relació amb els ideals normatius?

1. Alguns exemples són Austràlia (<<http://democratic.audit.anu.edu.au/>>); el Canadà (<www.canadiandemocraticaudit.ca/>); Costa Rica (Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia, 2001; <www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html>); Suècia (<www.const.sns.se/dr/english/>); el Regne Unit (*The Democratic Audit*; <www.democraticaudit.com/>), i *Power: An Independent Inquiry*, 2006; <www.powerinquiry.org/report/index.php>).

Tot i que l'objectiu fonamental d'aquest treball és fer una avaluació de l'estat de la democràcia a Catalunya, i per tant la pregunta fonamental és la tercera, aquesta no es pot contestar sense els criteris que proporcionen les dues anteriors.

Simplificant un debat molt complex, hom pot fer la distinció entre dues aproximacions al concepte de democràcia. D'una banda tenim aquelles definicions que han buscat les condicions mínimes imprescindibles per poder parlar de democràcia. L'objectiu era, molt sovint, arribar a un concepte que permetés separar sistemes polítics democràtics de sistemes autoritaris o totalitaris. En aquest cas, es dóna una importància particular als aspectes procedimentals, i l'àmbit d'anàlisi és fonamentalment el de les regles de joc de les institucions polítiques. Aquí encaixarien les definicions dites mínimes o procedimentals. Des d'aquesta perspectiva la democràcia és un procediment per prendre decisions que garanteix el respecte a determinats drets i llibertats, o que facilita que l'acció dels governants no es distanciï massa de les preferències dels ciutadans (Dahl, 1974; Schumpeter, 1989).

D'altra banda, tenim les definicions que, en comptes d'identificar el denominador comú mínim, amplien el contingut de la democràcia incloent-hi aspectes denominats substantius. La democràcia no només ha de respectar determinats procediments, sinó que per ser considerada com a tal també ha d'aconseguir determinats objectius com ara la igualtat o l'autonomia dels ciutadans. Aquesta aproximació amplia l'àmbit de referència del concepte molt més enllà dels aspectes institucionals i es fixa en els resultats del sistema polític, i molt particularment que les condicions socioeconòmiques afavoreixin la igualtat i la participació (Barber, 1984; Pateman, 1970).

Des de la perspectiva d'aquest informe, considerem tant la vessant procedimental com la substantiva. Els procediments són imprescindibles i serveixen per delimitar què és democràtic i què no ho és. Però una vegada ens endinsem en l'anàlisi en profunditat d'un sistema polític considerat democràtic, hem de tenir necessàriament en compte altres criteris de valoració que parin atenció en el seu rendiment.

Proposem dos grans principis que ens permeten avançar en la concreció d'àmbits i criteris per a l'anàlisi (Beetham i altres, 2002).

En primer lloc, la democràcia es basa en el control del govern i l'administració de l'esfera pública per part de la població. En les concepcions participatives de la democràcia, això significa la capacitat dels ciutadans d'intervenir de manera directa i sense mediadors en la regulació dels afers comuns. En la concepció representativa de la democràcia, això implica la capacitat dels ciutadans d'intervenir en la configuració i l'exercici d'aquest poder, fonamentalment, de manera indirecta a través de processos electorals, partits i organitzacions polítiques. Així doncs, en ambdós casos el demos o les persones que integren el conjunt d'una determinada comunitat política es conceben com l'origen del poder polític i social, és a dir, com a font de la sobirania. La participació dels ciutadans, la capacitat de resposta de les institucions a les seves demandes (*responsiveness*) i la responsabilitat dels polítics (*accountability*) són elements fonamentals d'una democràcia de qualitat. Tots aquells aspectes del funcionament del sistema polític democràtic que vulnerin o limitin aquests principis actuaran en detriment de la qualitat de la democràcia.

En segon lloc, la democràcia es basa en un equilibri entre els ideals d'igualtat i llibertat. El concepte d'igualtat política és un dels que més directament ha contribuït a construir el pensament polític occidental al llarg dels segles i es refereix a l'existència dels mateixos drets i possibilitats a l'hora d'intervenir en el control del poder polític. És una idea que tradicionalment s'ha utilitzat com a sinònim de la de justícia i ha implicat, a més, una elevada consideració de la idea de comunitat. En tot cas, des d'un punt de vista democràtic, cap interpretació del concepte d'igualtat pot ser contradictòria amb la de llibertat o autonomia personals. Tot i que el debat conceptual al respecte encara resta obert, s'accepta que la idea de llibertat positiva (capacitat de l'individu de realitzar-se segons els propis interessos i capacitats) és perfectament complementària amb la d'igualtat (Bobbio, 1993). En definitiva, tots aquells aspectes del funcionament del sistema polític que vulnerin l'equilibri entre aquests dos ideals actuaran en detriment de la qualitat de la democràcia.

Partint d'aquests dos principis, hi ha lloc encara per a una certa diversitat de criteris. L'anàlisi empírica de diferents models de democràcia donarà lloc a la prioritització de diferents criteris normatius. Per exemple, en el model de democràcia adversativa (com ara la britànica) es preferirà maximitzar aspectes relacionats amb el control popular del

govern, com per exemple la responsabilitat del representant, l'estabilitat dels governs o les eleccions decisives. Per contra, en el model de democràcia consensual (com ara la suïssa) es prioritzaran aspectes que tenen a veure amb la igualtat i la representació, com per exemple la proporcionalitat, la diversitat en la composició del parlament i la governança deliberativa i col·laborativa (Norris, 2004). L'objectiu d'aquest informe no és determinar quin és el model més adient, i molt menys tancar aquests debats, sinó que s'incloguin un nombre d'aspectes prou ampli com per ser compatible amb diferents models de democràcia i diferents perspectives d'anàlisi.

En tot cas, aquests dos principis són considerats components constitutius de la democràcia. Probablement, proposar-se la delimitació d'estàndards mínims és una tasca poc útil. Més aviat, el que intentarem és avaluar el seu grau d'acompliment concretant àmbits i criteris normatius amb més precisió. Cal, per tant, delimitar els àmbits d'anàlisi i definir amb més precisió els criteris normatius que es faran servir per tal de dur a terme aquesta avaluació de l'estat de la democràcia a Catalunya. Els àmbits i els criteris normatius són l'objecte de les pàgines que segueixen. Es defineixen els diferents àmbits o aspectes que cal estudiar així com els criteris o aspiracions normatives per dur a terme aquestes avaluacions.

ÀMBITS D'ANÀLISI I CRITERIS NORMATIUS

Abordar l'anàlisi d'un sistema polític en el seu conjunt és una feina complexa que requereix certes simplificacions. La primera serà la distinció de tres nivells d'anàlisi o àmbits diferenciats. Tot i que hi ha aspectes que afecten més d'un àmbit, aquesta estructuració és imprescindible per estructurar l'anàlisi.

El primer és l'àmbit del govern.² En un sentit ampli, està integrat fonamentalment per les principals institucions polítiques responsables de la presa de decisions: el Parlament, el Govern i l'Administració de la Generalitat. No hi ha dubte que la plasmació d'un sistema democràtic d'arrel essencialment representativa en societats com les occidentals

2. Utilitzem aquí el terme *govern* en el seu sentit anglosaxó, més ampli, 'd'institucions polítiques'.

demana comprovar com funcionen alguns aspectes fonamentals d'aquest sistema institucional clàssic. El que interessa, però, no és una anàlisi de cada institució per separat, sinó més aviat estudiar fins a quin punt aquestes institucions proporcionen una representació adequada, produeixen polítiques que reflecteixen les preferències dels ciutadans i estan sotmeses als controls necessaris.

El segon àmbit és el de la ciutadania, que és a la base del sistema polític democràtic. Per assegurar el funcionament correcte d'una democràcia cal que els ciutadans puguin exercir de forma efectiva els seus drets i llibertats, que participin expressant les seves preferències i que comparteixin valors favorables a la democràcia.

El tercer àmbit es refereix als actors col·lectius que hi ha entre govern i ciutadania. Aquests ocupen funcions fonamentals de comunicació política, agregació de preferències i oportunitats per a la participació i la influència dels ciutadans en la presa de decisions. En aquest cas, cal fer la distinció entre associacions, partits polítics i mitjans de comunicació, amb característiques diferenciadores clares que requereixen anàlisis separades.

Per tant, es defineixen tres grans àmbits de treball: govern, ciutadania i actors col·lectius. A partir d'aquests grans àmbits d'anàlisi caldrà definir els aspectes més específics que mereixen atenció i precisar els criteris normatius (de qualitat del funcionament democràtic) que les justifiquen. Cal tenir present que els criteris normatius poden ser contradictoris entre si. El nombre de debats que obre aquest tipus de conceptualització és, com ja hem dit, el del conjunt de la ciència política i, per tant no podran, evidentment, ni ser abordats en tota la seva profunditat ni, molt menys, ser resolts.

PRIMER ÀMBIT: GOVERN

Una estructura institucional democràtica requereix almenys quatre aspectes. En primer lloc, hi han d'estar representats adequadament sense exclusions ni discriminacions tots els ciutadans. En segon lloc, aquestes institucions han de ser capaces de prendre decisions que s'ajustin a les preferències dels ciutadans. En tercer lloc, aquestes institu-

cions han d'estar sotmeses a controls que impedeixin abusos. Finalment, el rendiment satisfactori d'aquestes institucions s'ha de reflectir en una valoració positiva per part dels ciutadans i en la qualitat dels serveis públics que proveeixen. Per tant, en aquest àmbit es defineixen quatre dimensions diferents: representació, acompliment, control i rendiment.

Representació

Pràcticament totes les democràcies que existeixen a l'actualitat funcionen sobre la base de la representació. Els ciutadans no prenen directament les decisions, sinó que deleguen en els representants la seva capacitat de fer-ho. Encara que el concepte de representació és també polisèmic (i dels més complexos dins la ciència política), en aquest cas ens referim fonamentalment al grau en què la institució representativa més important (el Parlament) reflecteix la diversitat social i política de la ciutadania.

La igualtat està fortament vinculada a la representació des d'aquesta perspectiva: desviacions del principi d'igualtat donaran lloc a representacions esbiaixades i, per tant, a una menor qualitat democràtica. La institució que més clarament determina el tipus de representació política que s'articula és el sistema electoral. Pel que fa a aquesta dimensió, l'anàlisi se centrarà d'una manera prioritària en les seves característiques i els seus efectes.

Dins la representació distingim, per tant, tres criteris normatius:

- Igualtat entre electors
- Proporcionalitat en la representació de preferències polítiques
- Semblança entre representats i representants

IGUALTAT ENTRE ELECTORS

El principi «una persona, un vot» és un dels més fonamentals de la democràcia. Això vol dir que el vot de tots els electors ha de tenir el mateix pes i la mateixa influència. Caldrà

observar, per tant, en quina mesura els vots de tots els ciutadans tenen un pes igual a l'hora d'influir en la configuració del parlament. Gairebé tots els sistemes electorals introdueixen algun tipus de distorsió en el repartiment d'escons entre els districtes (prorrateg), sobrerrepresentant les zones menys poblades i justificant aquesta sobrerrepresentació precisament per la necessitat de compensar aquest menor pes demogràfic. No obstant això, aquesta sobrerrepresentació introdueix un element de desigualtat que pot ser qüestionat des del punt de vista de la qualitat de la democràcia. Més important encara: aquest tipus de distorsions poden tenir conseqüències polítiques rellevants, com quan la força política més votada no és la que treu mes escons, justament perquè els seus votants es concentren en districtes subrepresentats.

PROPORCIONALITAT EN LA REPRESENTACIÓ DE PREFERÈNCIES POLÍTiques

Les preferències polítiques dels ciutadans han de reflectir-se adequadament en el parlament. Això és particularment important en el cas de societats plurals i políticament fragmentades, com la catalana. Sovint els sistemes electorals introdueixen correctius per tal de limitar aquesta fragmentació. Mitjançant la magnitud dels districtes, les fórmules electorals i els llistats electorals legals, és possible sobrerrepresentar alguns partits o candidatures (normalment els més grans) i subrepresentar-ne d'altres (normalment més petits). Tradicionalment, hom ha posat en contraposició la proporcionalitat en la representació de preferències polítiques amb la governabilitat del sistema. Sovint es considera que un sistema «massa» proporcional pot dificultar la formació de majories parlamentàries sòlides i, per tant, la creació de governs estables, duradors, capaços de prendre decisions i susceptibles de ser controlats pels electors. No obstant això, sembla que els efectes de la proporcionalitat en aquest sentit són més discutibles (Lijphart, 2000). Sistemes electorals més complexos produirien, per alguns autors, millors resultats (Colomer, 2001).

En tot cas, les desviacions de la proporcionalitat perfecta són considerades com el cost d'una claredat més gran en l'elecció del govern per part dels electors, no un objectiu en si mateix. Una traducció acurada de les preferències polítiques dels ciutadans en la distribució d'escons és difícilment discutible des del punt de vista de la qualitat de la democràcia. Per tant, caldrà observar en quina mesura la distribució de preferències

polítiques es trasllada al parlament d'una manera més o menys proporcional, sense perjudici de tenir en compte aspectes de la governabilitat en altres capítols de l'avaluació.

SEMBLANÇA ENTRE REPRESENTANTS I REPRESENTATS

Una proporcionalitat perfecta en el repartiment d'escons en funció dels vots no garanteix, però, que els representants escollits siguin semblants als electors més enllà de l'opció de partit. Ens podem trobar amb un parlament molt poc «representatiu» de la societat en termes de gènere, edat, nivell d'estudis, ocupació, origen, etc. Tot i que hi ha interpretacions molt diferents, considerem que una similitud més gran suposa un grau més alt de qualitat democràtica per tres motius. En primer lloc, es tracta d'un indicador de la desigualtat en l'accés a posicions socials centrals d'aquells col·lectius més desfavorits. En segon lloc, se sol considerar que els representants que tenen unes determinades característiques són més sensibles a les problemàtiques específiques que hi van associades. En tercer lloc, l'existència de representants pertanyents a grups desfavorits (sobretot per motiu de gènere o d'origen) és un factor que incrementa la participació i l'interès per la política dels membres d'aquests grups.

Caldrà, per tant, analitzar en quina mesura el perfil social dels representants de la sobirania popular al parlament s'assembla al de les persones a qui representen. En aquest sentit, es tracta de comparar sobretot les característiques sociodemogràfiques d'uns i altres amb l'objectiu de mesurar el grau de semblança i d'identificar possibles col·lectius infrarepresentats. Com que alguns aspectes vénen ja imposats per la legislació (les llistes electorals paritàries), serà necessari mirar més enllà del Parlament, a altres instàncies de poder, com ara els ajuntaments, el Govern o els alts càrrecs de l'Administració.

Acompliment

Es tractaria d'analitzar en quina mesura les institucions estan capacitades per prendre decisions que responguin a les preferències dels ciutadans (*responsiveness*). Dins

d'aquesta dimensió, poden distingir-se tres aspectes. En primer lloc, el govern ha de ser capaç de prendre decisions amb el màxim grau de recolzament possible. En segon lloc, el contingut d'aquestes decisions ha de reflectir les demandes dels ciutadans. En tercer lloc, el govern ha de respectar els compromisos electorals.

CAPACITAT PER PRENDRE DECISIONS

La capacitat per prendre decisions és un aspecte fonamental de l'eficàcia en el rendiment polític. En aquesta dimensió s'ajunten dos aspectes diferenciats que poden ser fins i tot contradictoris. En primer lloc, trobem la capacitat dels governs de tirar endavant el seu projecte polític, o d'adoptar mesures àgils per fer front a situacions de crisi. En alguns casos, poden donar-se situacions de lentitud, paràlisi o fins i tot bloqueig que limiten l'eficàcia del govern i, per tant, també la qualitat de la democràcia. Per aquesta raó cal considerar si una de les principals funcions de govern —l'elaboració de projectes de llei— i del parlament —la tramitació i aprovació d'aquests projectes— es desenvolupa de manera adequada, o si es detecten bloqueigs o estancaments.

En segon lloc, podem considerar que aquesta capacitat de prendre decisions serà millor des del punt de vista de la qualitat democràtica com més s'apropin aquestes al criteri de la unanimitat. Com més gran sigui el recolzament de les lleis aprovades, més legítimes seran aquestes, tindran més opcions d'implementar-se amb èxit i probablement seran també més duradores (Lijphart, 2000). Caldrà analitzar no només si hi ha capacitat de prendre decisions, sinó també quin es el seu grau de recolzament.

SENSIBILITAT DEL GOVERN A LES DEMANDES DELS CIUTADANS

Aquest és possiblement un dels aspectes més importants i també més difícil de definir operativament. En primer lloc, caldria analitzar el grau d'accessibilitat dels representants polítics en general i del govern en particular. Això és refereix a l'existència de mecanismes sistemàtics que permetin consultar l'opinió pública i els interessos rellevants (grups d'interès, organitzacions cíviqes, etc.) abans de definir les polítiques o decisions. En altres paraules, es tracta d'avaluar la capacitat d'escollar i integrar l'opinió de públics rellevants en el procés de creació d'una política abans que aquesta

s'aprovi. En aquest sentit, serà important analitzar si aquest accés és obert a tothom, transparent, i sistemàtic.

En segon lloc, caldria avaluar la connexió final entre preferències ciutadanes i polítiques públiques. Això és molt complex per la dificultat de definir quines són les preferències o els interessos dels ciutadans. Una aproximació factible és considerar les diferències entre la posició del govern i la dels ciutadans en qüestions clau (l'eix nacional o l'eix esquerra-dreta). El sentiment d'eficàcia externa dels ciutadans també es pot interpretar com un indicador d'aquest criteri.

RESPECTE CAP ALS COMPROMISOS ELECTORALS

El respecte cap als compromisos electorals és un aspecte particularment important de la sensibilitat del govern a les demandes dels ciutadans. El grau d'acompliment del govern s'ha d'avaluar tenint en compte la seva capacitat de dur a terme els compromisos electorals anunciats pel partit o els partits que l'integren. Aquest és un criteri que emana sobretot del principi democràtic de control de la ciutadania. Aquesta ciutadania ha atorgat el seu vot a unes forces d'acord amb una sèrie de compromisos exposats en el programa electoral.

Tot i així, cal recordar que els representants polítics no estan legalment vinculats ni als desigs dels ciutadans ni a les promeses fetes a la campanya electoral. Incomplir aquests compromisos, doncs, no sempre és necessàriament sinònim d'una vulneració del principi d'acompliment, sempre que es donin dues condicions: que hi hagi una justificació posterior del govern i que l'incompliment es degui a un factor exogen que ha modificat les condicions previstes (per exemple, un canvi en la conjuntura internacional, un tomb de l'economia, l'aparició d'alguna emergència inesperada que obliga a destinar-hi una part del pressupost prevista inicialment per a una altra iniciativa, etc.) (Barreiro, 1999: 152, 155).

Tot i que són pocs els electors que coneixen amb detall aquests programes i que els representants no hi estan vinculats per un mandat imperatiu, en una democràcia ideal trobaríem sens dubte un alt grau de respecte per aquests compromisos. Aquesta sub-

dimesió requereix una anàlisi qualitativa bastant complexa que, mitjançant l'avaluació de la gestió del govern, faci la distinció importat entre els tres elements: els compromisos, les mesures preses per a l'acompliment d'aquests compromisos (*outputs*) i la consecució real d'aquests (*outcomes*).

Control

L'aspiració bàsica per al bon funcionament de la democràcia que s'ha de relacionar amb aquesta dimensió és l'existència i l'ús de mecanismes de control popular sobre les decisions polítiques i els que les prenen. Aquest control l'exerceixen directament els mateixos ciutadans a través de les eleccions (*accountability vertical*); a través d'institucions que, seguint el principi de separació de poders, controlin el govern (*accountability horitzontal*) i mitjançant la mateixa transparència en l'acció de govern. Per tant, en aquest cas, les dimensions en què es concreta l'avaluació del control del govern són dues: la influència dels ciutadans en la selecció i el control dels representants i la capacitat d'acció dels mecanismes de control horitzontal de l'executiu.

INFLUÈNCIA DELS CIUTADANS EN LA SELECCIÓ I EL CONTROL DE REPRESENTANTS

El control que la ciutadania exerceix dels seus representants es canalitza per mitjà de les eleccions. Cal tenir en compte un aspecte formal —relatiu al procediment de selecció dels representants que preveu el sistema electoral— i un de polític —relatiu a les característiques de la competició electoral.

El primer aspecte es refereix a si els diputats que integraran la cambra són triats (i per tant controlats) per la cúpula d'un determinat partit o si, al contrari, els ciutadans tenen capacitat d'influir en la seva elecció. La tria directa dels parlamentaris per part de la ciutadania hauria de potenciar i reforçar el vincle entre els representats i els representants, encara que la recerca empírica sobre la matèria posa una nota de cautela: és clar que les llistes obertes no resoldran tots els problemes de la democràcia i en molts casos tenen un impacte reduït. En tot cas, podem pensar que els diputats que són triats més

directament per la ciutadania (la reelecció dels quals depèn sobretot d'aquesta, que els tornarà a votar o no en funció de si estan conformes amb la seva gestió) orientaran més la seva tasca cap a aquesta ciutadania, mentre que els diputats que són ubicats o no a les llistes en funció de la decisió de la cúpula d'un partit orientaran més la seva tasca a agradar a la cúpula d'aquest partit.

El segon aspecte permet fer la distinció entre les situacions en què el resultat de l'elecció és molt incert i aquelles en què el resultat és clar i, per tant, els representants no perceben el risc de perdre. Aquest aspecte del control vertical està molt relacionat amb la competitivitat i certament és més clar en sistemes uninominals o amb dos partits principals. Malgrat això, en sistemes proporcionals amb districtes plurinominals com el català també és possible analitzar el grau de competitivitat des d'aquesta perspectiva, particularment pel que fa la influència (indirecta) dels ciutadans en la selecció del govern.

MECANISMES DE CONTROL HORIZONTAL

Seguint el principi de separació de poders, el disseny institucional de les democràcies representatives introdueix diversos mecanismes de control de l'acció de govern de caire horitzontal. El Parlament, el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes exerceixen aquesta funció. Es tractaria de comprovar el poder real d'aquestes instàncies de control horitzontal en l'exercici de les funcions que els són pròpies.

D'altra banda, la transparència —entesa com la capacitat i disponibilitat de les institucions de fer públic i explicar a la ciutadania què és el que estan fent i com— també pot ser considerada com un mecanisme d'autocontrol, en la mesura que la seva absència pot amagar situacions d'abús i corrupció, fet que redueix la confiança dels ciutadans en les institucions.

Rendiment

Les decisions preses pels governs tenen conseqüències polítiques, socials i econòmiques. Òbviament, l'anàlisi d'aquestes conseqüències seria inabastable. No obstant això, una

anàlisi de l'estat de la democràcia no pot abstréure's completament del resultat de l'acció política. En aquest sentit, el terme rendiment es fa servir aquí amb un significat molt més reduït del que és habitual (Subirats i Gallego, 2002), però considerant-ne dues dimensions que es fan servir força i que estan relacionades (MacAllister, 1998): els resultats (*outcomes*) i les percepcions.

En primer lloc, considerem que un bon rendiment institucional ha de proporcionar com a principal resultat serveis públics de qualitat. Evidentment, aquest no és l'únic aspecte del rendiment que es podria considerar, però sí que sembla particularment important des del punt de vista de garantir un nivell de benestar i igualtat socioeconòmica fonamentals com a criteris d'avaluació de la qualitat democràtica.

En segon lloc, un bon rendiment institucional s'hauria de reflectir en una bona valoració ciutadana de les institucions polítiques. Tot i que aquí hi poden influir altres aspectes culturals, un distanciament entre ciutadans i institucions posa en qüestió el rendiment d'aquestes.

D'altra banda, la presència de corrupció, entesa com l'abús dels avantatges obtinguts del fet de tenir un càrrec públic en benefici personal o corporatiu, té conseqüències importants per a l'eficiència de la gestió pública, a causa del deteriorament del grau de confiança de la ciutadania en els polítics i les institucions.

QUALITAT DELS SERVEIS PÚBLICS

La qualitat del servei públic també es pot definir des d'un punt de vista objectiu o un de subjectiu. Salvador la defineix com l'amplitud de la diferència que hi ha entre les expectatives o desigs dels clients i les seves percepcions respecte al servei finalment rebut (Salvador, 2002: 140). En altres paraules, la qualitat de servei públic estaria íntimament lligada, entre altres aspectes, a la visió subjectiva que tenen els ciutadans sobre el bon o mal funcionament de l'administració. Paral·lelament, alguns dels experiments administratius fets per testar la qualitat del servei públic han incorporat també l'anàlisi de la capacitat objectiva d'atendre les demandes de la ciutadania i de donar-hi resposta. Es tractarà de combinar mesures objectives i subjectives dels principals serveis públics (fonamentalment, educació, sanitat i mobilitat).

VALORACIÓ DE LES INSTITUCIONS

Encara que la valoració de les institucions polítiques pugui reflectir molts altres aspectes tant del sistema polític al qual aquestes pertanyen com de l'individu que les valora, la dimensió subjectiva del rendiment institucional és important. Aquest és un aspecte que toca un tema central: l'anomenat suport polític específic del sistema polític (Easton, 1975; MacAllister, 1998). El suport específic es dirigeix a les institucions polítiques, assumint que els ciutadans tenen prou consciència política per associar la seva satisfacció i la seva insatisfacció amb el comportament d'aquestes institucions (les seves accions i el seu rendiment). Això enllaça de manera directa amb el següent àmbit, el de la ciutadania.

SEGON ÀMBIT: CIUTADANIA

La democràcia és el govern del poble i per al poble. És aquest qui escull i controla els seus governants i, en última instància, és la font de la sobirania i del poder de les institucions. Per tant, una democràcia de qualitat ha de tenir necessàriament una població que estigui disposada a implicar-se en la gestió de la vida col·lectiva i que tingui capacitat per fer-ho. Perquè el principi democràtic pugui mantenir-se i, alhora, no sigui merament un conjunt buit d'institucions, cal que es compleixin determinats pressupòsits en relació amb el paper de la ciutadania. D'una banda, cal que la ciutadania tingui garantits en un marc legal estable una sèrie de drets i llibertats. D'altra banda, perquè la democràcia pervisqui cal que la població exerceixi efectivament les seves funcions de selecció i control dels governants, i que faci servir els diferents canals participatius per expressar les seves opinions i preferències. Finalment, per al sosteniment de la democràcia cal que la població tingui valors propers als principis democràtics, així com un grau de coneixement suficient del funcionament d'aquesta.

En aquest àmbit es distingeixen, doncs, tres dimensions: drets i llibertats, participació i cultura política.

Drets i llibertats

Els drets i les llibertats són aspectes bàsics de la qualitat de la democràcia. Els ciutadans han de viure lliures de violència i intimidació, ja que la seguretat física és a la base de tots els altres drets. Els conflictes que hi pugui haver entre els ciutadans, o entre aquests i les institucions, han de ser resolts d'acord amb un marc jurídic que respecti els principis d'igualtat, llibertat i pluralitat, i mitjançant una administració de la justícia que els faci acomplir efectivament.

La llibertat religiosa, lingüística i cultural ha d'estar garantida, especialment per a les minories. Igualment, els ciutadans han de poder expressar-se, associar-se i reunir-se lliurement. El respecte dels drets fonamentals, i en particular dels drets polítics, és una peça clau en el funcionament d'un sistema polític democràtic.

A més a més, els ciutadans han de ser iguals en l'accés a l'acompliment efectiu d'aquests drets, independentment del seu gènere, origen ètnic, religió, orientació sexual, estatus socioeconòmic o qualsevol altra circumstància. En aquest sentit, el respecte als drets socials i econòmics és un requisit imprescindible per a l'acompliment real del principi d'igualtat democràtica i del respecte dels drets civils i polítics.

SEGURETAT FÍSICA I EFICÀCIA JURÍDICA

La inseguretat física és un obstacle clar per al desenvolupament correcte d'un sistema democràtic i un signe de la seva fallida. El fet que determinats col·lectius siguin víctimes d'atacs per part d'altres sectors de la població suposa una gravíssima font de discriminació. Per tant, existeixen determinats tipus de conducta i agressions que requereixen una atenció especial. Una societat democràtica ha de poder defensar els drets bàsics d'aquelles persones que, per l'efecte de diferents tipus de desigualtats estructurals, són més vulnerables davant les accions arbitràries que afectin la seva existència.

D'altra banda, en una democràcia qualsevol ciutadà —independentment de la seva posició social— ha de ser tractat amb igualtat per l'administració de justícia, que és

qui s'ocupa de vetllar no només del reconeixement dels drets sinó del seu compliment efectiu. En aquest sentit, la coerció més important que pot exercir l'estat a una persona individual és la privació de llibertat. Cal que aquesta capacitat s'apliqui de forma proporcional i que existeixin suficients garanties legals per assegurar que qualsevol persona, independentment de la seva situació social, pugui disposar dels mitjans necessaris per a la seva defensa davant de l'acció de la justícia.

RESPECTE ALS DRETS FONAMENTALS

Més enllà de l'àmbit de la seguretat personal i de l'eficàcia jurídica, hi ha nombrosos motius pels quals els ciutadans poden veure negats els drets fonamentals que tenen formalment reconeguts. En aquest sentit, més que establir una tipologia de possibles situacions, té sentit la creació d'alguna eina que permeti sistematitzar els diferents tipus de situacions en què aquests drets i llibertats són infringits, amb l'objectiu d'establir els àmbits més problemàtics en aquest aspecte.

D'altra banda, cal tenir especialment en compte que existeix un important col·lectiu de població resident al territori de Catalunya que pot veure's exclòs del reconeixement i l'exercici d'aquests drets pel fet de no tenir la ciutadania espanyola. En el cas de la població en situació irregular, la vulnerabilitat davant de qualsevol tipus d'abús i de violació de drets augmenta significativament.

DRETS SOCIALS I IGUALTAT D'OPORTUNITATS

Els drets socials i econòmics són un requisit imprescindible per a l'acompliment real dels drets civils i polítics i altres aspectes de la qualitat democràtica. La manca d'accés a l'educació i a la salut i una mínima seguretat econòmica posen en perill la capacitat dels individus de desenvolupar plenament els drets dels quals són portadors. L'exclusió social és un problema greu per als afectats, però també per a la resta de la societat en la mesura que afavoreix la inseguretat, les tensions socials, la pèrdua de solidaritat i el ressentiment social, aspectes que poden generar moviments excloents (Beetham i altres, 2002).

El desenvolupament de l'Estat del benestar i l'augment sostingut durant el segle xx de la despesa social en els règims democràtics han estat estretament vinculats a la idea que una democràcia ha de garantir un mínim d'igualtat material entre els seus ciutadans. Aquesta idea es fonamenta en la constatació que per tal que el poder polític estigui repartit cal una certa independència i autonomia econòmiques dels ciutadans. Si pensem que la democràcia consisteix en la igual capacitat d'influència i control sobre el govern, veurem, doncs, la desigualtat social com una amenaça a la qualitat de la democràcia (Dahl, 1989).

Originàriament, el debat es va centrar en les desigualtats socioeconòmiques. Durant el segle xx, però, aquest raonament es va estendre a altres col·lectius que tradicionalment havien estat sotmesos a exclusions en l'àmbit de la ciutadania (especialment les dones, les minories ètniques i les persones que tenen limitades les capacitats físiques o psíquiques o que depenen de tercers).

Actualment, existeix consens sobre el fet que la idea de democràcia hauria d'implicar, com a mínim, la igualtat d'oportunitats entre diferents col·lectius. Per tant, d'una banda cal que existeixin mecanismes de redistribució de riquesa i un nivell de desigualtat que no faci perillar la cohesió social. D'altra banda, la no-discriminació per motiu de gènere, origen ètnic, religió etc. és imprescindible també per impedir l'existència de col·lectius de ciutadans de segona classe. En aquest sentit, cal analitzar no només el reconeixement formal, sinó també el compliment real.

Participació

L'extensió, la intensitat i la qualitat de la participació política són els aspectes que millor sintetitzen l'acompliment dels principis d'igualtat i de control o intervenció de la ciutadania en l'esfera pública. En efecte, l'acció política de la ciutadania garanteix que s'acompleixin aquests principis democràtics i és el mitjà més efectiu de prevenir els abusos de poder o l'exercici d'aquest de forma autoritària i insensible a la voluntat de la població.

En aquest sentit, ens preguntem per tres qüestions diferents. D'una banda, cal que hi hagi àmplies possibilitats d'exercir la participació a la vida pública. Aquest aspecte inclou l'existència no només dels canals representatius sinó també de mecanismes institucionals que permetin la participació directa dels ciutadans. Tot i que entre ambdues formes de participació pugui existir una certa tensió, aquesta pot reflectir més una resistència al canvi que no pas una incompatibilitat. La dimensió procedimental en les formes de participació directa serà tan important com en aquelles que són pròpies de la democràcia representativa.

D'altra banda, cal veure si efectivament els ciutadans fan ús o no dels canals i les formes de participació existents. En aquest sentit, els nivells de participació electoral i els seus possibles biaixos són aspectes importants. Més enllà d'aquesta, existeixen altres formes de participació a la vida de la comunitat: des de la signatura de peticions fins a la participació en manifestacions a través de les quals els ciutadans poden pressionar les institucions i influir sobre altres actors importants o bé directament sobre l'opinió pública.

Finalment, cal que la participació es doni de forma igualitària entre els diferents grups de població. El fet que siguin precisament els ciutadans més afavorits aquells que tendeixen a participar amb més intensitat en la vida política posa en perill el principi d'igualtat política. Molts teòrics de la democràcia han considerat com a vàlida la idea que diferents dimensions vinculades a la desigualtat social poden repercutir en l'acompliment del principi de control i intervenció de la població en l'esfera pública (Young, 2001: 700-702).

Per tant, les subdimensions que cal considerar són les següents: estructura d'oportunitats polítiques per a la participació, extensió i igualtat en la participació.

ESTRUCTURA D'OPORTUNITATS POLÍTiques PER A LA PARTICIPACIÓ

Aquesta dimensió pretén reflectir en quina mesura el sistema polític ofereix mecanismes institucionals que permetin la participació directa dels ciutadans a títol individual amb conseqüències en les decisions públiques. Inclou, per tant, aspectes com la iniciativa

legislativa popular, el referèndum i els mecanismes de participació directa en els àmbits autonòmic i municipal.³

Els darrers anys han vist un desenvolupament important dels mecanismes de participació directa dels ciutadans en la presa de decisions, particularment a escala local (Font, 2001; 2003). Aquest desenvolupament es va justificar apel·lant tant als principis de la democràcia participativa (la participació intensa és fonamental per al desenvolupament integral dels ciutadans) com a la necessitat de la democràcia representativa de resoldre els problemes de desafecció, (des)legitimació i dificultat de prendre decisions de les institucions en entorns cada cop més complexos.

EXTENSIÓ

Hi ha diversos tipus de participació ciutadana, que es poden sintetitzar en participació electoral, participació de protesta i participació de consum.⁴ Totes són necessàries i positives per al desenvolupament de la democràcia. La participació electoral té una importància particular en la mesura que concilia tres característiques úniques: universalitat d'accés (és la més exercida), igualtat d'influència (la influència de cada ciutadà està limitada i és igual a la del resta de ciutadans residents en el mateix districte) i llibertat (el vot secret en garanteix l'exercici en llibertat). En la mesura que reflecteix la vinculació dels ciutadans amb les principals institucions representatives (Parlament i partits), és un indicador important de la salut del sistema democràtic.

Les conseqüències de la protesta per al sistema han estat quelcom més debatut. Es tracta d'una forma de participació que no segueix sinó que qüestiona les elits. Alguns autors assenyalen que això podria tensar excessivament el sistema polític, mentre que d'altres el consideren un indicador d'un canvi de valors entre la ciutadania, que s'hauria tornat

3. Altres aspectes que per alguns autors incrementen els punts d'accés al sistema (i, per tant, també constitueixen l'estructura d'oportunitats polítiques) són el grau de descentralització política, l'autonomia del poder local, els municipis petits, la fragmentació del poder (partits i governs), una estructura burocràtica no excessivament desenvolupada i la porositat del sistema d'intermediació d'interessos (Morales, 2004).

4. La participació en associacions es tracta en el tercer àmbit sobre actors col·lectius.

més crítica però no menys compromesa (MacAllister, 1998; Dalton, 2008; Inglehart i Welzel, 2006). Des d'aquesta perspectiva, la protesta és positiva en tant que suposa una crítica imprescindible per al pluralisme democràtic.

Finalment, el consum es considera una forma de participació política que reflecteix l'ampliació del referent empíric d'aquest concepte. La participació de consum és també positiva en la mesura que reflecteix la consciència dels ciutadans de la vinculació entre política i mercat, i que pot contribuir al desenvolupament sostenible del planeta.

L'extensió de la participació es refereix bàsicament al nombre de gent que participa en totes aquestes formes. S'entén que com més gent participi, millor per a la qualitat de la democràcia.

IGUALTAT

L'extensió per si sola donaria una informació incompleta si no es complementés amb l'anàlisi de la igualtat (o desigualtat) de participació entre els diferents grups socials. Per tant, cal també identificar grups que per una o altra característica participen menys, atorgant una atenció especial a la participació de minories i grups desafavorits. L'existència d'una relació significativa entre condicions socioeconòmiques i participació reforça les desigualtats socioeconòmiques transformant-les en polítiques. Això intervé directament en el grau d'igualtat i en l'acompliment del principi de control i intervenció de la població en l'esfera pública (Young, 2001: 700-702).

Cultura política

La *cultura política* es podria definir com el conjunt de valors, actituds i representacions de la realitat que tenen un impacte rellevant en el comportament dels ciutadans i en els resultats del sistema polític. La *cultura política* ha estat un dels conceptes més treballats fins ara, des de l'acceptació primera que la institucionalització del poder democràtic depèn de la sintonia que aquest poder tingui amb els valors de la ciutadania (Almond

i Verba, 1963), fins a l'estudi més recent de l'impacte de certes actituds ciutadanes en l'emergència i bon funcionament de sistemes democràtics (Inglehart, 1991; Inglehart i Welzel, 2006; Putnam, 1993).

El nombre d'actituds que podem incloure en una anàlisi de la cultura política és molt ampli. Alguns aspectes ja han estat abordats en altres seccions (com les actituds envers les institucions polítiques o el sentiment d'eficàcia política). En aquest cas, tractarem tres aspectes que ens semblen particularment rellevants per a la qualitat de la democràcia: l'interès i coneixement de l'esfera política, la confiança en la democràcia i el grau d'acord amb qüestions polítiques bàsiques. Un sistema s'acostarà més a l'ideal de qualitat democràtica com més interessats estiguin els ciutadans en el que passa en el seu entorn polític, com més alt sigui el seu nivell de suport a la democràcia —tant difús (com a forma d'organització política) com específic (envers el seu funcionament)— i com més d'acord estiguin amb qüestions o principis polítics bàsics.

IMPLICACIÓ PERSONAL EN LA POLÍTICA

Una ciutadania mínimament activa i en sintonia amb les institucions democràtiques ha de tenir certa implicació personal en la política: interessar-se, informar-se, conèixer. Un determinat grau de coneixement sobre el que passa en l'esfera política és importat per identificar els interessos i el marge d'acció propis. El desconeixement de l'esfera política redueix les possibilitats d'implicació i participació igualitària i responsable. Atesa l'escassetat d'informació sobre nivells de coneixement polític entre la ciutadania, es tindrà en compte l'existència d'opinió sobre determinats temes i el coneixement dels líders polítics principals.

Tot i això, cal tenir en compte que un coneixement detallat de l'actualitat política no és tampoc un requisit imprescindible per a una ciutadania democràtica. Com ja va argumentar Downs (1957), informar-se sobre política no és sempre una estratègia racional i, per tant, els ciutadans sovint fan servir dreceres per orientar-se políticament (fixant-se, per exemple, en les posicions que prenen els polítics o els partits més propers).

L'interès per la política, en canvi, sí que és una actitud política desitjable en una ciutadania per a qualsevol definició de democràcia (Martín, 2004: 50). Avaluat pel mateix ciutadà, és probablement un bon indicador d'implicació personal en la política. Moltes vegades aquesta manca d'interès ve acompanyada de poca competència política o poca eficàcia interna, és a dir, la sensació dels ciutadans que la política és massa complicada i inabastable per a ells. Nivells reduïts d'interès i d'eficàcia interna es consideren indicadors d'absència d'implicació política i, per tant, elements relacionats amb l'allunyament o la desafecció política.

CONFIANÇA EN LA DEMOCRÀCIA

Les actituds envers la democràcia es poden classificar, segons la formulació d'Easton (1975), en dos tipus relativament independents. En primer lloc, tenim el suport difús al règim polític, és a dir, la confiança en la democràcia com la millor forma de govern enfront d'altres règims no democràtics. No cal insistir en el fet que aquest és un element fonamental de la cultura política democràtica, especialment important en democràcies relativament joves. Es tracta del grau de legitimitat de la democràcia.

En segon lloc tenim el suport específic, és a dir, la valoració que els ciutadans fan del funcionament del sistema polític. L'absència de recolzament específic de la democràcia (avaluació negativa del seu funcionament quotidià i, per tant, insatisfacció) probablement reflecteix un mal funcionament del sistema polític amb problemes en alguns dels àmbits que ja hem tractat en altres epígrafs (acompliment, control, rendiment, etc.). En un termini mitjà, això pot minar la legitimitat del sistema reduint el recolzament difús, però també pot, sense arribar necessàriament tan lluny, erosionar els nivells d'implicació de la ciutadania.

ACORD AMB VALORS DEMOCRÀTICS FONAMENTALS

El principi d'igualtat implica sovint una concepció de la societat com a comunitat (amb uns certs llaços interdependents entre els seus membres) i no només com a individus aïllats. En altres auditories sobre democràcia s'accepta que el concepte de solidaritat o d'acceptació de determinats deures cívics i solidaris és essencialment constitutiu de la democràcia (Beetham, 1995).

TERCER ÀMBIT: ACTORS COL·LECTIUS

Entre ciutadans i institucions, les estructures d'intermediació juguen un paper fonamental per a la creació, articulació, agregació i comunicació de demandes polítiques. Es pot fer la distinció entre tres tipus diferents d'estructures d'intermediació: les associacions, els partits polítics i els mitjans de comunicació, que cal analitzar separatament. Així doncs, en aquest àmbit es distingeixen aquests tres tipus d'estructures que caldria tenir en compte.

Associacions

Les organitzacions polítiques acompleixen una funció d'intermediació fonamental: creen i agreguen demandes i promouen la participació política (Morales, 2004). Les organitzacions proporcionen estabilitat a l'acció col·lectiva. El concepte del capital social (Putnam, Leonardi i Nanetti, 1993) ens il·lustra sobre el fet que un alt nivell de participació associativa és un element fonamental en la creació de xarxes de confiança i reciprocitat entre els ciutadans i entre aquests i les institucions.

Tot i que una classificació d'associacions és sempre una tasca complexa, i que les delimitacions no són gaire clares, interessa particularment analitzar associacions de caire polític, és a dir, grups formalment organitzats que persegueixen béns col·lectius i que intenten influir en el procés de presa de decisions polítiques (Morales, 2004: 43). Entre aquestes hi trobem sindicats, organitzacions empresarials, organitzacions ecologistes, grups pacifistes, grups de dones, grups d'acció comunitària local, associacions professionals, associacions pro drets humans, associacions de consumidors, etc.⁵ Caldria fer un esforç per incorporar a l'anàlisi les associacions més informals i els moviments socials.

No obstant això, ens trobem davant d'una realitat molt complexa i canviant, i per tant l'anàlisi es limita necessàriament a observar d'una manera força superficial el

5. Els partits polítics, principal associació política, seran analitzats més endavant.

grau de pluralisme i densitat associatives, el funcionament intern i el rendiment de les associacions.

PLURALISME I DENSITAT ASSOCIATIVES

La diversitat i la riquesa de la societat civil es reflecteix en un teixit associatiu dens i plural. La densitat (presència organitzativa a través de membres) i el pluralisme (nombre i diversitat de les organitzacions) afavoreixen la creació i articulació de demandes dels ciutadans cap al govern. També promouen altres formes de participació, reduint costos, proporcionant recursos, mobilitzant i facilitant, en definitiva, l'acció col·lectiva en forma de cooperació. Per alguns autors, es tracta fins i tot d'una variable fonamental per explicar el rendiment institucional (Putnam, Leonardi i Nanetti, 1993). Per tant, com més dens i plural sigui el teixit associatiu, més alta serà la qualitat de la democràcia.

FUNCIONAMENT INTERN I RENDIMENT DE LES ASSOCIACIONS

Una vegada analitzat el grau de pluralisme i densitat associatives, caldria analitzar si el funcionament intern de les associacions respon a criteris democràtics. L'estructura organitzativa i la transparència, així com el finançament i la independència respecte al govern, són criteris que poden orientar l'avaluació d'aquesta dimensió.

Els aspectes interns de les organitzacions són, no obstant això, molt difícils de caracteritzar, ja que no existeix informació sistemàtica que tracti aquests aspectes per a un conjunt representatiu d'associacions. Per tant, només es podran analitzar a través d'indicadors indirectes. Per a això es faran servir dades sobre la valoració que els ciutadans fan de la seva feina, així com altres aspectes més objectius del seu rendiment, és a dir, del grau en què aquestes organitzacions assoleixen els objectius que els són propis. En particular, prestarem especial atenció al paper dels sindicats.

Partits polítics

Els partits polítics són organitzacions fonamentals de la democràcia. Desenvolupen almenys quatre grans funcions essencials per al funcionament del sistema: orientar la

voluntat política dels ciutadans, agregar els seus interessos, promoure la participació política i seleccionar els representants per formar els governs. Malgrat que tinguin una consideració social molt negativa, la democràcia contemporània no pot entendre's sense partits.

Ens interessen fonamentalment dos aspectes: fins a quin punt són propers i valorats els partits polítics pels ciutadans i fins a quin punt són importants els ciutadans per als partits polítics.

Una primera dimensió que cal avaluar és la qualitat de la vinculació dels partits amb la societat. La qualitat de la democràcia serà més gran com més forts siguin els vincles dels ciutadans amb els seus partits. Alguns indicadors assenyalen un progressiu debilitament dels vincles entre partits i electors, que té lloc a tota l'Europa occidental i que reflecteix canvis socials (individualització, menor lleialtat als grups de referència, canvis en l'estructura social, etc.). Des d'altres interpretacions, això podria estar reflectint l'aparició de ciutadans més crítics i autònoms.

En un segon apartat mirarem aspectes relatius al funcionament intern, el finançament i la valoració social dels partits. També aquí trobarem les dificultats del capítol anterior per trobar informació veraç, sistemàtica i representativa.

VINCULACIÓ DELS PARTITS AMB LA SOCIETAT

Perquè els partits duguin a terme les funcions abans esmentades cal que tinguin una vinculació ferma amb la societat. Aquesta vinculació és un dels elements de la democràcia que ha patit més en els darrers anys a gairebé totes les democràcies occidentals (Mair, 2005; Dalton i Wattenberg, 2002). Aquest vincle és, però, fonamental per tal que els partits puguin dur a terme la seva funció d'agregació de creences polítiques diferents, d'orientació del comportament polític i d'estabilització del sistema polític. Un element clau de la qualitat democràtica és, doncs, fins a quin punt els partits són capaços de mobilitzar i integrar els ciutadans en el procés polític.

La ruptura o el debilitament dels vincles entre ciutadans i partits pot tenir un origen divers:

- Debilitament de les identitats socials que són a l'origen dels partits (especialment pel que fa als partits la base electoral dels quals és o era la classe treballadora).
- Debilitament de la presència organitzativa del partit (del partit de membres al partit d'electors i al *cartel party*).
- Desafecció política (sentiments d'ineficàcia, alienació, expectatives no acomplertes, insatisfacció amb el rendiment dels partits, etc.).

Aquests aspectes poden produir un descens del nombre de persones que s'identifiquen o se senten properes a un partit. Aquesta vinculació decreixent tindrà conseqüències per al comportament electoral dels ciutadans: més volatilitat del vot i més fragmentació. En el millor cas, potser també generarà un pes explicatiu més gran dels candidats i de les polítiques en el vot, i una participació més alta en formes desvinculades dels partits. En el pitjor, ocasionarà més vulnerabilitat a candidatures populistes i demagògiques.

FUNCIONAMENT INTERN

Del funcionament intern ens interessa saber fins a quin punt les organitzacions dels partits promouen la participació de sectors amplis, fins a quin punt els seus comptes financers es basen en les quotes dels seus afiliats i fins a quin punt no són dependents d'altres organitzacions i interessos.

Es considerarà que un funcionament intern satisfactori dels partits es donarà quan els mateixos principis definitoris de la democràcia articulats aquí es traslladin a les seves estructures internes. Per tant, els partits més propers a un criteri ideal de democràcia seran aquells que respectin la igualtat de tots els seus membres a l'hora de poder arribar als càrrecs de direcció, i que potenciïn el principi de control de les seves cúpules per part de les seves bases.

El finançament és un capítol important dins del funcionament intern dels partits. Analitzar el grau d'independència econòmica dels partits té com a objectiu últim conèixer el seu possible grau de supeditació a determinats interessos privats o corporatius i, en conseqüència, les seves eventuais dificultats per desenvolupar els principis i propostes que defensa en els seus estatuts i en les seves promeses electorals. Aquesta subdimensió

es concreta sobretot en l'anàlisi del tipus de finançament dels partits. Normalment aquest finançament té dues vessants: la pública i la privada. El finançament públic es refereix a les subvencions directes que rep un partit i als avantatges més indirectes, com ara les rebaixes fiscals o la utilització gratuïta d'espais de propaganda als mitjans de comunicació. D'altra banda, el finançament privat es refereix a les quotes que paguen els afiliats i a les donacions de grups, organitzacions o empreses privades. Un volum excessiu d'aquest últim canal de finançament (el provinent de grups privats i externs al partit) es considerarà negatiu per al bon funcionament democràtic, ja que té més possibilitats de generar relacions clientelars o de supeditació a interessos no necessàriament generals.

Altrament, un creixement important del finançament públic dels partits es podria considerar com un indicador de cartel·lització. Segons el terme encunyat per Katz i Mair (1995), els partits es converteixen en agents de l'estat i fan servir els seus recursos per garantir la pròpia supervivència.

Sembla que els ciutadans podrien necessitar menys els partits (perquè gaudeixen d'altres recursos a l'hora d'orientar-se i prendre decisions polítiques o perquè no hi confien), però els partits també necessiten menys els ciutadans (es professionalitzen, no necessiten nous membres, es financen amb recursos públics). Els partits poden treure un benefici electoral i/o financer d'aquesta situació, però el sistema polític se'n ressent (Dalton i Wattenberg, 2002: 269). Les funcions de representació, mobilització i agregació de demandes son difícilment assumibles per a altres actors polítics com ara els mitjans de comunicació i els grups d'interès.

Mitjans de comunicació

En una de les definicions operatives de la democràcia més acceptades s'inclou com a requisit l'accés a una informació plural per tal que els ciutadans puguin formar les seves preferències (Dahl, 1974). Per tant, la qualitat de la democràcia requereix un funcionament òptim dels mitjans de comunicació. Des de l'aparició de les societats industrials fins a l'actualitat, els mitjans de comunicació social s'han convertit en els

instruments d'interrelació més clars que hi ha entre l'estat i la ciutadania i entre els partits i la ciutadania. Entre les moltes funcions clàssiques que se'ls ha atribuït es troben la d'aportar informació veraç i plural als ciutadans, la de preparar-los consegüentment per a la participació política, la de generar debat i la de vigilar els possibles abusos de les elits polítiques. A més a més, els mitjans han assumit funcions importants que fins fa poc pertanyien a altres actors (particularment els partits), com ara la socialització política. No són simples transmissors, sinó que són actors polítics rellevants, amb una capacitat d'influir en les actituds envers la política gens menyspreable.

L'anàlisi del rol dels mitjans en la qualitat de la democràcia se centrarà en els aspectes següents: la independència, el pluralisme i l'ètica professional de mitjans i periodistes. Ens limitarem a l'estudi de la ràdio, la televisió i la premsa, deixant de banda el paper d'Internet.

PLURALISME

El criteri d'igualtat d'accés de totes les preferències polítiques existents a la ciutadania a l'espai públic mediàtic (és a dir, que totes les preferències es vegin reflectides en els mitjans de comunicació) exigeix un pluralisme intern en les opinions emeses o publicades a cada mitjà, i un pluralisme extern en el sentit que diferents mitjans reflecteixin diferents sensibilitats.

INDEPENDÈNCIA

La independència dels mitjans de comunicació és l'absència de lligams amb poders econòmics i polítics que puguin vulnerar els criteris purament professionals de l'activitat periodística. En aquest sentit, caldrà estudiar primer quina és l'estructura empresarial en què estan immersos els mitjans i considerar que com més concentració i integració empresarial es detecti pitjor serà per a la democràcia, ja que hi ha més possibilitats que totes les preferències de la societat no es vegin reflectides als mitjans de comunicació i que es monopolitzi la construcció de la realitat social per part d'unes poques mans. Tot i que teòricament es pot fer la distinció entre independència en termes econòmics i polítics, en la pràctica ambdós estan relacionats. En tot cas, la situació ideal pel que

fa a independència implicaria la capacitat dels periodistes de fer la seva feina sota criteris estrictament professionals i sense cap mena de pressió per part d'interessos polítics o econòmics.

ÈTICA PROFESSIONAL

Moltes de les maneres de fer dels mitjans de comunicació que els acosten a les funcions que s'han definit més amunt i que es deriven dels criteris defensats aquí, es troben recollits en diversos codis deontològics acceptats per la comunitat professional i acadèmica en ciències de la comunicació. Aquests criteris van des de la distinció entre fets i opinions fins al respecte del dret a la intimitat i la imatge, passant per la protecció de col·lectius vulnerables com ara els menors, etc. Altres aspectes com la qualitat dels continguts són més controvertits però igualment rellevants.

Primera part:

Govern

2 Govern: representació, compliment, control
i rendiment

Ignacio Lago Peñas

PRESENTACIÓ¹

Les democràcies representatives contemporànies són una expressió més de la divisió del treball: uns pocs regulen i dirigeixen el procés social sense consultar constantment als altres (Ferejohn, 1990). Però no es tracta de la divisió del treball que té lloc al mercat econòmic, ja que la delegació de les tasques de govern va acompanyada de la vigilància periòdica del seu acompliment o, més aviat, dels resultats del seu acompliment. Cada pocs anys, quatre com a màxim en els diferents nivells de la democràcia espanyola i catalana, els ciutadans expressen a través de les eleccions el seu acord o desacord amb l'actuació global del govern. I és que les eleccions són la institució que permet als votants influir en les decisions dels seus representants. Si els governs són representatius en les democràcies —en el sentit que actuen de la millor manera possible per satisfer els interessos de la gent (Pitkin, 1985)—, és precisament perquè són elegits: d'acord amb la teoria de l'acompliment, basada en el vot prospectiu, les eleccions serveixen per seleccionar les millors polítiques o governants; segons la teoria del control, dependent del vot retrospectiu, valen per fer els governs responsables dels resultats de les seves accions passades (Przeworski, Stokes i Manin, 1999). D'aquesta manera, el vot és el

1. Agraïxo a Robert Liñeira la seva ajuda decisiva en la recerca i el tractament de les dades en els quals es basa aquest capítol, i a Eva Anduiza, Mariona Ferrer, Clara Riba i Laia Torras els seus comentaris a versions preliminars del manuscrit. Qualsevol error o omissió és de la meva absoluta responsabilitat.

mecanisme que garanteix que les polítiques dels governs responguin a les demandes dels ciutadans. Les preferències expressades en el vot, fins i tot amb les imperfeccions que aquest pugui tenir, revelen quins programes els ciutadans desitgen que es posin en marxa i quins no.

En l'anàlisi del comportament dels governs en les democràcies contemporànies hi ha, per tant, quatre conceptes bàsics dels quals depèn la qualitat de la representació que duen a terme. En primer lloc, trobem l'acompliment o el grau en què el govern desenvolupa les polítiques que els electors desitgen. Enquestes, mobilitzacions polítiques i, sobretot, el vot són les fonts principals que estan a disposició dels ciutadans per expressar les seves preferències. Sembla clar que com més gran sigui l'acompliment, millor serà el govern. En segon lloc, hi ha el rendiment o els resultats de les tasques de govern que perceben els ciutadans. Per descomptat, com més ben valorat sigui el rendiment, millor serà el govern. En tercer lloc, trobem el control o l'existència de condicions que possibiliten que els ciutadans premiïn o castiguin segons si els governs actuen o no representativament. Novament, com més gran sigui el control, millor serà el govern. Finalment, si la satisfacció d'aquestes tres exigències depèn de la celebració periòdica d'eleccions, les característiques de les regles sota les que tenen lloc les eleccions o, amb més precisió, el sistema electoral són importants. En poques paraules, els sistemes electorals han de garantir que les preferències dels ciutadans es converteixin de la manera més precisa possible en vots, primer, i en escons, després. Així, quants menys biaixos introdueixi el sistema electoral en la traducció de les preferències en escons, millor serà l'ajust entre la representació que fan els governs i les demandes dels ciutadans.²

En aquest capítol s'estudia el funcionament de la democràcia a Catalunya d'acord amb aquests quatre aspectes. En primer lloc, i sota el títol de representació, discutirem en quina mesura la composició del Parlament de Catalunya s'ajusta a la composició social

2. No obstant això, no podem oblidar que els sistemes electorals han de perseguir dos objectius oposats però necessàriament complementaris: assegurar la representació precisa de preferències i la governabilitat del país. Com més feble o proporcional és un sistema electoral, més s'assembla el parlament als ciutadans, si bé més difícil pot resultar la governabilitat del país. I a la inversa. La recerca d'un equilibri entre aquests dos elements és la quinta essència dels sistemes electorals.

de la comunitat autònoma. A continuació, englobat en la denominació d'acompliment, es revisa, des del punt de vista dels electors, quina és la distància entre les polítiques que ha posat en marxa el Govern de la Generalitat i les demandes dels ciutadans. En tercer lloc, s'examina el nivell de control del Govern que han portat a terme el Parlament de Catalunya i els mateixos ciutadans. Finalment, l'epígraf de rendiment estudia la valoració que fan els catalans dels serveis públics que es brinden a Catalunya, ja sigui per part de la Generalitat o per part de l'Estat, i del funcionament de les institucions representatives del sistema polític català.

REPRESENTACIÓ

Tres són els aspectes del sistema polític català que s'analitzaran en aquest apartat. En primer lloc, estudiarem la igualtat efectiva entre els electors en termes de la influència del seu vot en els resultats electorals. En segon lloc, la proporcionalitat dels resultats electorals o, en altres paraules, el grau de divergència entre els percentatges de vot i els escons dels partits. I, finalment, en quina mesura les característiques socials dels representants polítics s'assemblen a les dels ciutadans.

Igualtat entre electors

Seguint Montero i Lago (2005: 1-2), un sistema electoral és el conjunt de lleis i disposicions, aprovades per les mateixes elits polítiques, que regula de manera manifestament estable la competició electoral entre i dins dels partits. El sistema electoral ha de diferenciar-se del règim electoral i del dret electoral. El primer consisteix en la regulació (normalment jurídica) de totes les qüestions, procediments i fases de l'acte electoral; d'altra banda, el dret o la llei electoral comprèn el repertori de normes jurídiques que defineixen els requisits del sufragi actiu i passiu, que regulen els diferents tipus d'eleccions i que reglamenten el desenvolupament de l'escrutini. En sentit estricte, el sistema electoral és el conjunt d'institucions i regles per les quals les preferències electorals es transformen en vots i els vots es tradueixen en els escons, que són assignats als candidats o partits contendents. En sentit ampli, els sistemes electorals es componen, segons Coix (1997: 38), de quatre elements: (i) com els partits duen a terme la designació

dels seus candidats; (ii) com voten els ciutadans i com es compten els seus vots; (iii) quina és l'estructura dels districtes, i (iv) com es tradueixen els vots en escons. El segon, el tercer i el quart elements solen estar determinats per les lleis electorals; el primer, per una combinació de la llei electoral i les disposicions dels partits. De manera més restringida, els elements imprescindibles de qualsevol sistema electoral consisteixen en un nombre d'escons d'un districte o circumscripció i en una fórmula electoral. A més d'aquests, altres elements habitualment considerats com a integrants bàsics dels sistemes electorals són el llinar electoral, la mida de l'assemblea o parlament i el tipus, forma o estructura del vot.

Una de les condicions necessàries perquè una democràcia pugui ser qualificada com a tal és la satisfacció del principi d'«una persona, un vot» (Dahl, 1971). No obstant això, en la gran majoria de països del món, aquest principi es respecta formalment —cap ciutadà té més vots a la seva disposició que la resta—, però no empíricament: la influència individual del vot en els resultats electorals, en particular en l'assignació d'escons, és diferent segons on visqui cada persona. Es tracta de l'anomenada desviació del prorratge o, en l'argot acadèmic, el *malapportionment*, això és, la discrepància entre el percentatge d'escons del parlament que elegeixen els ciutadans d'una unitat geogràfica —la circumscripció— i el seu pes demogràfic. Un sistema electoral atorga la mateixa importància a tots els votants quan, per exemple, una circumscripció que té el 10% de la població d'un país escull el 10% del total d'escons del parlament, mentre que una altra circumscripció que compta amb el 4% de la població d'un país elegeix el 4% del total d'escons. Quan hi ha desajustos entre les dues variables, la influència dels electors és diferent entre els electors de les circumscripcions i es viola així el principi de partida. En general, les circumscripcions que es beneficien de la desviació del prorratge solen ser les més petites i rurals.

Ja que Catalunya és l'única comunitat autònoma que no disposa d'una llei electoral pròpia, i com que el nou Estatut del 2006 guarda silenci sobre aquest aspecte, el disseny del sistema electoral es conté encara en l'Estatut del 1979. I aquí es consagra explícitament l'impacte desigual del vot dels catalans. La disposició transitòria 4a de l'Estatut del 1979 estableix que la circumscripció de Barcelona escull un escó per cada 50.000 habitants, amb un màxim de 85, i que les de Girona, Lleida i Tarragona elegeixen un

mínim de sis escons —més un per cada 40.000 habitants—, de manera que els atribueix 17, 15 i 18 diputats respectivament. La mecànica del prorratge electoral, basada en un doble criteri territorial i poblacional, produeix uns desequilibris molt intensos en la influència individual dels vots. El mínim inicial de sis diputats amb els quals compten Girona, Lleida i Tarragona suposa que divuit escons, és a dir, més del 13% del total, es reparteixen discriminant al màxim Barcelona. La distribució dels cent disset escons restants segons dos criteris poblacionals diferents per a Barcelona i la resta dels districtes accentua el prorratge desviat. En conseqüència, les províncies menys poblades i més rurals o, en altres paraules, les que distribueixen menys escons, es troben notablement sobrerrepresentades, mentre que la més poblada o urbana pateix una infrarepresentació aguda. Els districtes extrems que habitualment serveixen com a referència són Lleida, on, d'acord amb el cens electoral del 2006, 20.736 electors (18.023 el 1980) són suficients per escollir un diputat, i Barcelona, on se'n necessiten 46.964 (40.572 el 1980). En altres paraules, el vot d'un ciutadà a Lleida té, en termes de representació parlamentària, un valor superior en més del doble al d'un a Barcelona.

En una perspectiva comparada a Espanya, la desviació del prorratge en el sistema electoral català, calculada d'acord amb l'índex de desproporcionalitat de Loosemore i Hanby (1971),³ es troba prop de la mitjana i la mitjana de la distribució (vegeu la taula 1). Canàries, les Balears, el País Basc, Aragó, la Comunitat Valenciana i Galícia, en aquest ordre, tenen un *malapportionment* més gran. L'índex espanyol per al Congrés de Diputats és bastant similar al català. Dels setanta sistemes electorals de vint-i-set països democràtics analitzats per Lijphart (1995: 183), l'espanyol (i, a fortiori, el català) està entre els nou casos amb nivells més alts de sobrerrepresentació rural. I a la mostra de setanta-vuit parlaments democràtics seleccionats per Samuels i Snyder (2001), l'índex de *malapportionment* català estaria situat entre els quinze països amb desviacions més grans de prorratge, just per damunt del d'Espanya, només superat per Islàndia, entre els europeus, i encapçalat per diferents països africans i llatinoamericans.

3. L'índex es computa a partir de la fórmula següent: $malapportionment = (1/2) \sum |s_i - p_i|$, on sigma es refereix a la suma de tots els districtes i , s_i és la proporció d'escons assignats al districte i i p_i és la proporció de la població que resideix en el districte i . Un índex de, per exemple, 0,12 significa que el 12% dels escons d'un determinat parlament està distribuït de manera que viola el principi d'«una persona, un vot»; vegeu Loosemore i Hanby (1971).

Taula 1.**Índex de desviació del prorrateig per comunitats autònomes (o-1)**

Lloc	Comunitat autònoma	Índex de desviació	Lloc	Comunitat autònoma	Índex de desviació
1	Canàries	0,3485	10	Extremadura	0,0822
2	Balears	0,2483	11	Castella i Lleó	0,0821
3	País Basc	0,2079	12	Astúries	0,0572
4	Aragó	0,1933	13	Múrcia	0,0440
5	Comunitat Valenciana	0,1420	14	Cantàbria	0,0000
6	Galícia	0,1285	15	Madrid	0,0000
7	Catalunya (2006)	0,1155	16	Navarra	0,0000
8	Andalusia	0,1119	17	La Rioja	0,0000
9	Castella-la Manxa	0,1115		Espanya	0,1033
	Mitjana	0,1098		Mitjana	0,1115
	Desviació típica	0,0943		Rang interquartilític	0,1457

Nota: Les eleccions al Congrés de Diputats es van celebrar el mes de març del 2004; les autonòmiques d'Andalusia, el mes de març del 2004; les del País Basc i Galícia, el maig i l'octubre del 2001, respectivament; les de Catalunya, el novembre del 2006, i les de les comunitats restants (excepte Madrid), el maig del 2003.

Fonts: Elaboració pròpia. Vegeu l'indicador 1 al catàleg.

En una perspectiva longitudinal, la desviació del prorrateig a Catalunya s'ha atenuat de manera lleugera però sistemàtica des de les primeres eleccions. Si el 1980 el 14,6% dels escons no es repartia proporcionalment a la població de les circumscripcions, el 1984 aquest percentatge va passar al 14,4%; el 1988, al 14,1%; el 1992, al 13,8%; el 1995, al 13,5%; el 1999, al 12,8%; el 2003, al 12,4% i el 2006, a l'11,5%. Cal tenir en compte, a més, que aquesta correcció involuntària o exògena del *malapportionment* no és el fet més habitual. A Andalusia i Galícia, per exemple, la desviació del prorrateig és més gran en les últimes eleccions que en les primeres.

De totes maneres, aquesta distorsió del prorrateig continua sent una qüestió crucial en termes polítics que ha de ser tractada en la futura i esperada llei electoral de Catalunya. Encara més si, en un termini mitjà, es concedeix el dret de sufragi actiu als immigrants estrangers. Atès que la majoria es concentra a Barcelona, la desviació del prorrateig

s'accentuaria més. I segurament la desigualtat en la influència individual del vot en les circumscripcions arribaria a nivells difícilment justificables.

Indicador 1.

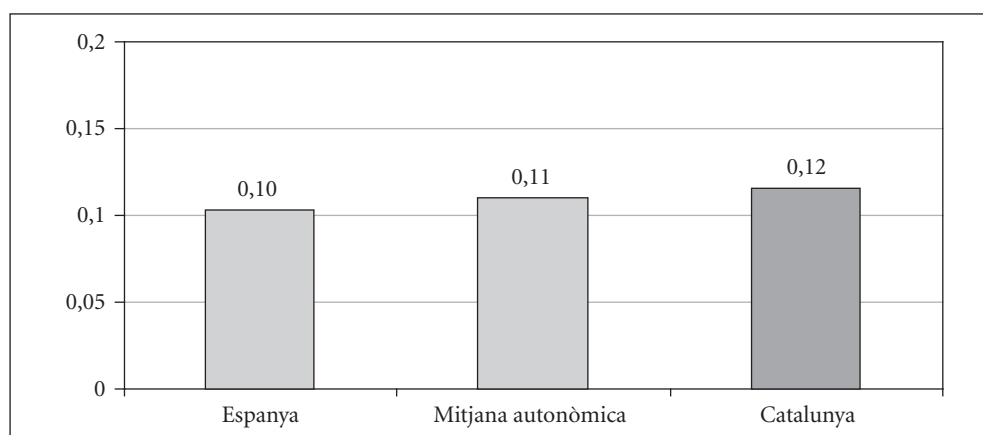
Índex de desviació del prorrateig (0-1)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Gràfic 1.

Índex de desviació del prorrateig a Catalunya i Espanya (0-1)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu l'indicador 1 al catàleg.

Proporcionalitat en la representació de preferències polítiques

En la conversió de les preferències electorals en vots, primer, i dels vots en escons, després, el sistema electoral desenvolupa un paper crucial. En poques paraules, com més gran sigui la proporcionalitat electoral o l'ajust entre el percentatge de vots i escons de cada partit que assegura un sistema electoral, menor és la seva influència en el comportament electoral dels ciutadans, en les estratègies dels partits i en la creació de majories parlamentàries artificials (com les eleccions autonòmiques catalanes dels anys 1999 i 2003) o majories absolutes parlamentàries artificials (com les eleccions autonòmiques catalanes dels anys 1984, 1988 i 1992).

Com és ben sabut, els efectes dels sistemes electorals depenen fonamentalment de la magnitud del districte, això és, del nombre d'escons que es reparteixen en una circumscripció. Com més escons, major proporcionalitat electoral i menor influència del sistema electoral. Com que a mesura que augmenta la magnitud de districte hi ha més partits amb possibilitats de guanyar escons, es redueixen els vots «perduts» (o concedits a partits que no aconsegueixen representació) i «estratègics» (o atorgats a la segona preferència de partit en lloc de la primera perquè té més possibilitats de guanyar algun escó) i creix el nombre de partits que entren en la competició electoral. En altres paraules, com més gran és la magnitud del districte, més gran tendeix a ser l'oferta electoral, almenys fins que satisfà completament la demanda dels ciutadans.

Malgrat que els resultats d'algunes de les últimes eleccions autonòmiques a Catalunya semblin indicar el contrari —recordem que el 1999 i el 2003 el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) va aconseguir el nombre més alt de vots, però va quedar per darrere de Convergència i Unió (CiU) en termes d'escons—, la proporcionalitat del sistema electoral català és elevada. D'acord amb l'índex de Rose,⁴ la proporcionalitat electoral va superar el 95% a les eleccions del 2006. Es tracta d'un nivell lleugerament inferior

4. L'índex de Rose es calcula sumant les diferències absolutes entre els percentatges de vot i escons de cada partit, dividint-les entre dos i restant-les de cent, d'acord amb la fórmula següent: $P = 100 - 1/2 \sum |v_i - e_i|$, on v_i i e_i són el percentatge de vots i escons del partit i , respectivament. L'índex oscil·la entre zero (mínima proporcionalitat) i cent (màxima proporcionalitat); vegeu Rose (1984).

al de les eleccions dels anys 1995, 1999 i 2003 com a conseqüència de la dispersió més alta del vot o, si es prefereix, de la més gran fragmentació electoral el 2006. De totes maneres, la proporcionalitat del 2006 està molt per sobre de la de les primeres eleccions en els anys vuitanta, quan a penes se superava el 90%. Això vol dir que l'oferta de partits s'ha anat ajustant progressivament a la demanda realment existent en l'electorat. En termes comparats, el sistema electoral català és ara el vuitè més proporcional dels que s'utilitzen a Espanya, després de perdre sis posicions respecte al 2003. Es troba, en qualsevol cas, per damunt de la mitjana i la mitjana dels sistemes electorals a Espanya (vegeu la taula 2).

Taula 2.

Índex de proporcionalitat electoral per comunitats autònomes (0-100)^a

Lloc	Comunitat autònoma	Índex de Rose	Lloc	Comunitat autònoma	Índex de Rose
1	Galícia	97,39	10	Múrcia	94,43
2	Madrid ^b	97,14	11	Cantàbria	93,67
3	País Basc	96,51	12	Andalusia	93,51
4	Aragó	96,48	13	Canàries	92,31
5	Extremadura	96,22	14	Castella i Lleó	90,98
6	Castella-la Manxa	95,77	15	Comunitat Valenciana	90,88
7	Navarra	95,50	16	Astúries	90,41
8	Catalunya (2006)	95,40	17	Balears	89,80
9	La Rioja	94,52		Espanya	92,01
	Mitjana	94,17		Mitjana	94,52
	Desviació típica	2,48		Rang interquartilític	4,70

^a Les eleccions al Congrés de Diputats es van celebrar el mes de març del 2004; les autonòmiques d'Andalusia, el mes de març del 2000; les del País Basc i Galícia, el maig i l'octubre del 2001, respectivament; les de Catalunya, el novembre del 2006, i les de les comunitats restants (excepte Madrid), el maig del 2003.

^b Segons els resultats de les segones eleccions autonòmiques, celebrades el 26 d'octubre del 2003.

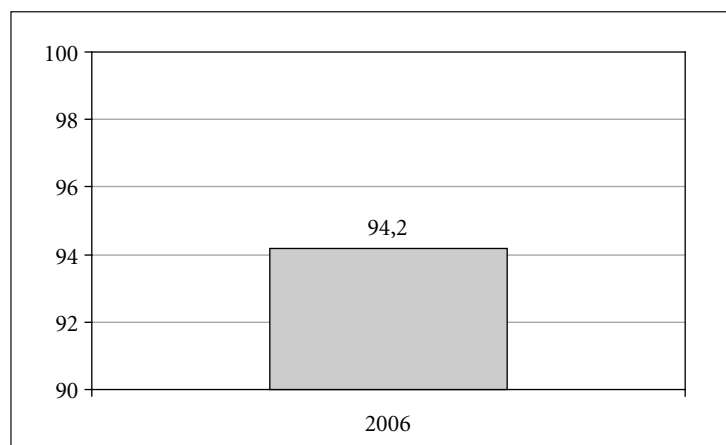
Fonts: Elaboració pròpia. Vegeu l'indicador 2 al catàleg.

La conseqüència partidista més immediata d'aquestes diferències reduïdes entre percentatges de vots i escons dels diferents partits és que les primes electorals que aconseguixen els partits majoritaris no són gaire importants, sobretot si les compa-

rem amb les que s'obtenen, per exemple, a les eleccions al Congrés de Diputats (Lago, 2005). Així, per exemple, a les eleccions autonòmiques catalanes del 2006 el partit més votat, CiU, va aconseguir una sobrerrepresentació de 3,37 punts percentuals, i el PSC de 0,03 punts, davant de, per exemple, els 4,27 punts del PSOE i els 4,58 del PP a les eleccions generals del 2004 en el conjunt d'Espanya.

Indicador 2.

Índex de proporcionalitat en la representació de preferències polítiques (0-100)

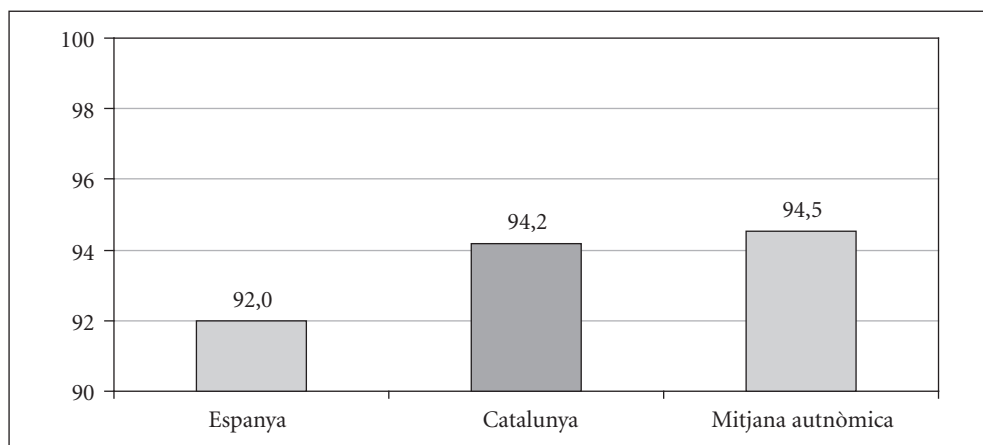


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

No obstant això, aquest resultat agregat amaga dinàmiques diferents en les quatre circumscripcions catalanes. La notable variabilitat en la magnitud dels districtes suposa que els nivells de proporcionalitat electoral presenten diferències acusades. En efecte, com es pot comprovar a la taula 3, si a la província de Barcelona la proporcionalitat va superar el 97% a les eleccions del 2006, a les de Girona, Lleida i Tarragona no va arribar ni tan sols al 93%. Així, el 2006 la proporcionalitat a Barcelona va ser 3,99, 4,61 i 4,41 punts més gran que a Lleida, Tarragona i Girona, respectivament. Són, a més, diferències sistemàtiques que es constaten des de les primeres eleccions autonòmiques del 1980.

Gràfic 2.

Índex de proporcionalitat en la representació de preferències polítiques a Catalunya i Espanya (0-100)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu l'indicador 2 al catàleg.

Taula 3.

Índexs de proporcionalitat electoral a Catalunya, 2003 i 2006 (0-100)

Circumscripció	Eleccions	
	2003	2006
Barcelona	98,58	97,39
Girona	95,95	92,96
Lleida	91,23	92,40
Tarragona	94,89	92,78
Catalunya	96,73	95,40
Mitjana circumscripció	95,17	93,88

Font: Elaboració pròpia. Vegeu l'indicador 2 al catàleg.

La principal conseqüència política d'aquesta diferent proporcionalitat electoral de les circumscripcions és que les primes que rep el partit més votat són més importants en les tres circumscripcions més petites que a Barcelona. Aquest fet no va ser gaire important

el 2006, quan CiU va ser el partit més votat en les quatre circumscripcions, però que sí ho va ser el 2003 i el 1999, per exemple, ja que el PSC va guanyar a Barcelona i CiU en les altres tres circumscripcions. En les últimes eleccions del 2006, CiU va aconseguir una sobrerrepresentació en escons d'1,25 punts percentuals a Barcelona, enfront dels 2,21 a Girona, els 5,74 a Lleida i els 5,88 a Tarragona. Si ho veiem des de la perspectiva del segon partit més votat, el PSC, les seves primes en les quatre circumscripcions van ser 0,92, 0,94, —2,51 i 1,34, respectivament.

Sens dubte, aquestes diferències en la proporcionalitat electoral de les circumscripcions i la seva correcció constitueixen el cavall de batalla en la discussió de la llei electoral de Catalunya: qualsevol modificació de les regles de joc electoral ha de parar atenció a aquesta qüestió. I en la mesura que qualsevol canvi en aquest sentit produiria guanyadors i perdedors, les possibilitats d'una reforma electoral són limitades. Així ho avala el fet que segueixi vigent el disseny electoral contingut a l'Estatut del 1979.

Similitud entre representants i representats

Els parlaments representen els interessos diversos, moltes vegades oposats, dels ciutadans. No és gaire arriscat afirmar que aquesta representació serà millor com més s'assembli la composició social dels membres del parlament a la de la societat en el seu conjunt. D'acord amb l'argument clàssic formulat per Mill ([1861] 2007) en la seva obra *Del gobierno representativo*, l'assemblea és representativa en la mesura que és una miniatura de l'electorat. I si l'assemblea és representativa en un sentit descriptiu, llavors actuarà per tal de representar els interessos dels representats.

No obstant això, a la pràctica sol haver-hi diferències socials entre representants i representats o, més pròpiament, biaixos en la representació que tenen a veure amb dos mecanismes. En primer lloc, no tots els ciutadans voten. Els nivells de participació en les democràcies contemporànies estan lluny del seu llinar màxim. A Catalunya, per exemple, la mitjana d'abstenció a les eleccions autonòmiques supera els quaranta punts percentuals. Aquesta abstenció d'alguns ciutadans no tindria conseqüències polítiques si es distribuís aleatòriament entre els grups socials, gèneres o nivells

d'estudis. És a dir, si (les preferències de) els que voten reproduïxen perfectament, en una escala menor, (les preferències de) la població en el seu conjunt. Però sabem que això no és així. La participació dels individus més privilegiats —els que tenen una renda més alta, més benestar i un nivell d'estudis més alt— és significativament superior a la dels altres (Anduiza, 1999). Per tant, la representació i influència de la ciutadania en el comportament dels governs està esbiaixada a favor seu.

En segon lloc, i aquest és el punt que ens interessa aquí, les característiques socials dels diputats i/o alts càrrecs d'un govern poden no correspondre's perfectament amb les dels ciutadans. Si aquestes diferències socials es connecten d'alguna manera amb preferències polítiques diferents, la representació estarà esbiaixada altre cop. Una de les característiques més habituals que esbiaixa la representació és el gènere: els homes són la gran majoria en els llocs polítics, mentre que les dones són les més nombroses en les societats avançades. Si resulta que els homes tenen opinions diferents que les dones en polítiques (com ara les redistributives o de benestar, per exemple), la desigualtat de la representació serà un fet.

Per analitzar el grau de congruència en la composició social de representants i representats, ens centrarem en dues variables: el gènere i l'origen immigrant intern o la procedència d'una altra comunitat autònoma espanyola. En el primer cas, i després de la recent aprovació d'una llei que exigeix la paritat entre homes i dones en les llistes electorals dels partits, analitzarem tant la presència de dones al Parlament com entre els alts càrrecs de la Generalitat, en particular entre els consellers. En el segon, revisarem quina és l'evolució i la importància actual dels immigrants d'origen intern entre els parlamentaris catalans.

Si ens aturem en la composició del Parlament de Catalunya en termes de gènere, no s'observen diferències gaire significatives respecte a les ja conegudes. Als anys vuitanta i noranta, la presència de les dones estava més o menys estancada en nivells baixos, i va augmentar sensiblement el 1999 i, sobretot, els anys 2003 i 2006. Així, el 1980 amb prou feines un 6% dels parlamentaris eren dones; el 1984, el 9%; el 1988, l'11%; els anys 1992 i 1995, el 13%; el 1999, el 24%; el 2003, el 30%, i el 2006, el 37%. En definitiva, el biaix a favor dels homes és també un fet. En una perspectiva comparada, l'evolució d'aquesta variable

a Catalunya no se separa de la de la resta de comunitats autònomes. Com es pot observar a la taula 4, durant els primers anys vuitanta, la proporció de dones en els parlaments autonòmics amb prou feines arribava al 10%, mentre que el 2003 superava el 30% en la majoria dels casos. No obstant això, cal destacar que Catalunya està sistemàticament en els darrers llocs. En les tres últimes legislatures estudiades (1995, 1999 i 2003), Catalunya és la comunitat amb menor percentatge de dones parlamentàries. Així, Catalunya, amb un 15%, és la tercera comunitat autònoma amb menys dones parlamentàries en termes mitjans, només per darrere de Múrcia i Canàries, i empatada amb Aragó.

Taula 4.

Dones en els parlaments autonòmics (%)

Comunitats autònomes	Legislatura*							Mitjana
	I	II	III	IV	V	VI	VII	
Andalusia	5	7	13	24	30	36	38	22
Aragó	6	1	7	12	28	33		15
Astúries	9	13	22	18	33	31		21
Canàries	2	2	7	10	28	35		14
Cantàbria	9	8	3	15	38	44		20
Castella i Lleó	4	4	8	20	28	35		17
Castella-la Manxa	2	8	19	21	38	49		23
Catalunya	6	9	11	13	13	24	30	15
Comunitat Valenciana	6	6	13	29	40	42		23
Extremadura	5	3	14	17	26	32		16
Galícia	4	1	9	11	21	33	33	16
Balears	6	12	19	27	30	36		22
La Rioja	11	12	22	21	30	40		23
Madrid	13	17	21	26	32	40		25
Múrcia	5	0	11	18	18	26		13
Navarra	4	8	12	24	22	32		17
País Basc	7	11	12	21	25	29	33	20
Mitjana	6	7	13	19	28	35	34	19

*A Catalunya, les legislatures s'incien els anys 1980, 1984, 1988, 1992, 1995, 1999 i 2003. A Galícia, els anys 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001 i 2005. A Andalusia, els anys 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000 i 2004. Al País Basc, els anys 1980, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998 i 2001. A la resta de les comunitats autònomes, els anys 1983, 1987, 1991, 1995, 1999 i 2003.

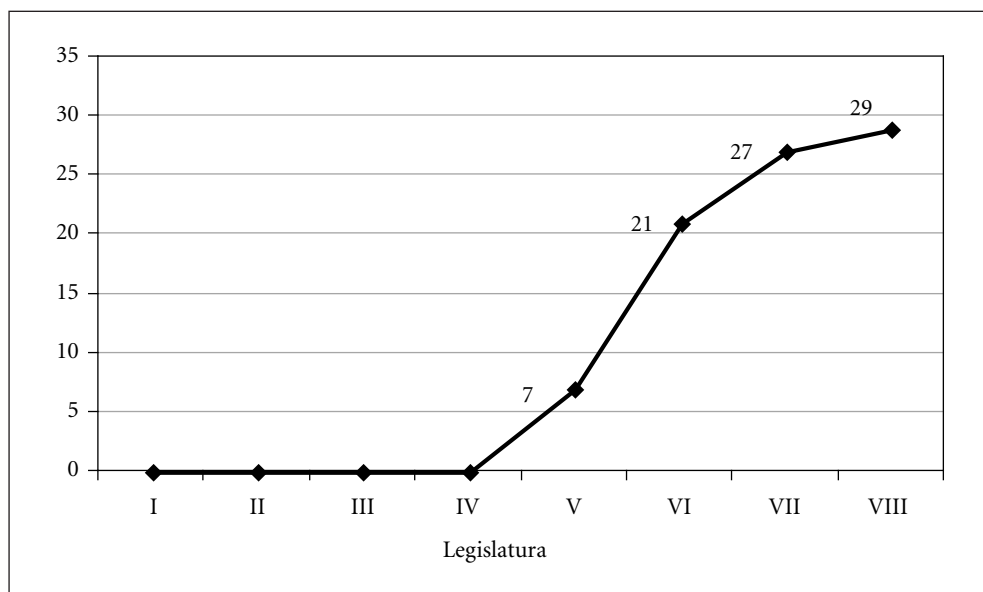
Font: Elaboració pròpia amb dades de Coller i altres (2007) per a totes les comunitats autònomes, i dades del Parlament per a Catalunya.

Al Congrés de Diputats, la presència de les dones també ha seguit una tendència a l'alça. Si en la quarta legislatura (1989-1993), per exemple, eren 44 sobre 350 (el 13%), en l'actual (2004-2008) són ja 126 (el 36%).

En les quatre primeres legislatures del Parlament català, no hi havia cap dona en el govern. El 1995 va ser el primer any que les dones s'ocupaven d'alguna conselleria: el 7% dels membres del govern eren dones. Aquest percentatge va augmentar sensiblement en la legislatura següent, arribant al 21%. No obstant això, en les últimes dues legislatures, 2003-2006 i 2006-fins a l'actualitat, la presència de les dones s'ha estancat: sumen el 27% en el primer cas i el 29% en el segon. Per descomptat, les dones estan clarament infrarepresentades. Si un de cada dos catalans és una dona, el 51% concretament, amb prou feines un de cada tres o quatre consellers és una dona. Aquesta evolució a Catalunya i els seus nivells s'ajusten perfectament al que ha passat en el conjunt dels

Indicador 3.

Percentatge de dones conselleres



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

governos autonòmics a Espanya. D'acord amb les dades ofertes per Delgado (2007), l'any 2004 prop del 30% dels consellers dels governos autonòmics eren dones, mentre que el 1996 amb prou feines superaven el 10%. El pendent en aquesta tendència es fa especialment positiu a partir del 2003.

D'altra banda, quan s'analitza la composició del Parlament en termes del lloc de naixement dels diputats, a Catalunya o en una altra comunitat autònoma, s'observa un biaix a favor dels nascuts a Catalunya. En les legislatures que hi ha hagut des del 1980 fins al 2005, els diputats nascuts fora de la comunitat autònoma han suposat com mitjana el 9% del total de parlamentaris, mentre que el percentatge d'immigrants procedents de la resta d'Espanya ha oscil·lat entre el 35% i el 25% de la població al llarg d'aquests anys. Les dues tendències són decreixents. Així, el percentatge de diputats nascuts en una comunitat autònoma diferent de Catalunya ha passat del 14% el 1980 al 8% el 1984, al 9% el 1988, al 7% el 1992, 1995 i 1999, i al 10% el 2003. Però el percentatge de catalans nascuts fora de Catalunya també ha baixat. Per exemple, el 1986 arribava al 32,3%, però només al 28,8% el 1996 i el 26,0% el 2001.

De totes maneres, aquest biaix no només existeix a Catalunya; en la majoria dels parlaments autonòmics d'Espanya s'observa un desajust entre l'origen dels diputats i el dels ciutadans. Tot i això, a Galícia es produeix el biaix contrari en el període 1980-2005: la mitjana de diputats autonòmics nascuts fora de la comunitat autònoma era del 7%, mentre que el percentatge d'immigrants procedents de la resta d'Espanya oscil·lava entre el 3% i el 5% de la població. En totes les comunitats autònomes, a excepció feta d'Aragó, el nombre de diputats autonòmics d'origen immigrant intern ha disminuït progressivament, fonamentalment a partir de finals dels anys vuitanta. Seguint amb l'exemple de Galícia, l'any 1989 eren l'11%, mentre que l'any 2005 amb prou eines eren el 4%. En termes comparats, i com es pot comprovar a la taula 5, la mitjana del 9% situa Catalunya en els últims llocs entre les comunitats autònomes a Espanya, només per darrere d'Andalusia, les Canàries i Galícia, en aquest ordre. Però es tracta d'una comparació enganyosa, ja que la immigració interna (i externa) és molt diferent entre aquestes comunitats. I això juga clarament en contra de Catalunya.

Taula 5.

Immigrants d'origen intern en els parlaments autonòmics (%)

Comunitats autònomes	Legislatura*							Mitjana
	I	II	III	IV	V	VI	VII	
Andalusia	5	4	4	4	1	1	8	4
Aragó	15	18	20	12	19	18		17
Astúries	17	13	11	11	4	4		10
Canàries	5	5	5	9	2	7		6
Cantàbria	23	18	18	18	10	10		16
Castella i Lleó	9	12	8	9	15	10		11
Castella-la Manxa	30	30	23	30	19	17		25
Catalunya	14	8	9	7	7	7	10	9
Comunitat Valenciana	20	18	19	17	14	16		17
Extremadura	19	16	10	7	11	6		12
Galícia	1	3	11	11	9	3	4	6
Balears	15	21	22	24	20	19		20
La Rioja	29	21	21	9	15	18		19
Madrid	50	40	41	35	36	38		40
Múrcia	25	18	20	6	17	13		17
Navarra	12	16	12	16	12	16		14
País Basc	12	18	20	0	33	33	40	22
Mitjana	18	16	16	13	14	14	4	16

*A Catalunya, les legislatures s'inicien els anys 1980, 1984, 1988, 1992, 1995, 1999 i 2003. A Galícia, els anys 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001 i 2005. A Andalusia, els anys 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000 i 2004. Al País Basc, els anys 1980, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998 i 2001. A la resta de les comunitats autònomes, els anys 1983, 1987, 1991, 1995, 1999 i 2003.

Font: Elaboració pròpia amb dades de Coller i altres (2007) per a totes les comunitats autònomes, i dades del Parlament per a Catalunya.

ACOMPLIMENT

Ja sabem de l'existència de dos possibles mecanismes que forcen la representativitat dels governs a través de les eleccions: d'una banda, votar prospectivament (o mirant cap al futur) per seleccionar els millors polítics o els millors programes —fet que incentiva

que l'oferta dels partits respongui a les demandes dels ciutadans—; d'altra banda, votar retrospectivament (o mirant cap al passat) per fer els governs responsables dels resultats de les seves accions. En aquest apartat ens aturarem en el primer d'aquests mecanismes. Són tres els passos en els quals es basa: primer, els partits presenten els seus programes durant les campanyes i expliquen com influiran en el benestar dels ciutadans; segon, els electors decideixen quin dels programes oferts prefereixen que es posi en pràctica i qui ho farà; tercer, el govern electe s'ocupa de la tasca. Les democràcies seran millors com més gran sigui l'ajust entre l'oferta del govern i la demanda dels ciutadans. Però hem de matisar aquest argument en el sentit que és possible que el context econòmic, social o polític en el qual es desenvolupa la tasca del govern canviï respecte a la campanya. Si això és així, el govern podria haver de desviar-se del programa que va proposar per actuar de la millor manera possible per satisfer els interessos de la gent. Aquest fet explica que no hi hagi un mandat imperatiu (estar obligat a complir el que s'ha promès) en les democràcies contemporànies.

Els aspectes de les relacions entre els dos principals actors de les democràcies —partits i votants— que s'analitzaran en aquest apartat són tres. En primer lloc, el grau de conflicte (o consens) entre els partits, centrat en la producció legislativa del Parlament de Catalunya; en segon lloc, la sensibilitat o resposta del govern a les demandes dels ciutadans, i finalment en quina mesura es respecten els compromisos electorals que s'adquireixen durant les campanyes.

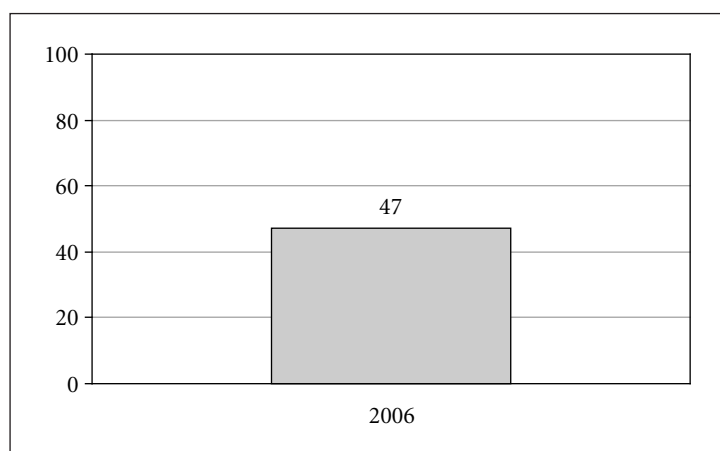
Capacitat per prendre decisions

Perquè un govern sigui eficaç necessita ser capaç d'aprovar lleis que posin en pràctica el seu programa. El grau d'acord sobre les lleis al parlament revela, en un termini curt, quin és el nivell d'enfrontament o consens entre els partits. Encara que un govern estigui recolzat per la majoria absoluta dels diputats, l'eficàcia de l'aplicació de la llei serà més gran com més gran sigui el consens que genera. En un termini mitjà o llarg, a més, aquest grau d'acord ens permet saber fins a quin punt les decisions actuals tindran conseqüències futures quan el govern present sigui reemplaçat per un altre d'un color polític diferent. En polítiques com l'educació, la immigració o el disseny institucional,

per exemple, aquesta qüestió és particularment important, ja que es tracta de regles de joc, polítiques o socials, de l'eficàcia de les quals depèn que no es canviïn cada poc temps. Durant l'any 2006, l'últim del govern tripartit presidit per Pasqual Maragall, una de cada dues lleis, el 47% concretament, va ser aprovada amb el suport de l'oposició.

Indicador 4.

Percentatge de lleis aprovades amb el suport de l'oposició



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Sensibilitat del govern a les demandes dels ciutadans

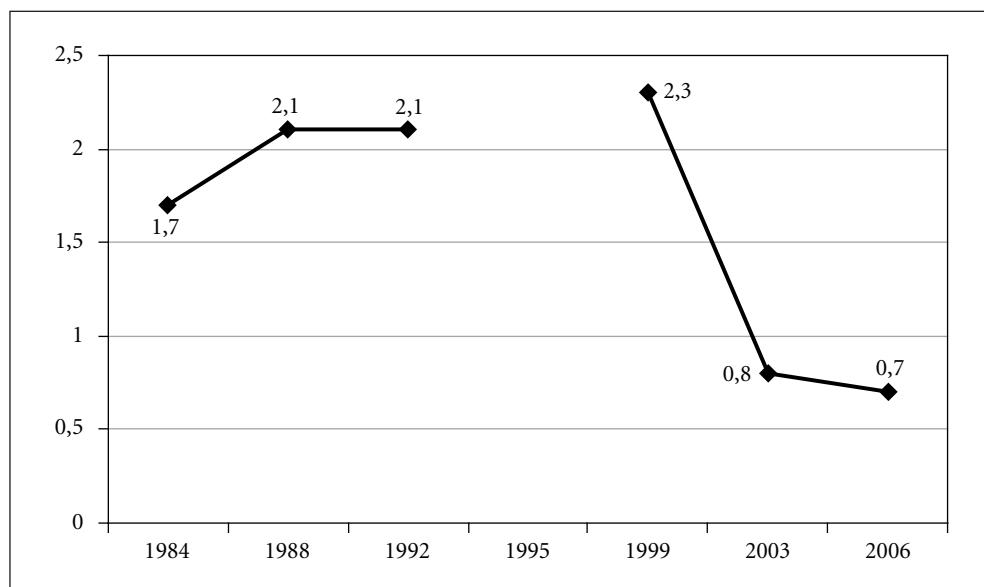
Per mesurar la sensibilitat o el grau de resposta del Govern de la Generalitat a les demandes dels catalans, utilitzarem tres indicadors: la diferència entre la posició del govern i la dels ciutadans en la dimensió esquerra-dreta; la diferència entre la posició del govern i la dels ciutadans en la dimensió nacionalista, i el sentiment d'eficàcia externa dels catalans. Com és sabut, l'eficàcia es refereix a la capacitat del sistema polític per solucionar els problemes que els ciutadans consideren importants (Morlino i Montero, 1995). Atès l'elevadíssim nombre de polítiques o temes que es podrien utilitzar per mesurar aquesta sensibilitat dels governs, les posicions en els espais de competició ideològic i nacionalista els resumeixen en certa manera. I l'eficàcia externa permet

estimar la reacció dels ciutadans en aquests termes. Però, per descomptat, es tracta d'una aproximació grosso modo, ja que el mesurament perfecte d'aquesta qüestió és simplement impossible.

Tant en l'oferta en l'espai ideològic d'esquerra-dreta com en el de nacionalisme català, els dos últims governs de la Generalitat són els que més s'acosten a la posició del ciutadà mitjà/medià. Des del 1984 en el primer espai i des del 1988 en el segon (que són els primers anys dels quals es disposa de dades) i fins al 2003, els governs s'allunyen cada vegada més de les preferències dels catalans o, almenys, no s'hi aproximen significativament. El 2003 es produeix una sintonia molt més gran entre el programa del govern en les dues dimensions de competició electoral i de les preferències dels ciutadans: a penes els separen 0,8 punts en cada cas en una escala que s'estén des de l'1 (màxima esquerra o mínim nacionalisme català) i el 10 (màxima dreta i màxim

Indicador 5.

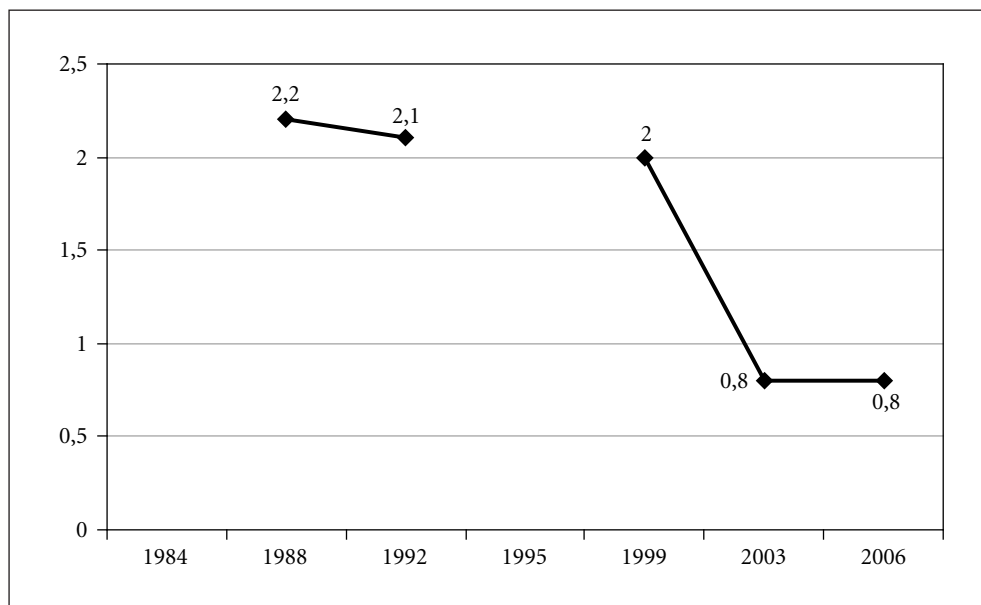
Diferència en la posició ideològica entre ciutadans i govern (0-9)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Indicador 6.

Diferència en la posició nacional entre ciutadans i govern (0-9)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

nacionalisme català). El 2006 s'aproximen una mica més les posicions dels uns i dels altres, almenys en la dimensió ideològica d'esquerra-dreta. D'aquesta manera, es pot concloure que és en les últimes eleccions quan més s'assemblen els interessos del govern i els dels catalans.

Com es poden explicar aquestes variacions al llarg del temps? A més dels canvis que s'hagin pogut produir en l'oferta dels partits, és crucial el fet que el govern sigui d'un sol partit o de coalició. El conjunt dels partits que formen els governs de coalició a Catalunya, el 2003 i el 2006, estan abonats per més votants que els de CiU en el seu moment, els quals en algunes legislatures no tenien ni tan sols la majoria absoluta al Parlament. Així, si el percentatge més nombrós de votants que ha tingut al darrere un govern de CiU ha estat el 47,04% el 1984, el 2006 el govern tripartit de PSC, ERC

i ICV suma el 51,42% dels vots. Aquesta és la paradoxa en termes de representació dels governs de coalició en els quals no entra el partit guanyador en escons: els partits que els integren tenen menys suport individualment que el guanyador (encara que a Catalunya convé recordar que el 1999 i el 2003 el partit amb més vots, el PSC, va quedar per darrere de CiU en escons), però en tenen més quan s'agreguen els seus resultats per a l'elecció del president del govern.

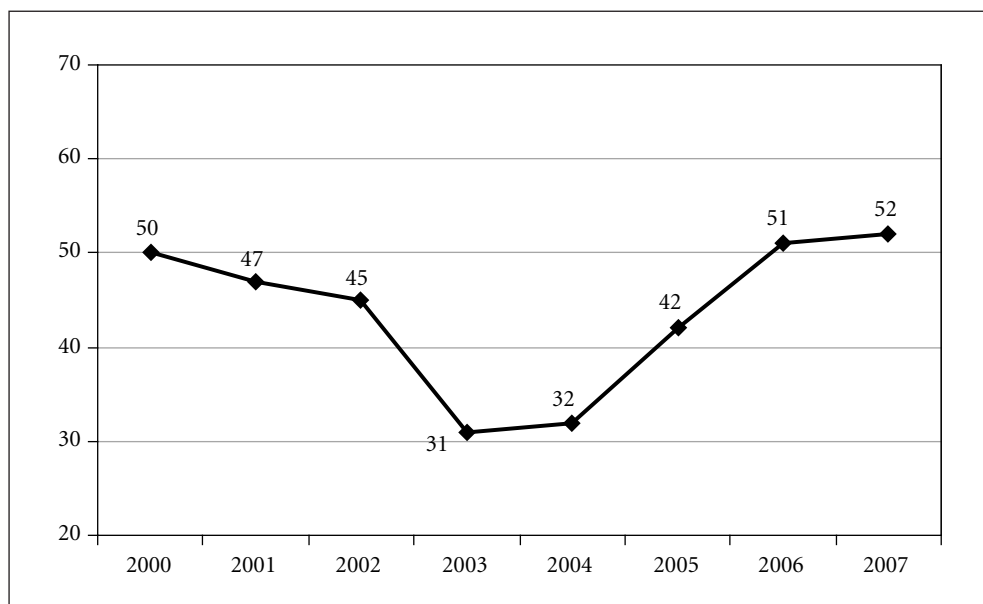
No obstant això, aquest ajust més gran en els últims temps entre l'oferta del Govern de la Generalitat i la demanda dels ciutadans es combina amb una creixent desafecció, és a dir, un cert allunyament o desinterès dels ciutadans respecte del sistema polític. O més específicament, «el sentiment subjectiu d'impotència, cinisme i falta de confiança en el procés polític, els polítics i les institucions democràtiques, però sense qüestionar el règim polític» (Torcal i Montero, 2006: 6). Entre els possibles indicadors de la desafecció política existents, se n'ha seleccionat un d'eficàcia política externa per al qual es disposa d'una sèrie temporal àmplia. És ben sabut que l'eficàcia política fa referència a actituds que expressen les percepcions que una persona té de si mateixa i del sistema polític. L'externa, en particular, s'ocupa de la idea que tenen els ciutadans de la capacitat de resposta de les autoritats i institucions polítiques a les seves demandes (Montero, Gunther i Torcal, 1998: 28-29).

Segons els sondeigs de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials, els últims anys hi ha diferències significatives en el percentatge de catalans d'acord amb l'afirmació «Les eleccions no serveixen per a res perquè al final segueixen manant els de sempre»: un 52% el 2007, un 51% el 2006, un 42% el 2005, un 32% el 2004, un 31% el 2003, un 45% el 2002, un 47% el 2001 i un 50% el 2000. La pauta que s'observa és que els nivells més baixos d'acord s'assoleixen quan hi ha canvis de govern, ja sigui el català (2003) o l'espanyol (2004).⁵

5. Cal notar que en els anys 2003 i 2004 el sondeig de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials es va fer telefònicament. Això trenca la unitat metodològica de la sèrie temporal i pot tenir conseqüències substancials.

Indicador 7.

Sentiment d'eficàcia externa. Percentatge de ciutadans que creuen que les eleccions no serveixen per a res



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

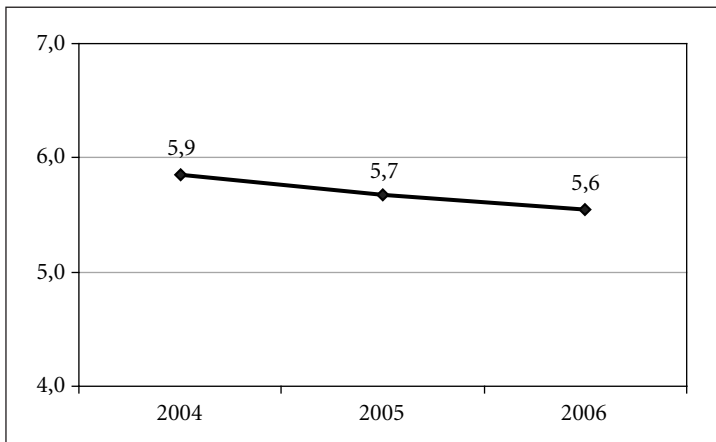
Respecte dels compromisos electorals

Si les eleccions serveixen per seleccionar els polítics o els partits que presenten millors programes, les promeses electorals desenvolupen un paper crucial. Quan un partit assumeix un compromís durant la campanya electoral (que ha de complir en cas d'arribar al govern), es compromet en certa mesura davant dels ciutadans: està fent explícita i tangible la seva acció de govern futura. I encara que no té l'obligació legal de complir les promeses, no fer-ho està subjecte a costos electorals. No cal explicar que els ciutadans prefereixen els partits que fan el que anuncien *ex-ante* davant dels quals no ho fan. D'aquesta manera, com més gran és l'acompliment o respecte de les promeses, més representatiu serà el govern i millor la qualitat democràtica del sistema.

Empíricament és summentament difícil mesurar l'acompliment de les promeses electorals, ja que, per començar, determinar què és una promesa i què no ho és no és quelcom que es pugui basar en criteris objectius. I quan les polítiques tenen graus, decidir quin és el que aconsegueix l'objectiu és arbitrari. Per analitzar si els partits respecten les seves promeses, en aquest estudi seguirem un procediment indirecte. Com que els ciutadans valoren positivament que els polítics respectin els seus compromisos, com més gran i millor sigui aquest compliment, millor ha de ser l'avaluació que fan els individus del Govern de la Generalitat. Per descomptat, les opinions sobre la tasca del govern tenen en compte més coses, que sobretot tenen a veure amb els resultats que produeixen i no necessàriament amb les promeses electorals. Però creiem que aquesta variable ens podrà donar algunes pistes sobre la satisfacció amb l'acompliment de les promeses electorals.

Indicador 8.

Valoració de la tasca del govern (0-10)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

D'acord amb les dades del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), basats en una escala que oscil·la entre 0 («Molt malament») i 10 («Molt bé»), la valoració de l'actuació del Govern de la Generalitat en els anys 2004, 2005 i 2006 supera el 5 o, si es prefereix, l'aprovat. En

particular, les puntuacions que han assolit són 5,85 el 2004, 5,68 el 2005 i 5,55 el 2006; en altres paraules, hi ha una lleugera però progressiva tendència a la baixa.

Per descomptat, per saber si es tracta d'una valoració alta o baixa, hem de comparar-la amb la d'altres governs autonòmics d'Espanya. A causa de la inexistència en les enquestes de la resta de comunitats autònomes de preguntes formulades en els mateixos termes que els utilitzats pel CEO a Catalunya, cal recórrer a les enquestes postelectorals del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS). La pregunta que es fa a tots els individus immediatament després de les respectives eleccions autonòmiques (aspecte que facilita la comparació en aïllar la influència del moment de la legislatura en què s'indaga sobre el tema) demana que es valori l'actuació del govern autonòmic en una escala amb cinc possibles respostes: «Molt bona», «Bona», «Regular», «Dolenta» o «Molt dolenta».

Com es pot comprovar a la taula 6, el 2006 el Govern català era, després del canari, el que tenia un percentatge més baix de valoracions «Bona» o «Molt bona»: només un de cada cinc catalans, el 20% concretament, tenia una opinió favorable del seu govern. Per contra, a la Rioja i Extremadura més del 45% dels ciutadans tenia opinions positives sobre l'actuació del seu govern autonòmic. I a Castella-la Manxa aquest percentatge arriba al 50%. En aquest sentit, Catalunya està clarament per sota de la mitjana autonòmica, a uns 15 punts percentuals. Però les coses són fins i tot pitjors si analitzem les valoracions de l'actuació del govern a l'inrevés. Si en lloc de les opinions positives ens centrem en les negatives («Dolenta» o «Molt dolenta»), Catalunya és la comunitat autònoma on s'arriba al percentatge més alt: un de cada tres catalans, el 33% exactament, tenia una opinió negativa del Govern de la Generalitat el 2006. Així, es troba a 13 punts de la mitjana autonòmica. Canàries, que abans estava per darrere de Catalunya, se situa ara per davant: un 29% dels canaris pensava que l'actuació del seu govern el 2007 era «Dolenta» o «Molt dolenta». Aragó, Castella-la Manxa, Extremadura, la Rioja i Cantàbria, en aquest ordre, són les comunitats autònomes on menys ciutadans, poc més del 10%, valoraven negativament l'acompliment del seu govern.

En definitiva, ja sigui d'acord amb una valoració basada en un índex numèric o en categories de resposta, la conclusió és que les valoracions dominants del Govern de

la Generalitat són les regulars o al voltant del 5. En una perspectiva comparada, els catalans són més crítics amb el seu govern que els de qualsevol altra comunitat autònoma amb el seu.

Taula 6.

Valoracions dels governs autonòmics en l'última legislatura (%)

Comunitats autònomes	Bona o molt bona	Dolenta o molt dolenta	Enquesta CIS
Andalusia	–	–	–
Aragó	43	11	2707
Astúries	35	16	2708
Canàries	14	29	2710
Cantàbria	43	14	2711
Castella i Lleó	31	22	2713
Castella-la Manxa	50	12	2712
Catalunya	20	33	2660
Comunitat Valenciana	43	18	2714
Extremadura	46	12	2715
Galícia	34	29	2611
Balears	34	21	2709
La Rioja	46	14	2719
Madrid	44	22	2716
Múrcia	43	17	2717
Navarra	35	31	2718
País Basc	41	15	2601
Mitjana	35	20	

Nota: A Catalunya, la legislatura analitzada s'inicia el 2003. A Galícia, el 2001. Al País Basc, el 2001. A la resta de les comunitats autònomes, el 2003. No hi ha dades comparables per a Andalusia.

No hi ha dades per a Andalusia.

Font: Elaboració pròpia amb dades d'enquestes postelectorals del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS).

CONTROL

Perquè els polítics actuïn de la millor manera possible per satisfer els interessos dels ciutadans, cal que funcioni el mecanisme de premi-càstig: si el govern ha actuat bé, segons l'opinió dels votants, rebrà el seu vot; si ho ha fet malament, són els partits

de l'oposició els que l'obtindran. Si els governs estan en condicions d'anticipar les avaluacions de l'electorat, tenen un gran incentiu per engegar les millors polítiques i guanyar-se, així, la reelecció.

No obstant això, encara que el control de les accions de govern que fan els votants és el més important (no debades d'aquest depenen els incentius perquè els governs es comportin representativament), no és l'únic. Com és ben conegut (vegeu Maravall i Przeworski, 2003: 9, per exemple), els mecanismes de control dels governs es divideixen entre els horitzontals i els verticals. Els primers es refereixen al control entre institucions: els parlaments o els jutges controlen als governs. Com ja es planteja a *Del espíritu de las leyes* de Montesquieu (2003), existeix també un control horitzontal en mans del parlament. En els sistemes polítics parlamentaris, com el català, a diferència dels presidencialistes, l'executiu és directament dependent del legislatiu i ret comptes davant seu: el parlament pot rebutjar les lleis proposades pel govern i enderrocar-lo a través de les mocions de censura i les de confiança. Els controls verticals impliquen que els ciutadans controlen els governs a través de les eleccions.

En aquest apartat discutim en quina mesura els governs de la Generalitat són controlats horitzontalment pel Parlament i verticalment pels ciutadans. Dades d'enquesta i preguntes al Parlament seran els indicadors que utilitzarem en cada cas.

Influència dels ciutadans en la selecció i el control dels seus representants

Com planteja, entre d'altres, Maravall (2003: 15-24), la relació entre els polítics i els ciutadans es pot analitzar en el marc de la teoria de l'agència. D'acord amb aquesta teoria, un actor —l'agent— actua pel compte d'un altre —el principal— per executar les seves preferències i els seus interessos. Els votants, com a actor principal, seleccionen un agent (un polític o un partit) entre les alternatives que es presenten a les eleccions; li atorguen el poder i esperen que dugui a terme les polítiques que desitgen. És a dir, que compleixi el programa electoral i les promeses que li han permès guanyar les eleccions. Al final del període per al qual ha estat elegit —la legislatura— l'agent ha de retre comptes davant

l'actor principal, que el farà responsable dels seus comportaments i el premiarà amb la reelecció si ho ha fet bé o el castigarà amb la derrota si ho ha fet malament.

Per quantificar el grau de control del Govern de la Generalitat que els catalans han exercit a través de les eleccions, hem recorregut a un indicador que mostra en quina mesura les opinions positives sobre la seva actuació es converteixen en un vot als partits del govern i les negatives, en un vot a l'oposició. En particular, comparem, d'una banda, la proporció de votants del/s partit/s en el govern que aprova la seva gestió i, de l'altra, la proporció de votants del/s partit/s en el govern que no l'aprova.

Si el quocient entre les dues proporcions és igual a 1, la probabilitat de votar el/s partit/s en el govern és la mateixa quan es valora bé la seva actuació que quan es valora malament. És a dir, no hi hauria cap control del govern: l'avaluació dels seus resultats seria totalment irrellevant per explicar el vot dels ciutadans, de manera que el comportament electoral seria exclusivament una funció de les identitats, ideològiques o nacionalistes, o de les característiques personals dels candidats, per exemple. Com més grans siguin els valors, més control electoral existeix. I si els valors són menors que 1, la pauta

Indicador 9.

Índex de vot basat en la gestió del govern (1 = mínim. Sense màxim)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

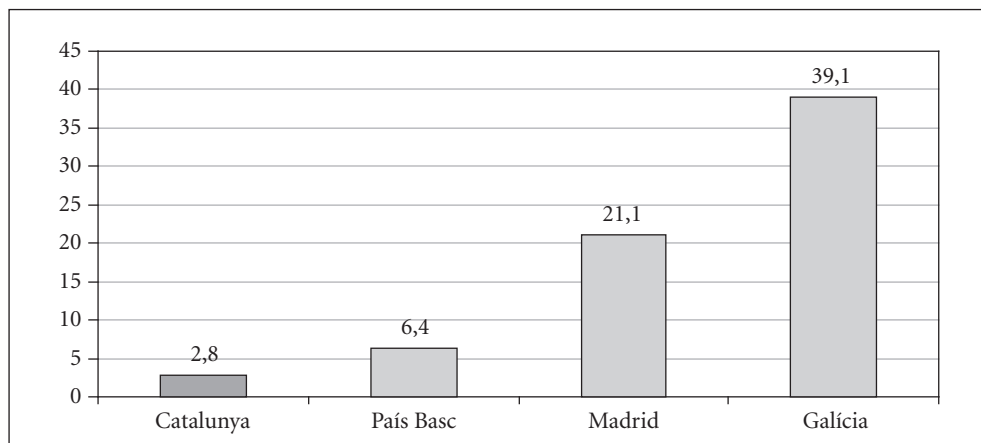
seria una de ben poc plausible: fer les coses malament és bo per al govern en termes electorals. En fi, volem observar en quina mesura els ciutadans aproven l'actuació del govern i traslladen aquesta valoració al seu comportament electoral

Com es pot observar a la taula 7, a les eleccions catalanes del 2006, les úniques per a les quals es disposa de dades, i d'acord amb l'enquesta postelectoral elaborada pel CIS, el 79,1% dels ciutadans que aprovaven l'actuació del Govern de la Generalitat en els últims tres anys (la legislatura) va votar algun dels partits que l'integraven. Entre aquells que desaproven l'actuació del Govern, el 27,9% va votar algun dels partits que en formaven part. El valor de l'índex de control electoral és $0,791 / 0,279 = 2,8$. Això vol dir que hi ha hagut un control efectiu del govern, si bé l'absència de dades per a altres eleccions a Catalunya impedeix conèixer-ne la importància en termes relatius.

Per facilitar la interpretació d'aquest valor hem calculat aquest mateix índex a les eleccions autonòmiques gallegues del 2005, les basques del 2005 i les madrilenyes del 2007, altre

Gràfic 3.

Índex de vot basat en la gestió del govern a Catalunya, País Basc, Madrid i Galícia



Font: Elaboració pròpia a partir d'enquestes postelectorals del CIS: 2601 País Basc-2005; 2611 Galícia-2005; 2660 Catalunya-2006 i 2626 Madrid-2007.

cop d'acord amb les respectives enquestes postelectorals elaborades pel CIS. A Galícia, el 86% dels ciutadans que aprovaven l'actuació del Govern de la Xunta durant la legislatura, en mans del PP, va votar el PP. No obstant això, entre els que en desaproven l'actuació, el 2,2% va votar el PP. El valor de l'índex de control electoral és $0,86 / 0,022 = 39,1$.

Les conclusions són bastant similars quan ens aturem en el País Basc i Madrid. Al País Basc, el 74,6% dels ciutadans que aprovaven l'actuació del Govern basc, en mans del PNB, EA i IU/EB, va votar algun dels partits que l'integraven. Entre els que en desaproven l'actuació, l'11,7% va votar algun dels partits que en formaven part. El valor de l'índex de control electoral és $0,746 / 0,117 = 6,4$.

Finalment, a Madrid, el 82,5% dels ciutadans que aprovaven l'actuació del Govern madrileny, en mans del PP, durant la legislatura va votar el PP. Entre els que en desaproven l'actuació, el 4% va votar el PP. El valor de l'índex de control electoral és $0,825 / 0,04 = 21,1$.

A la taula 7 es presenten totes aquestes dades en les quatre comunitats autònomes que s'han analitzat.

Taula 7.
Control dels governs autonòmics

	Percentatge de vot al govern		Control vertical Índex de vot basat en la gestió del govern (1 = mínim. Sense màxim)
	Aprova la seva gestió	Desaprova la seva gestió	
Catalunya (2006)	79,1	27,9	2,8
Galícia (2005)	86,0	2,2	39,1
País Basc (2005)	74,6	11,7	6,4
Madrid (2007)	82,5	4,0	21,1

Font: Elaboració pròpia a partir d'enquestes postelectorals del CIS: 2601 País Basc-2005; 2611 Galícia-2005; 2660 Catalunya-2006 i 2626 Madrid-2007. Vegeu l'indicador 9 a l'annex.

En conclusió, i un cop analitzada des d'una perspectiva comparada, el control que exerceixen els ciutadans del seu govern, mesurat com la congruència entre les valoracions

de la seva actuació i el vot, és baix. Significativament per darrere del País Basc, Madrid o Galícia, en el conjunt de les comunitats autònomes només a Canàries s'observa un control més baix.⁶ És a dir, quan decideixen el seu vot, els catalans tendeixen a utilitzar d'una manera molt més laxa la valoració de l'actuació del seu govern que a la resta de comunitats autònomes. Es basen, per tant, en criteris de decisió complementaris.

No obstant això, cal advertir que les avaluacions de la tasca del govern que fan els ciutadans no són objectives o simplement una funció de la situació real, sinó que també depenen de les predisposicions polítiques, de les situacions econòmiques personals o del nivell de comprensió i informació dels individus. En poques paraules: d'una banda, els individus més pròxims al partit en el govern i amb millors situacions econòmiques personals valoren millor el govern; d'altra, els individus políticament sofisticats i ben informats avaluen el govern de manera diferent que els poc sofisticats i mal informats (Duch i Palmer, 2002; Duch, Palmer i Anderson, 2000; vegeu també sobre el cas de les eleccions gallegues: Lago i Lago, 2005).

Mecanismes de control horitzontal

Com ja sabem, a més de representar l'opinió pública, legitimar el govern i el sistema polític i aprovar les lleis, els parlaments tenen la funció de vigilar l'acció del govern i de la maquinària administrativa de l'Estat o la comunitat autònoma. En la divisió del treball en la qual es basen les democràcies representatives contemporànies, la tasca de decidir està en mans del govern i la de supervisar, en les de l'oposició parlamentària. Així mateix, és l'oposició parlamentària la que proporciona informació als ciutadans sobre el govern, sobretot quan les actuacions del govern o els seus resultats no són els idonis.

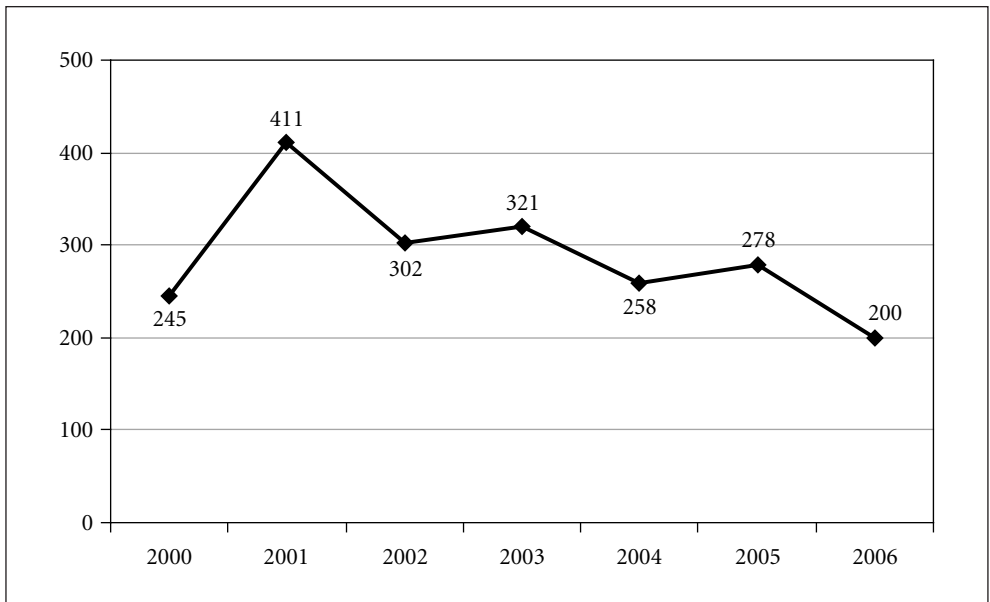
Entre els recursos de què disposa l'oposició parlamentària per escrutar l'acció del govern, les preguntes al president, als consellers o al govern en el seu conjunt són segurament l'eina més important del dia a dia de la política. Sense límit en el seu nombre; poden ser orals o escrites, formulades en el ple o en les comissions; sempre

6. Les dades sobre la resta de comunitats autònomes no es presenten al text.

es tramiten i, sobretot quan es responen per escrit, exigeixen rèpliques precises. En general, no sembla gaire arriscat afirmar que com més gran és el nombre de preguntes que es formulen al Parlament, més alt i millor és el control del govern i més àmplia és la informació que es facilita als ciutadans perquè facin el seu propi control quan es facin les eleccions.

Indicador 10.

Nombre de preguntes anuals al Parlament



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En els últims set anys, del 2000 al 2006, el nombre de preguntes al Parlament mostra notables oscil·lacions. La mitjana anual de preguntes va ser més alta en l'última legislatura de Jordi Pujol, període 2000-2003, que a la primera del tripartit liderat pel PSC, període 2004-2006: 320 enfront de 245. Els nivells màxims es van assolir el 2001, amb 411 preguntes, i el 2003, amb 321. Els mínims, el 2006, amb a penes 200.

Aquesta asimetria no és gaire sorprenent si es té en compte el diferent nombre de diputats que abonaven els governs de Jordi Pujol i de Pasqual Maragall: 56 (els de CiU) en el primer cas, 74 (els del PSC, ERC i ICV) en el segon. Així, el tripartit monopolitzava, igual com ara, l'espai de centre-esquerra i participava en l'espai del nacionalisme català, mentre que els governs de CiU tenien un competidor al centre-dreta, el PP. I això encara que el tripartit català és una coalició mínima guanyadora i no sobredimensionada: guanyadora en el sentit que els partits que formen el govern tenen efectivament la majoria (absoluta) al Parlament, però mínima en el sentit que el govern no inclou partits que no són estrictament necessaris per assolir la majoria (absoluta). En aquest sentit, com assenyala Lijphart (2000), els governs de coalició solen ser més inclusius que els monocolors, si bé és la necessitat més que la virtut la que està darrere d'aquesta pauta.

RENDIMENT

Si, com estableix la teoria del control, les eleccions serveixen per fer els governs responsables dels resultats de les seves accions passades, els ciutadans han de fixar, d'una manera més o menys explícita o conscient, un llindar en el seu benestar per avaluar com ho ha fet el govern. Si el govern assoleix aquest llindar, els ciutadans l'haurien de reelegir; si no ho fa, haurien de recolzar l'oposició. Encara que aquest llindar sigui subjectiu, no és gaire arriscat aventurar que hauria de ser en funció de la qualitat dels serveis públics que ofereix la Generalitat: com més qualitat dels serveis, més probable és la reelecció del govern. En aquest apartat analitzem quin és el nivell percebut i real d'aquests serveis a Catalunya o, almenys, dels més importants en els darrers temps.

Qualitat dels serveis públics

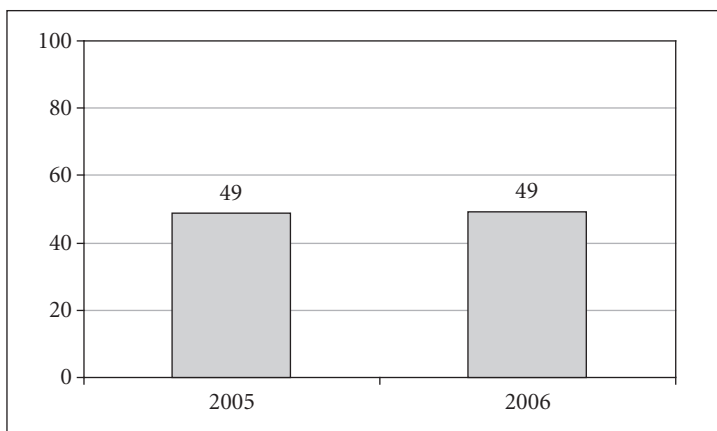
La qualitat dels serveis pot definir-se com la diferència entre les expectatives o desigs dels clients i les seves percepcions sobre el servei finalment rebut (Salvador, 2002: 140). D'acord amb aquesta caracterització més o menys canònica, en les opinions que tenen els ciutadans es combinen tant la qualitat objectiva o real dels serveis prestats com els elements subjectius que afecten la percepció, primer, i, per descomptat, la valoració final,

després. Per tenir en compte aquestes dues dimensions, l'anàlisi de la qualitat dels serveis públics a Catalunya que emprenem a continuació es basa en indicadors subjectius —la satisfacció que expressen els ciutadans— i objectius. Cal dir que som conscients que pretendre resoldre en unes poques línies l'objectiu que ens fixem és gairebé impossible. Però, en qualsevol cas, ens pot ajudar a tenir algunes pistes sobre l'estat de la qüestió.

Ja que el nombre potencial de serveis que es podria estudiar és enorme —des de la recollida d'escombraries fins al transport en autobús, passant per la política de reciclatge de residus, per exemple—, en la nostra anàlisi ens quedarem amb les que segurament són les tres grans àrees d'actuació d'un govern: la sanitat, l'educació i el transport. D'acord amb l'estudi 388 del 2007 del CEO sobre percepcions ciutadanes de les polítiques públiques executades pel Govern de Catalunya, la sanitat és el tema que més importància tenia en la vida quotidiana dels catalans: un 7,4 en una escala que oscil·la entre 0 («Cap») i 10 («Molta»). L'educació (amb una importància de 6 a la mateixa escala) i la situació del transport públic (amb una valor de 5,9) es troben també entre les polítiques prioritàries per als catalans.

Indicador 11.

Satisfacció amb els serveis oferts per la Generalitat. Percentatge de població que creu que són de qualitat



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

D'acord amb les dades que contenen els baròmetres elaborats pel CEO, un de cada dos catalans estava satisfet o molt satisfet amb la qualitat dels serveis que ofereix la Generalitat. En particular, el 49% dels catalans l'any 2005 i el 49,3% el 2006 estava molt d'acord o d'acord amb l'afirmació «L'Administració de la Generalitat presta serveis de qualitat». A més de l'elevat percentatge d'acord, crida l'atenció l'extraordinària estabilitat de les respostes.

Si desagreguem aquestes opinions en funció de les diferents polítiques, es constaten diferències significatives. Com es pot observar a la taula 8, a l'enquesta postelectoral del 2006 feta pel CIS, un 36% dels catalans qualificava l'actuació del Govern de la Generalitat en sanitat durant la legislatura recentment acabada com a «Bona» o «Molt bona», davant del 26% que la considerava «Dolenta» o «Molt dolenta». La sanitat era precisament el tema que millors valoracions tenia, per damunt de la immigració, la reforma de l'Estatut d'Autonomia, l'habitatge, la seguretat ciutadana i la creació de llocs de treball. Així, el 26% dels catalans pensava l'any 2006 que la política d'educació del Govern era bona, el 8% en el cas de l'habitatge, el 20% en la creació de llocs de treball, el 23% en seguretat ciutadana, el 10% en immigració i el 21% en la reforma

Taula 8.

Valoració de l'actuació del Govern de la Generalitat sobre diferents temes, 2006 (percentatges de fila)

	Molt bona	Bona	Regular	Dolenta	Molt dolenta	N.S.	N.C.	N
L'educació	1,0	25,5	25,3	22,0	6,2	19,0	0,9	1.965
La sanitat	1,0	36,1	29,2	19,1	5,5	8,2	0,9	1.965
L'habitatge	0,3	7,9	16,2	40,9	26,1	7,3	1,4	1.965
La creació de llocs de treball	0,4	19,6	28,3	30,7	8,8	11,3	0,9	1.965
La seguretat ciutadana	0,6	23,0	27,4	30,9	11,8	5,2	1,1	1.965
La immigració	0,4	10,2	21,5	36,8	22,9	6,9	1,2	1.965
La reforma de l'Estatut d'Autonomia	1,1	21,3	27,2	19,1	7,9	21,7	1,7	1.965

«N.S.»: No ho sap; «N.C.»: No contesta; «N»: nombre d'individus

Font: Elaboració pròpia a partir de l'enquesta 2660 del CIS. Vegeu les fonts de l'indicador 9 al catàleg.

de l'Estatut d'Autonomia. Segons la mateixa enquesta, d'aquestes polítiques, les més importants per als ciutadans eren les d'habitatge i creació de llocs de treball (un de cada quatre així ho pensava) i la menys important era el finançament autonòmic (quatre de cada cent així ho assenyalaven).

Novament, l'estudi 388 del CEO ofereix dades complementàries. Entre les àrees d'actuació del govern autonòmic, l'educació, la sanitat i el transport són les més ben valorades, només per darrere de la cultura. Les tres tenen la mateixa valoració (5,4) en una escala de 0 («Molt malament») a 10 («Molt bé»). Immigració i habitatge, amb valoracions del 3,9 i el 3,3, respectivament, ocupaven les últimes posicions.

A la dificultat de seleccionar, d'entre tots els que existeixen, uns pocs serveis públics que serveixin com a mostra de l'actuació global, s'hi afegeix el problema de tenir indicadors que reflecteixin el rendiment dels governs en aquest sentit. Però atesa la seva enorme importància, en farem una anàlisi, encara que sigui succinta.

Per valorar la qualitat del servei de salut a Catalunya, utilitzem un dels indicadors més habituals en la investigació i segurament el més popular entre els ciutadans: el nombre de dies a la llista d'espera dels hospitals. En particular, es tracta del nombre de dies que passen des que un pacient sol·licita una cita amb l'especialista per a una primera consulta fins al dia que l'hi donen. D'acord amb les dades de l'OCU, l'any 2007 el temps d'espera mitjà a Espanya era de 57 dies. Com es pot observar a la taula 9, Catalunya és la comunitat autònoma on menys dies calia esperar (37), mentre que a les Canàries és on l'espera era més llarga (277 dies).

En l'anàlisi de la qualitat de l'educació a Catalunya, l'indicador que utilitzem es relaciona amb la sortida dels estudiants del sistema educatiu sense haver conclòs els estudis obligatoris, és a dir, el fracàs escolar. La mesura d'aquest aspecte es basa en la taxa de graduació en l'ensenyança obligatòria (l'ESO). D'acord amb les dades que es recullen en el recent informe de la Fundació Jaume Bofill sobre l'estat de l'educació a Catalunya (Ferrer i Albaigés, 2008), aquesta comunitat autònoma presenta la segona taxa de graduació més baixa entre les de la resta, amb un 69,6%, només per darrere del 67,4% del de les Canàries (vegeu la taula 10). En altres paraules, pràcticament

Taula 9.

Listes d'espera a l'atenció mèdica especialitzada per comunitats autònomes, 2007

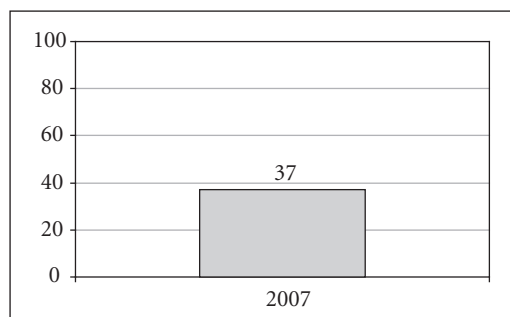
Comunitats autònomes	Dies
Andalusia	40
Aragó	80
Astúries	46
Canàries	277
Cantàbria	100
Castella i Lleó	47
Castella-la Manxa	53
Catalunya	37
Comunitat Valenciana	38
Extremadura	52
Galícia	66
Balears	80
La Rioja	n.d.
Madrid	52
Múrcia	n.d.
Navarra	38
País Basc	97
Espanya	57
Mitjana autonòmica	74

«n.d.»: no disponible.

Font: Revista *OCU Salut*, febrer-març de 2008.

Indicador 12.

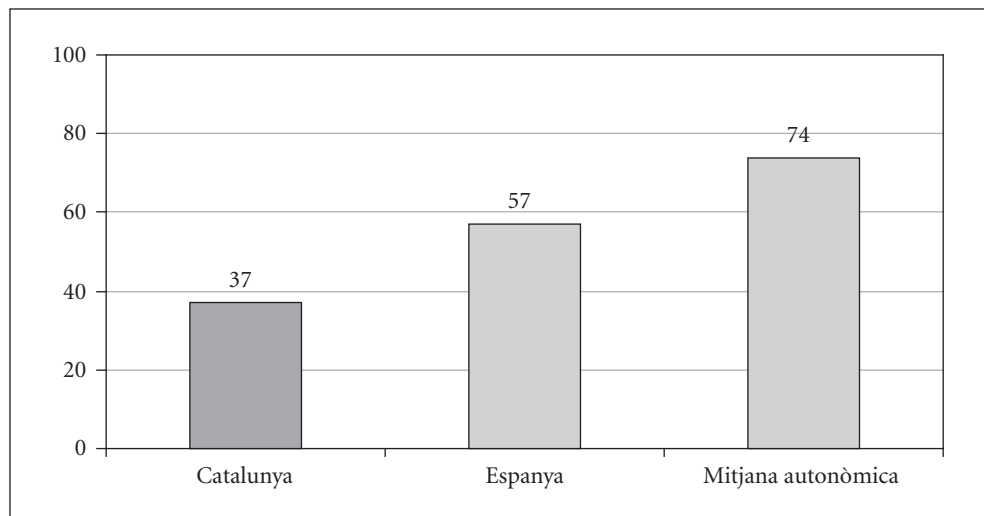
Temps mitjà d'espera per a l'atenció mèdica especialitzada (dies)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Gràfic 4.

Temps mitjà d'espera per a l'atenció mèdica especialitzada a Catalunya i Espanya



Font: Revista *OCU Salut*, febrer-març de 2008.

un de cada tres estudiants catalans deixa d'estudiar sense haver conclòs l'ensenyança obligatòria. Per descomptat, Catalunya està per sota de la mitjana espanyola (75,3%) (vegeu la taula 10).

En l'àmbit de la mobilitat s'ha pres com a indicador el nombre de quilòmetres de vies fèrries per 1.000 habitants, incloent-hi la RENFE i els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC). D'acord amb les dades facilitades per l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), l'any 2006 hi havia 1.600 quilòmetres de línies fèrries a Catalunya. Si tenim en compte que, de nou segons l'Idescat, el 2006 Catalunya tenia una mica més de set milions d'habitants, obtenim que hi ha 0,22 quilòmetres de vies (224 metres, concretament) per cada 1.000 catalans. En termes comparats, i d'acord amb les dades d'ADIF (l'Administrador d'Infraestructures Ferroviàries), en els quals no s'inclouen els FGC, el nombre de quilòmetres de vies fèrries per cada 1.000 habitants a Catalunya està sensiblement per sota de la mitjana autonòmica.

Taula 10.

Taxa de graduació a l'ESO per comunitats autònomes, 2003-2004*

Comunitats autònomes	
Espanya	75,3
Andalusia	74,4
Aragó	79,6
Astúries	79,6
Canàries	67,4
Cantàbria	76,3
Castella i Lleó	79,3
Castella-la Manxa	75,8
Catalunya	69,6
Comunitat Valenciana	76,9
Extremadura	73,8
Galícia	79,1
Balears	73,9
La Rioja	78,6
Madrid	76,7
Múrcia	75,5
Navarra	84,4
País Basc	84,4
Mitjana autonòmica	76,8

*Taxa de graduació = graduats * 100 / matriculats

Font: Ferrer i Albaigés (2008).

Indicador 13.

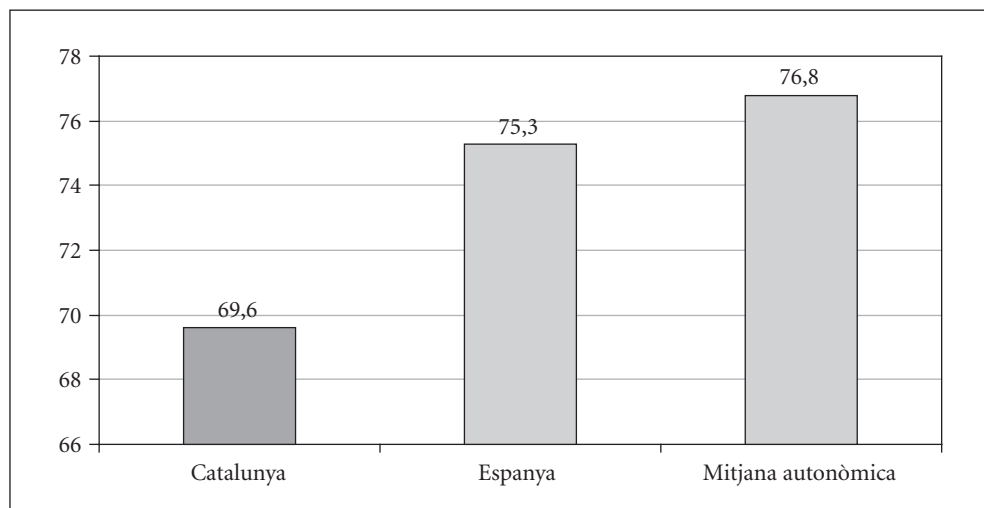
Taxa de graduació a l'ESO (Percentatge sobre matriculats)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Gràfic 5.

Taxa de graduació a l'ESO a Catalunya i Espanya



Font: Ferrer i Albaigés (2008).

Com es pot comprovar a la taula 11, només la Rioja, Madrid, el País Basc, Cantàbria i Múrcia, en aquest ordre, estan per darrere de Catalunya.

En definitiva, els indicadors objectius de la qualitat dels serveis públics a Catalunya mostren, en un perspectiva comparada, un molt bon funcionament de la sanitat i deficiències en educació i infraestructures. Les dades subjectives, és a dir, les opinions dels ciutadans, avalen el balanç sobre la sanitat i, no obstant això, mostren certa satisfacció amb l'estat de l'educació i les infraestructures que probablement seria diferent si el treball de camp d'aquestes dades s'hagués dut a terme uns mesos més tard.

Taula 11.

Vies fèrries per comunitats autònomes, 2007 (quilòmetres per cada 1.000 habitants)

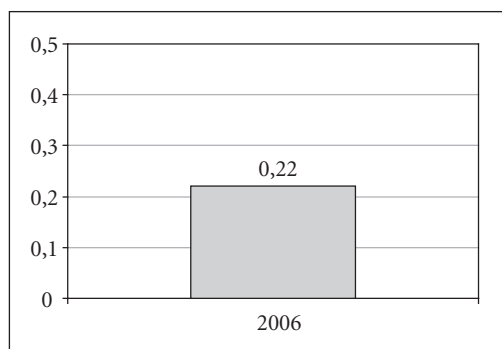
Comunitats autònomes	Quilòmetres de vies	Quilòmetres per cada 1.000 habitants
Andalusia	2524	0,32
Aragó	1261	0,99
Astúries	302	0,29
Canàries	–	–
Cantàbria	122	0,22
Castella i Lleó	1935	0,78
Castella-la Manxa	1890	0,98
Catalunya*	1424	0,22
Comunitat Valenciana	769	0,16
Extremadura	782	0,73
Galícia	936	0,34
Balears	–	–
La Rioja	113	0,04
Madrid	692	0,11
Múrcia	260	0,19
Navarra	259	0,43
País Basc	302	0,14
Mitjana	904	0,39

Nota: No s'inclouen els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC).

Fonts: Elaboració pròpia amb dades de l'Administrador d'Infraestructures Ferroviàries (ADIF) i l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

Indicador 14.

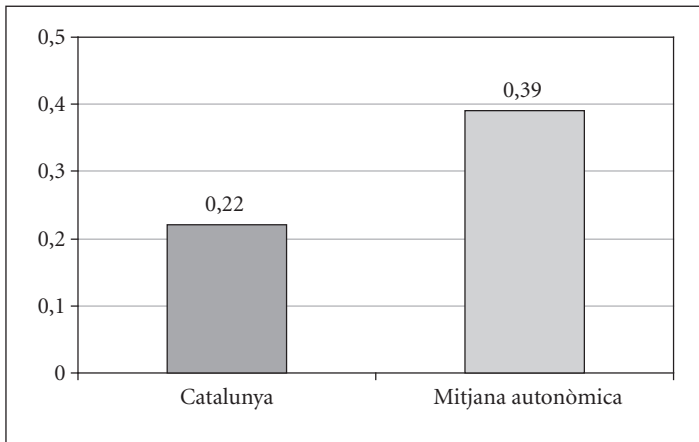
Longitud de línies de ferrocarril (quilòmetres per cada 1.000 habitants)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Gràfic 6.

Longitud de línies de ferrocarril a Catalunya i Espanya (quilòmetres per cada 1.000 habitants)



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Administració d'Infraestructures Ferroviàries (AIF) i l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

Valoració de les institucions

Com ja hem exposat anteriorment, la valoració dels governs en els diferents nivells territorials (estatal, autonòmic i local) hauria de ser en funció del seu rendiment. En efecte, si els ciutadans utilitzen un llindar del seu benestar individual que ha d'assolir el govern si vol guanyar-se la reelecció (un llindar utilitzat d'una manera més o menys conscient, però completament subjectiu en qualsevol cas), les avaluacions dels diferents governs tendiran a millorar (o a empitjorar) com a conseqüència de les accions de govern.

Les tres institucions representatives que estudiem són el Govern d'Espanya, el Govern de la Generalitat i els governs locals de Catalunya des del 1991 al 2006. En els tres casos s'utilitzen escales que oscil·len entre 0 («Molt malament») i 10 («Molt bé»). La font de les dades és l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) i les preguntes s'han fet només a ciutadans catalans.

Com es pot comprovar a la taula 12, hi ha diverses pautes particularment destacades. En primer lloc, el Govern d'Espanya té sempre pitjors valoracions que els governs de Catalunya i locals, amb l'excepció de l'any 2004 pel que fa a aquesta última institució. Està sensiblement per sota del 5 (això és, l'aprovat) entre els anys 1991 i 2003, mentre que els anys 2004, 2005 i 2006 arriba a les seves millors valoracions, ja que supera el llindar del 5. Per contra, els governs de la Generalitat i locals estan sempre per damunt del 5. Tret del 1996, tots els altres anys estudiats el Govern de la Generalitat és el més ben valorat pels catalans. No obstant això, és en els tres últims anys que es produeixen les pitjors valoracions dels dos nivells de govern, si exceptuem l'any 1996 en el cas del Govern autonòmic. Convé subratllar que les valoracions dels governs de la

Taula 12.

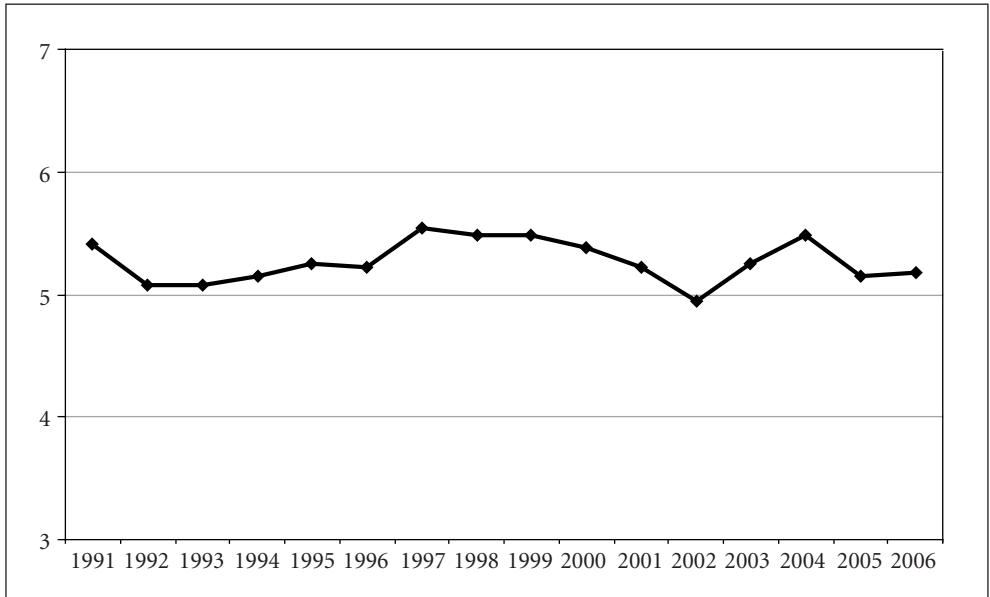
Valoració dels nivells de govern a Catalunya (0-10)

Any	Govern espanyol	Govern català	Govern local
1991	4,6	6	5,7
1992	4,1	5,8	5,4
1993	3,9	6	5,4
1994	4,2	5,9	5,4
1995	4	6,1	5,7
1996	4,4	5,2	6,1
1997	4,6	6,2	5,9
1998	4,7	6	5,8
1999	4,7	6	5,8
2000	4,5	5,9	5,8
2001	4,4	5,7	5,6
2002	3,8	5,7	5,4
2003	3,8	6,1	5,9
2004	5,5	5,7	5,3
2005	5	5,3	5,2
2006	5,1	5,3	5,2

Font: Elaboració pròpia a partir dels sondeigs d'opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Vegeu la font de l'indicador 7 al catàleg.

Indicador 15.

Valoració mitjana dels governs central, autonòmic i local (0-10)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Generalitat i locals segueixen evolucions molt semblants, mentre que les del Govern d'Espanya tenen una dinàmica pròpia. Ja hem vist que els últims anys han estat molt favorables per al govern de Zapatero, però no és així per als de Maragall i Montilla. La pitjor avaluació que ha assolit el Govern d'Espanya durant els anys estudiats és un 3,8 el 2002 i el 2003, els dos darrers anys de l'última legislatura de José María Aznar com a president. El canvi de govern el 2004 va portar a la millor valoració coneguda del Govern espanyol. D'altra banda, els màxims del Govern de la Generalitat i dels locals es van produir el 1997 i el 1996, respectivament, amb puntuacions del 6,2 i 6,1. En definitiva, el 2006 les valoracions dels governs d'Espanya, de la Generalitat i locals (5,1, 5,3 i 5,2) són pràcticament les mateixes, mentre que en el passat hi havia diferències importants.

CONCLUSIONS

A grans trets, les conclusions de l'anàlisi en les quatre àrees que s'han distingit són les següents. En termes de representació política, les eleccions autonòmiques a Catalunya tenen uns nivells de proporcionalitat electoral i de desviació del prorrateig més o menys per sobre de la mitjana dels sistemes electorals autonòmics. No obstant això, la congruència entre la composició social del Parlament i la de la població catalana, d'acord amb el gènere i l'origen immigrant dels diputats i dels membres del Govern, és més preocupant. Catalunya és una de les comunitats autònomes on menys dones tenen responsabilitats polítiques de primer nivell, ja sigui com a diputades o com a conselleres, i on menys immigrants d'origen intern són membres del legislatiu.

El segon tema que hem estudiat té a veure amb el grau en què el Govern de la Generalitat ha posat en marxa les polítiques que els ciutadans desitjaven. En primer lloc, hi ha un elevat consens en l'aprovació de les lleis al Parlament. Pràcticament la meitat ha comptat amb el suport de l'oposició. En segon lloc, és en les últimes eleccions que la distància entre l'oferta del Govern en els espais d'esquerra-dreta i nacionalista encaixa millor amb les demandes dels ciutadans. No obstant això, aquest millor ajust ha estat acompanyat per la major desafecció política els últims anys a Catalunya. En tercer lloc, el Govern de la Generalitat, encara que està per damunt de l'aprovat, té les pitjors valoracions d'entre tots els governs autonòmics. Els catalans són més crítics amb el seu govern que els ciutadans de qualsevol altra comunitat autònoma.

La tercera dimensió sobre la qual ens hem aturat és el control horitzontal i vertical del govern. En el primer cas, el control del Govern català, mesurat com la congruència entre la valoració de la seva actuació i el vot, és baixa. En termes comparats, només a les Canàries l'actuació del govern importa menys en el vot. Pel que fa al control horitzontal, els últims anys ha caigut el nombre de preguntes en el Parlament, fet que no ens ha de sorprendre atès que a l'actual govern de coalició hi ha diversos partits i en l'oposició parlamentària n'hi ha menys.

Finalment, l'anàlisi de l'actuació del govern s'ha basat en els resultats de la seva acció. D'acord amb les dades objectives i subjectives emprades, els catalans gaudeixen d'un servei de salut particularment bo en el context autonòmic, mentre que en educació i transport la seva qualitat està per sota de la mitjana autonòmica.

**3 Catalanisme i democràcia: de Josep Tarradellas
a José Montilla**

Miquel Caminal Badia

Quan Niceto Alcalà Zamora li retragué a Francesc Cambó, a les Corts del 1919, de voler ser alhora el Bolívar de Catalunya i el Bismarck d'Espanya, pretenia mostrar la representació dual d'una paradoxa: la de ser nacionalista català i, al mateix temps, capdavanter d'una burgesia catalana, que volia un paper protagonista en la política espanyola. O una cosa o l'altra. És clar que Alcalà Zamora feia un retrat excessivament elogiós d'un dilema que ni retratava realment Francesc Cambó, ni reflecteix, tampoc, la trajectòria del catalanisme polític al llarg del segle xx. Però ha estat una frase d'èxit. Per què? Perquè retratava un somni dual, que sembla no tenir cap probabilitat d'acomplir-se, ni en un sentit ni en l'altre. En alguns moments de la història del catalanisme s'han tingut ambicions bolivarianes, que han quedat en això. I, també, el catalanisme ha estat intervencionista en la política espanyola, amb voluntat regeneradora, modernitzadora, fins i tot imperialista en els temps de Prat i Cambó. Ara bé, una cosa és voler i l'altra, poder.

LA HISTÒRIA ACCIDENTADA I PERSEVERANT DEL CATALANISME

El catalanisme polític al llarg de la seva història ha viscut moments autodeterministes, especialment com a efecte de l'ordre internacional, resultat del final de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), o, més recentment, sota l'impacte de la caiguda del mur de Berlín i el final de la guerra freda, amb el daltabaix de la URSS (1989). El separatisme

del Macià d'Estat Català i l'independentisme de l'ERC d'Àngel Colom i, després, de Josep Lluís Carod-Rovira, tenen una directa relació amb les circumstàncies polítiques internacionals que envolten les dates esmentades. També les dictadures de l'Espanya del segle xx han estat activadores d'opcions separatistes, particularment com a resposta a la persecució nacional i la dissolució de les institucions catalanes de govern (la Mancomunitat, el 1925, i la Generalitat, el 1939). El separatisme o l'independentisme han estat conseqüència o resposta a determinats esdeveniments de gran rellevància política. En realitat, ha esdevingut un tercer catalanisme, que s'ha decantat per l'entesa amb les esquerres federals catalanistes.

Aquest tercer catalanisme és el que es pot definir com a nacionalista a diferència dels altres dos, que no ho són. En primer lloc, des de Prat a Pujol hi ha un corrent catalanista que es diu nacionalista, però la seva pràctica política no ha ambicionat passar el llistó de l'autonomia política. És un catalanisme nacionalista en el ser i regionalista o pragmàtic en el fer. No és casualitat (sinó una decisió ben conscient) que aquest catalanisme mai no s'hagi organitzat amb la denominació de partit nacionalista català, des de la Lliga Regionalista (1901) fins a Convergència Democràtica de Catalunya (1974). El regionalisme d'inicis del segle xx, o el pragmatisme nacional del darrer terç, responen a una voluntat d'afirmar la nació catalana dins d'Espanya, amb l'interès d'estar present en les decisions de l'Estat. No és, per tant, un catalanisme sobiranista, ni tampoc vol una transformació federal de l'Estat. Es manté en la defensa d'una singularitat nacional catalana, que vol que sigui reconeguda i respectada com a tal. Ha estat un catalanisme identitari en sentit cultural, però amb la voluntat política de fer valer els interessos de Catalunya dins d'Espanya, fins i tot en el marc de la globalització.

En segon lloc, trobem el catalanisme d'esquerres d'arrel federal, que té el seu origen en el federalisme pimarallià, però que, per aquest mateix origen, veu condicionada la seva evolució cap a la plena assumpció de la nació catalana i el seu dret a l'autodeterminació. Valentí Almirall esdevé fonamental en aquesta evolució federal (també va ser utilitzat com a precursor pel catalanisme pratià), però el seu paper capital va consistir a comprendre millor que ningú que no hi ha nació sense institucions pròpies, independents, genuïnament catalanes, basades en la identitat i els interessos del poble català. És així com el federalisme català es fa nacional, i des d'aquesta premissa continua projectant-

se sobre el conjunt d'Espanya amb la voluntat política de la transformació federal de l'Estat. Republicans, socialistes i comunistes han coincidit en aquesta tradició federal. Entre Francesc Layret i Pasqual Maragall hi ha una continuïtat històrica republicana, catalanista i federal, que ha vinculat sempre la lluita pels drets nacionals de Catalunya amb la lluita per la transformació democràtica i federal d'Espanya.

Els tres corrents del catalanisme tenien un punt de plena coincidència en els darrers anys de la dictadura i en la transició democràtica: el restabliment de les institucions de la Generalitat de Catalunya i el recobriment de l'autonomia política. Les primeres eleccions democràtiques del 15 de juny del 1977 van canviar d'arrel la situació política a Catalunya amb la clara victòria de les esquerres catalanes, però la integració federal del PSC en el PSOE, el poc interès a avançar cap a una estratègia unitària entre les esquerres catalanes (en la línia de l'Entesa dels Catalans) i l'habilitat del govern Suárez a prendre la davantera del retorn de Josep Tarradellas com a president de la Generalitat van capgirar el resultat electoral.

En realitat va haver-hi una instauració provisional de la Generalitat en el marc i els límits de la llei vigent. Josep Tarradellas tenia al davant la gran oportunitat personal de tornar com a president i, a més, d'intervenir directament i com a primera institució catalana en uns moments transcendents per al futur de les relacions entre Catalunya i Espanya. No la va deixar escapar. Efectivament, va tornar el president, però la plena restitució de les institucions de la Generalitat encara havia d'esperar. Josep Tarradellas va ser un polític hàbil i perseverant en circumstàncies adverses, un dominador de l'ofici amb una idea fixa: una nació sense poder públic no és res. Va ser primer protagonista de la política catalana en períodes breus i excepcionals: la Catalunya revolucionària del 36 i la Catalunya roja del 77. En ambdós casos no era el líder de la formació política o sindical predominant, però estava en el lloc clau, potser per habilitat i perseverància pròpies, potser també per incapacitat i poca traça dels qui pertocava ser més protagonistes. En ambdós casos, va tenir al davant dos polítics de colors molt distints, que si haguessin tingut més força, sí que li haurien discutit aquest protagonisme: Comorera i Pujol. L'un i l'altre encapçalaven partits que prometien, en el sentit de donar mostres de capacitat en un esdevenidor, però que encara eren només això. Tarradellas ocupava el lloc manllevat dels que tenien força però no lideratge, i dels que tenien capacitat

de lideratge però encara no tenien força. Va ser un polític de transicions i de governs d'unitat, és a dir un polític que va tenir el protagonisme en els períodes de més incertesa per a Catalunya.

LES RELACIONS DE CATALUNYA I ESPANYA EN DEMOCRÀCIA

L'Espanya plural, de la qual tant es parla, és en realitat (segons les mateixes enquestes i anàlisis d'opinió) Espanya, Catalunya i Euskadi, en el sentit que són les realitats nacionals que així són reconegudes per una part important de les poblacions respectives. Sense la històrica reivindicació nacional de catalans i bascos, sense la sinergia aportada des d'aquesta perifèria per tal de remoure l'estat centralista, avui no es tindria un estat autònom ni l'exercici de l'autogovern per part de disset comunitats autònomes. Tanmateix, continua present l'asimetria política catalana i basca. És així, i només cal l'observació de la realitat social, cultural, econòmica i institucional per comprovar-ho.

En el nou context democràtic, les relacions Catalunya-Espanya han mantingut essencialment una línia de continuïtat amb el que ha estat la història del catalanisme al llarg del segle XX i amb la resposta que ha tingut des del nacionalisme espanyol. Lògicament, les circumstàncies polítiques han canviat, fins i tot radicalment, si es compara el marc polític del projecte d'Estatut del 1919 amb la negociació de l'Estatut en el context de la ruptura republicana del 1931, de la transició democràtica del 1977 i, finalment, si es compara la darrera reforma de l'Estatut del 1979 amb el resultat del nou Estatut, aprovat en referèndum el 18 de juny del 2006. Tanmateix, hi ha un fil que connecta tot aquest procés, un fil prim que s'ha tallat amb gran facilitat durant tres quarts de segle i que sembla que s'ha fet més resistent en els darrers vint-i-cinc anys. Però el mar de fons és essencialment igual. Espanya està molt més present a Catalunya que a l'inrevés. El nacionalisme espanyol vol una Catalunya espanyola i li costa un cim, o més aviat uns quants vuit mil, acceptar-la com a catalana. Així que Catalunya ha volgut tenir autogovern o més autogovern, l'espantall de l'integrisme espanyol ha reaparegut amb expressions com «Garrote vil al traidor autonomista» (Fernando López Tuero, 1900) o bé «El Estatuto catalán rompe España» (José María Aznar, 2005) i tantes altres expressions de diferents tons que es podrien esmentar fins a l'avorriment.

Les operacions d'ambició general i estatal del catalanisme han acabat ben escaldades. En els darrers vint anys n'hem viscut dues amb la voluntat de construir una altra Espanya des de Catalunya: 1) l'operació reformista de Miquel Roca de cara a les eleccions legislatives del 1986 i 2) l'operació federal de Pasqual Maragall amb l'impuls de la reforma de l'Estatut del 1979, com a factor activador d'una nova etapa més federal i més plurinacional de l'estat autonòmic. Cap de les dues no va acabar bé.

Al costat de l'una i l'altra, l'economia catalana també ha vist que ja no és el motor d'Espanya, i que continua havent-se d'entendre o de competir amb un capitalisme espanyol d'estil autoritari i especulador, dominador del món financer i de l'esclat immobiliari dels darrers quaranta anys. Encara és una qüestió tabú el coneixement del paper polític de la banca espanyola en els anys de la transició i, també, la seva influència determinant, entrats els vuitanta, ja sota el govern socialista. També és molt probable que la corrupció a gran escala en paral·lel a la inversió i l'expansió immobiliàries, que relaciona interessos privats i poders públics, quedi en poca cosa als tribunals. No és aquest article el lloc on aprofundir en qüestions tan influents, però és important esmentar-les, perquè les relacions de l'economia i les finances de Catalunya amb Espanya continuen topant en interessos i models, com ha posat en evidència novament la fracassada OPA de Gas Natural sobre Endesa.

L'ESTATUT DEL 2006: UN NOU DESACORD ENTRE CATALUNYA I ESPANYA

El resultat agredolç de la reforma de l'Estatut encapçalada per Pasqual Maragall és el darrer exemple d'un vell desacord, o bé d'un acord forçat que fa de la necessitat virtut. Ha estat un procés que ha implicat tot el catalanisme en el seu conjunt. El nou Estatut del 2006 és indubtablement un pas endavant en l'ordre constitucional espanyol pel que fa al reconeixement i l'emparament de l'autogovern de Catalunya, de les seves competències i els seus recursos. És, també, una llei que millora substancialment l'Estatut del 1979 en la seva concepció, estructura i contingut. Tant l'Estatut del 1979 com l'Estatut del 2006 són la referència de la construcció i el desenvolupament de l'estat autonòmic. Catalunya i el catalanisme han estat els agents activadors de l'autonomia

política a Espanya, de la transformació d'un estat centralista cap a un estat compost i descentralitzat. Però hi ha una diferència d'arrel en l'origen i la recepció dels dos textos estatutaris. Mentre que l'Estatut del 1979 era el resultat d'un consens constitucional ja prèviament fixat, sobre el qual s'iniciava la construcció de l'Estat autonòmic amb caràcter general, l'Estatut del 2006 té un origen singularment català per causa de les invasions competencials de l'Estat, de la insuficiència financera i del greuge fiscal patit per l'autogovern de Catalunya, i de la voluntat de refermar i augmentar el pes polític de l'autogovern des de l'afirmació de Catalunya com a nació.

La successió de Jordi Pujol a la presidència de la Generalitat va ser el tret activador d'una reforma que esdevenia també instrument de promoció de l'hereu Artur Mas. Els socialistes catalans no es quedaven enrere amb la candidatura de Pasqual Maragall. Prenien també l'objectiu de la reforma com a projecte d'una altra Espanya, vista des de Catalunya, enfront de l'integrisme espanyol que representava el govern Aznar. L'oposició del PSOE a Madrid projectava la figura política de Maragall més enllà dels límits de la política catalana. D'altra banda, ERC i ICV ja feia anys que defensaven la necessitat de la reforma estatutària. Per tant, tot el catalanisme apostava per la reforma de l'Estatut del 1979. Ara bé, ningú pensava realment en aquesta possibilitat perquè tothom estava convençut que el Partit Popular continuaria en el Govern de l'Estat.

No va ser així perquè les eleccions legislatives del 14 de març del 2004 les va guanyar el PSOE. El nou Estatut era possible perquè el mateix José Luis Rodríguez Zapatero s'havia compromès a respectar la proposta de reforma del Parlament de Catalunya. Potser tampoc creia que guanyaria les eleccions. El cas és que la reforma de l'Estatut i, com a efecte d'aquesta, la reforma de l'estat autonòmic, passava a ser un punt clau de la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero. En analitzar tot el procés, no hi ha dubte que ho ha estat. Des del primer moment, ha estat una reforma conflictiva i faltada del lideratge necessari. Pasqual Maragall estava cridat a ser un president català, referent d'una Catalunya autonomista i progressista enfront de l'Espanya neocentralista i neoconservadora del Partit Popular. Però amb el PSOE al Govern de l'Estat quasi tot canviava.

En principi tot s'havia aplanat perquè es comptava amb un president del Govern espanyol compromès amb la reforma. A més, el PSOE no tenia majoria absoluta i havia de

comptar amb les minories catalanes. Les forces polítiques catalanes mai no han tingut tant joc polític en el Congrés de Diputats. Semblava, doncs, que s'estava al davant d'una gran oportunitat. Tanmateix, Pasqual Maragall encapçalava un govern tripartit, faltat d'experiència i amb estratègies partidistes que s'avantposaven a la cohesió i lleialtat de govern. Es trobava dependentment agraït a ERC per fer-lo president de la Generalitat, i amb un PSC que no el seguia, sinó que més aviat estava condicionat per un PSOE que redescobria l'axioma «tot per la Moncloa, res que ens la faci perdre». Traslladat a Catalunya, això volia dir «un president de la Generalitat en harmonia amb la Moncloa i amb els interessos electorals del PSOE».

Era difícil, per no dir impossible, tenir un lideratge fort amb aquest condicionants. Però la qüestió de fons és la següent. Quan el PSOE governa Espanya prefereix més entendre's amb un govern nacionalista moderat a Catalunya que no pas haver-se-les amb un govern afí ideològicament, com el govern tripartit de les esquerres catalanistes. És una afirmació paradoxal, però és així per una raó fàcil d'entendre. Un govern nacionalista moderat posa el nas però no el cap a Madrid. És el que ha fet el pujolisme. Un govern d'esquerres catalanista té la voluntat de posar-hi també el cap. Així ho va fer Pasqual Maragall. És coherent amb el projecte federal i plurinacional, que té sentit si és plantejat des d'una concepció general de l'Estat, dins de la qual s'inscriu Catalunya. L'autonomisme pujolista no té, per definició, un model territorial general de l'Estat.

Una proposta federal i plurinacional des d'un Govern de la Generalitat d'esquerres i catalanista és superior al que pot aguantar la cultura política dominant a Espanya. La frustrada i frustrant reforma constitucional espanyola així ho confirma. El PSOE només vol una reforma cosmètica, el PP vol una contrareforma espanyolista. El redreçament en l'orientació de les reformes estatutàries per part del govern Zapatero, la declarada guerra obstaculitzadora que està fent el Partit Popular contra la reforma de l'estat autònom amb la complicitat d'influents poders mediàtics i d'altres instàncies del Poder Judicial i del Tribunal Constitucional, la nul·la disponibilitat de l'Administració central per respectar i assumir el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, el cansament de la societat civil catalana, i la falta d'autoritat política per part dels partits catalanistes, vista la seva ben poc brillant trajectòria en l'elaboració, negociació i defensa de l'Estatut, no convida a l'optimisme. No es tracta de dir que s'ha perdut el temps, que no valia la

pena iniciar la reforma de l'Estatut del 1979 a la llum dels costos polítics que ha tingut. La reforma de l'Estatut del 1979 era imprescindible i avui es compta amb una nova llei institucional bàsica de l'autonomia catalana que és incomparablement millor. Permet defensar en un grau més alt l'autogovern i amplia les seves possibilitats i abast. Però una cosa és la llei i una altra, la força política per fer-la respectar i aplicar.

JOSÉ MONTILLA, NOU PRESIDENT DE LA GENERALITAT

Les eleccions autonòmiques de l'1 de novembre del 2006 havien de determinar en qui recauria la responsabilitat de l'aplicació del nou Estatut d'Autonomia. Va guanyar CiU amb claredat, però no amb contundència (el 31,52%, 48 diputats). Va perdre clarament el PSC amb uns resultats dolents (el 26,82%, 37 diputats), encara que no havia de perdre l'esperança de mantenir la presidència de la Generalitat. ERC va salvar més que bé el difícil examen electoral, amb uns resultats que no li treien la raó a l'estratègia seguida (un 14,03%, 21 diputats). ICV-EUiA va obtenir el premi a una imatge constructiva al llarg de l'anterior legislatura (un 9,52%, 12 diputats). Entre ERC i ICV-EUiA van salvar la majoria absoluta del tripartit (70 diputats, 2 per sobre de la majoria absoluta). Cal afegir que l'abstenció va ser alta (un 43,96% —i cal no menystenir el 2,02% de vots en blanc—), la segona més alta en el conjunt d'eleccions autonòmiques al darrere de les eleccions autonòmiques del 1992, la qual cosa confirmava el distanciament de la ciutadania i es pot entendre com un avís de desconnexió entre la Catalunya oficial i la Catalunya real, ja manifestada en la molt alta abstenció en el referèndum de l'Estatut. També cal fer notar l'aparició d'una opció política oportunista, Ciutadans-Partit de la Ciutadania (amb un 3,03%, 3 diputats), definida en negatiu i contra el catalanisme, però amb una proposta electoral confusa, que volia presentar-se com a cosmopolita i que resultava tot el contrari. Novament, ERC decantava la majoria absoluta, tot i que en el cas del tripartit eren imprescindibles els diputats de les tres formacions d'esquerra per fer majoria. El tripartit es va afanyar per evitar les pressions sociovergens.

Un acord entre Artur Mas i José Montilla hauria estat un suïcidi per al PSC. Era inversemblant. I CiU no va fer res significatiu per intentar recompondre l'espai nacionalista. És cert que no era gens fàcil fer-ho, i que les diferències acumulades amb ERC eren

excessives. En política també són importants, i a voltes determinants, les relacions personals. Contràriament, el pacte entre José Montilla i Carod-Rovira va ser gairebé instantani i amb la implicació directa de Joan Puigcercós, que ja havia deixat de ser diputat a Madrid, en previsió de ser conseller del Govern de la Generalitat. ICV-EUiA va ser convidada una vegada PSC i ERC ja havien gairebé tancat l'acord de govern. Va acceptar sense gaire problemes. José Montilla demostrava en poques hores que es pot ser un mal candidat però un bon negociador per formar govern. El 24 de novembre del 2006 va ser elegit nou president de la Generalitat de Catalunya amb els vots dels diputats del PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA. El nou govern de la Generalitat, amb Carod-Rovira de vicepresident, Joan Saura de conseller d'Interior i Ernest Maragall de conseller d'Educació és tota una mostra d'astúcia política.

En aquest article és precipitat arriscar una valoració sobre el president de la Generalitat i el nou govern, malgrat que ja se n'han escrit moltes coses. La principal és que les esquerres catalanistes tenen una segona oportunitat per encarrilar i enfortir un projecte estratègic de govern nacional i de progrés. S'ha dit ja, en contrast amb el govern Maragall, que el nou Govern de la Generalitat té uns inicis més ordenats i cohesionats, però que pot córrer el risc de deixar en segon terme la projecció nacional i simbòlica de Catalunya. També s'ha dit que José Montilla podrà ser un bon governant, en el sentit de polític gestor, però que costarà que pugui prendre el relleu dels seus predecessors com a referent de la nació catalana. Tot això forma part del futur i és encara precipitat avançar un judici.

En canvi, el resultat de les eleccions sí que obre tot un interrogant sobre la recomposició de l'espai nacionalista i del centre-dreta català. Qui millor ho ha explicat és el mateix Duran Lleida en una article a dues planes al diari El País (21 de desembre del 2006), en constatar que «després de la desaparició del president Pujol de la primera escena política, seria un error pensar que la CiU actual pot aspirar a hegemonitzar tot l'espai que el pujolisme va representar en el seu dia». En efecte, probablement les majories absolutes queden fora de les possibilitats reals de guanyar-les per part d'un sol partit o coalició electoral, en un sistema de partits, com el català, amb cinc opcions polítiques de pes electoral significatiu. La sortida d'ERC de l'àrea d'influència del pujolisme ha dividit l'espai nacionalista català i ha avantposat l'eix esquerra-dreta a l'eix Espanya-

Catalunya. Aquest gir posa CiU en una delicada posició en la política d'aliances. No només això, sinó que la mateixa cohesió de la federació està en crisi. Mentre que Duran estira cap a un neuroquisme, Mas planteja un discurs més sobiranista, que mantingui la possibilitat d'una recuperació de la unitat nacionalista sota el seu lideratge. Ara per ara, tot això només són especulacions que es mouen en el debat polític. Perquè la realitat és que CiU està més a prop en el discurs ideològic del PSOE que del PP, i en la concepció territorial de l'Estat, també. El problema és que costa quadrar ser oposició del PSC a Catalunya i col·laborador del PSOE a Espanya. Tampoc està a la vista una recomposició i una entesa de tot el nacionalisme català. Més aviat, el que hi ha és encara una soterrada guerra fratricida.

Cal tenir en compte que la reforma constitucional s'ha posat impossible. I no és previsible un desenvolupament federal i plurinacional de l'ordenament constitucional espanyol en els propers anys. Els nous estatuts activaran l'estat autonòmic i n'obriran una nova etapa. Tanmateix, les reformes estatutàries han descobert que els dos principals partits estatals canvien de criteri segons els interessos electorals, sense tenir un model territorial de l'Estat. A més, i en tot cas, sempre pateixen d'una concepció centrípeta i centralista de l'Estat. No es tracta de treure importància al procés de reforma de l'autogovern i de desenvolupament de l'estat autonòmic, sinó de tenir el coneixement i la previsió dels seus límits, que són grans. La reforma dels estatuts no pot substituir la necessària reforma constitucional en sentit federal i plurinacional. Alhora, la impossibilitat d'aquesta tornarà a igualir l'abast de la reforma estatutària i és probable que reaparegui l'interès dels partits estatals per tornar a harmonitzar l'estat autonòmic. És a dir, en el fons polític de la qüestió autonòmica continuem, com sempre, amb alguns canvis en sentit autonomista en els nous estatuts, que s'hauran de defensar per fer-los valer.

Per tant, l'aplicació del nou Estatut portarà temps i és probable que retornem a una etapa de pragmatisme catalanista, o de fer valer la força relativa que tinguin els partits catalanistes al Congrés de Diputats sobre el Govern de l'Estat quan aquest no tingui majoria absoluta al Parlament. D'altra banda, s'està fent molt present en els darrers temps un fenomen nou en la història del catalanisme: la pèrdua creixent de centralitat i influència de l'economia catalana en el conjunt d'Espanya. La crisi de les infraes-

estructures assenyalen les dependències i els endarreriments en sectors bàsics, així com el declivi de Barcelona com a ciutat de referència per la seva capacitat innovadora i d'avantguarda. La política i l'economia catalanes ja fa massa anys que estan en transició, des dels inicis de l'operació successòria de Jordi Pujol. El nou Govern de la Generalitat té l'oportunitat d'emprendre i encapçalar una nova etapa de desenvolupament econòmic, d'impuls de polítiques socials basades en l'equitat i la inclusió, de presència en la política espanyola i europea des d'una posició d'independència respecte als partits estatals, de reforçament cultural de la nació catalana. Tot això exigeix una voluntat de compartir un projecte polític estratègic que vagi més enllà de la gestió, del dia a dia, dels interessos conjunturals de partit. En la mesura que el govern tripartit, presidit per José Montilla, mantingui la seva cohesió interna i la seva independència política, té raons per confiar en una llarga trajectòria.

4 **Transparència i corrupció a Catalunya**

Carlos Jiménez Villarejo

En aquest *Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya* que motiva les reflexions següents s'estableixen certes pautes per valorar la qualitat del sistema democràtic de Catalunya. Entre aquestes, hi ha dues evidències fonamentals. En primer lloc, el fet que l'eficiència de la gestió pública, entesa com a «serveis públics de qualitat», és incompatible amb la presència de corrupció, concebuda com un «abús dels avantatges obtinguts per exercir un càrrec públic en benefici personal o corporatiu». En segon lloc, que el finançament dels partits polítics, com a «organitzacions fonamentals de la democràcia», és un aspecte essencial perquè «el grau d'independència econòmica dels partits» permet conèixer «el seu possible grau de supeditació a determinats interessos privats o corporatius» o l'existència de «relacions dels clients o de supeditació a interessos no necessàriament generals» (vegeu capítol 1).

EL CONCEPTE DE CORRUPCIÓ

La construcció de l'estat democràtic de dret té, entre els seus fonaments, que els servidors públics de totes les categories actuïn al servei de l'interès general, amb imparcialitat i objectivitat i sota una taxativa interdicció de l'arbitrarietat. Aquests principis, constitucionalitzats en els articles 9, 117.1 i 103, són la base de tot el marc normatiu que ha de prevenir i castigar qualsevol forma de corrupció. Perquè, en efecte, la corrupció (i amb una intensitat més alta, la delictiva) és precisament la negació d'aquests principis (la subversió de la funció pública democràtica), en tant que, a més de violar

la llei, anteposa l'interès particular al públic. Com va dir el professor Calsamiglia (2000), la corrupció és, sobretot, un acte de «deslleialtat» del servidor públic cap als valors constitucionals: «La corrupció posa de manifest la falta d'acceptació de regles importants de la democràcia». L'acceptació d'aquestes regles exigeix que estiguin perfectament definides i que siguin imperatives, de manera que el seu incompliment generi responsabilitat i una forma o una altra de sanció. Cal que l'estat disposi de defenses jurídiques eficaces enfront dels seus propis servidors que, a diferència d'altres infractors, s'emparen en les normes per trencar-les.

Perquè la corrupció, lluny de ser l'expressió d'un comportament individual desviat, sorgeix des de dins del sistema, i fins i tot el mateix sistema la genera, entenent com a sistema el poder polític en el seu sentit més ampli. Precisament pel caràcter estructural de la corrupció, per la seva magnitud i per la seva transcendència econòmica, la preocupació internacional per aquest fenomen ha anat creixent. Així ho reflecteixen instruments internacionals que s'han anat aprovant en el curs dels últims anys. A tots s'hi expressa la necessitat que els abusos comesos pels servidors públics siguin evitats i sancionats, ja que comprometen la confiança dels ciutadans en l'Administració pública. Per a això, adverteixen que cap sistema de govern i cap administració estan exclosos del perill de la corrupció. N'hi ha prou de repassar el preàmbul de la Resolució 51/59 de l'Assemblea General de les Nacions Unides (NU), de 12 de desembre de 1996, de mesures contra la corrupció; el Conveni del Consell d'Europa, de 27 de gener de 1999, encara no ratificat per Espanya, i la Convenció de les NU contra la corrupció, de 31 d'octubre de 2003. Per totes elles, n'hi ha prou de recordar els termes de l'última Convenció en fer una crida per crear una cultura de rebuig de la corrupció: «Preocupats per la gravetat dels problemes i les amenaces que planteja la corrupció per a l'estabilitat i seguretat de les societats, en socavar les institucions i els valors de la democràcia, l'ètica i la justícia i comprometre el desenvolupament sostenible i l'imperi de la llei».¹

Siguin quins siguin el concepte i la determinació dels trets essencials de la corrupció, hi ha una coincidència general quan s'entén que posa en qüestió, en perill, el mateix

1. Convenció de les Nacions Unides (BOE, núm. 171, de 19 de juliol de 2006), Conveni Consell d'Europa (l'Estat espanyol el va subscriure el 10 de maig del 2005 però encara no l'ha ratificat).

sistema democràtic, entès com el conjunt d'institucions que conformen l'ordre constitucional. Podem acceptar un concepte de corrupció com el de Nye (García Mexía, 2001: 59): és «tota conducta que es desvia dels deures normals d'una funció o càrrec públic a causa de guanys personals, pecuniaris o estatus o que conculca regles orientades a combatre certs èxits d'influència particular». La corrupció, diu el Consell d'Europa, és «sobretot, un abús de poder o una falta de probitat en la presa de decisions (...)». Així mateix, afirma: «La corrupció comprèn les comissions ocultes i qualsevol altra actuació que persones investides de funcions públiques o privades porten a terme amb la violació dels deures que els corresponen, a fi d'obtenir avantatges il·lícits de qualsevol naturalesa ja sigui per a un mateix, ja sigui per a tercers».

La incidència greument negativa de la corrupció, i particularment de la delictiva, sobre l'estat democràtic, és observada des de diferents perspectives. Així, Garzón Valdés (1993) assenyalava que «la corrupció esdevé possible i prospera quan els decisors abandonen el punt de vista intern i actuen deslleialment respecte al sistema normatiu», i xifra la gravetat de la corrupció en la ruptura de la lleialtat democràtica com una «qüestió central de la democràcia actual». El treball de Sabán Godoy (1991) també es refereix al concepte de deslleialtat: «El component anímic de la conducta corrupta és la deslleialtat, entesa aquesta com l'actuació en contra dels interessos la defensa dels quals ens és confiada (...)». I Nieto (1997) la definia com «l'ús desviat dels poders públics en benefici particular». En la Memòria anual de 1995 i la Instrucció 1/96 del fiscal general de l'Estat es perfila també un concepte de corrupció delictiva, criteri que va assumir el Tribunal Suprem en la sentència de 20 de setembre de 1990 quan la va definir com «una traïció fonamental dels deures de lleialtat, probitat i fidelitat inherents a la funció pública». Amb una greu conseqüència, com diu amb encert Díez-Picazo (1996): que «la criminalitat governativa tendeix a difuminar l'equació entre estat i legalitat i, per tant, a deslegitimar l'estat davant dels ciutadans».

LA CORRUPCIÓ DAVANT ELS TRIBUNALS

El problema de corrupció en l'Administració pública de Catalunya, del qual es desco-neix el vertader abast, ha estat ja acreditat per certes actuacions judicials, tal com es desprèn dels procediments següents.

Cas «Departament de Treball»

Causa pendent de tramitació —les Diligències prèvies 1219/1999 del Jutjat d'Instrucció núm. 9— en què l'Audiència Provincial de Barcelona va dictar el 4 de novembre del 2006 una interlocutòria que deixava sense efecte l'arxivament acordat pel Jutjat i que ordenava que continués el procés fins a la celebració del judici oral. Breument, diu el següent.

”(...) Los hechos investigados hasta la fecha lo han sido presuntamente por la realización entre los años 1994 a 1999 de aproximadamente 376 cursos de formación no reglada y, en concreto, de cursos de formación ocupacional y de reciclaje que eran subvencionados por el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya y cofinanciados por el Fondo Social Europeo por un total aproximado 1.473.599.330 pesetas (8.856.510,34 euros)”.(...) *“En concreto se investiga si presuntamente los titulares del grupo de empresas denominado CEI... a través y por medio de la influencia de la persona (también imputada)...(militante de UDC, y amigo de altos cargos del Partido Político) se pusieron de acuerdo con otros imputados (pertenecientes todos ellos al partido político UDC, bien como militantes de base, bien como responsables de cargos públicos o con cargos dentro del partido) urdiendo entre ellos un plan con el fin de obtener indebidamente subvenciones para los indicados cursos, a cambio de retornar una cantidad de esas subvenciones para la financiación ilegal del partido político a que dichos imputados pertenecían”.*(...) *“Existen no pocos indicios que de manera racional permiten en este estado del procedimiento afirmar la presunta criminalidad de los hechos y que deberán de conducir a su prolijo examen en el correspondiente acto del juicio oral”.* (...) *“Estas conductas podrían presuntamente integrar los tipos penales de tráfico de influencias en la modalidad de comisión por particular, el art. 429 del Código Penal. Y, en su caso, también podrían presuntamente tener encaje en el tipo penal de la receptación del artº. 298 o del blanqueo de capitales del artº. 301, ambos del Código Penal”.*(...) *“Existen por tanto no pocos indicios de que una parte de las subvenciones que recibían las empresas controladas por ... para realizar los cursos de formación ocupacional y de reciclaje era destinada a financiar de forma presuntamente irregular al Partido Político UDC”.*

Cas «Turisme de Catalunya»

El Tribunal Suprem, per sentència de 9 de juny de 2007 (Sentència 575/2007) va confirmar en allò més substancial la sentència dictada per l'Audiència Provincial de Barcelona el 13 d'octubre del 2005, que va condemnar la majoria d'acusats per delictes de prevaricació i malversació de cabals públics. Els fets, molt resumidament, van ser els següents.

”Aprovechándose el director de las amplias facultades que, por su condición, tenía para contratar con cargos a los fondos del Consorcio, y movido por un ánimo de lucro ejecutó un plan, en connivencia con los acusados que se dirán, que consistió en extraer fondos del Consorcio que en menor parte aplicó a usos propios en su exclusivo beneficio, pues en su mayor parte entregó a terceros cuya identidad no consta y a que los que se dio el destino indicado por quien, o quienes en la época de acontecer los hechos eran sus superiores en el mismo Departament de Comerc, Consum i Turisme de la Generalitat de Catalunya y/o en el partido político Unión Democrática de Catalunya en que militaban. Para ello el Director llevó a cabo una contratación ficticia del Consorci de Promoció Turística con sociedades vinculadas al resto de los acusados, algunas de ellas creadas ad hoc para esta contratación con el Consorcio y siendo ésta su única actividad conocida, autorizando el Director las propuestas de gasto, adjudicando la contratación, certificando la prestación de servicios, y autorizando los correspondientes pagos cuando, en realidad, ningún servicio había sido prestado al Consorcio o el prestado era de tan absoluta inutilidad que tan solo servía de excusa para justificar el ilícito gasto”. (...) “El importe total de los fondos distraídos del Consorci en los 43 expedientes que se ha relacionado ascendió a un total de 77.777.736 pesetas (467.453,61 euros), y contribuyó a generar el déficit que dicha entidad sufrió en los ejercicios de 1993, 1994 y 1995”.

Cas «Adigsa»

El Jutjat d'Instrucció núm. 3 de Barcelona va incoar, a querella de la Fiscalia de Barcelona, les Diligències prèvies 5864/2005 pel denominat cas Adigsa, fent referència

a l'empresa pública que té com a objecte l'administració i gestió dels habitatges socials promoguts per la Generalitat. A la interlocutòria de 28 de juny de 2007, incoant el Procediment abreujat, s'hi contenen les següents precisions.

”La empresa pública Administracio, Promocio y Gestió, S.A. (Adigsa)... llevaba a cabo la gestión de su objeto de dos formas: a) nuevas promociones de viviendas construidas por el Institut Catalá del Sol o, b) mediante la adquisición de viviendas de segunda mano para rehabilitarlas y ponerlas de nuevo en el mercado (...) En el segundo caso o mercado secundario (...) se utilizaba el procedimiento negociado para adjudicar la obra a una empresa, habitualmente entre tres ofertas (...) Es en el ámbito del mercado secundario donde se han producido las irregularidades que son objeto de investigación en este proceso”. “La labor “teórica” de (...) era tasar inmuebles y estudiar su viabilidad económica pero en realidad no consta que hiciera nada de esto, sino que se ocupaba de llevar a constructores a ver la obra, les daba las llaves y les hacía empezar la obra inmediatamente por razones de urgencia dentro del marco del Pla Jove, ideado y creado con la finalidad de captación de voto por el partido en el gobierno autonómico, Convergencia i Unió. (...) “Cuando las obras estaban acabando o cuando ya estaban acabadas se hacía toda la documentación del expediente de forma ficticia, como si hubiera habido ofertas de varias empresas, con la finalidad de darle apariencia legal (...)” “Con la finalidad de que el proyecto Pla Jove siguiera adelante y conseguir beneficios electorales tuvo que darse por los responsables de la administración de Adigsa apariencia de legalidad a la actuación que llevaba a cabo (...).” “Los hechos anteriormente descritos pueden ser constitutivos de malversación de caudales públicos previsto y penados en el artº. 432 del Código Penal, fraude del Art. 436 CP, tráfico de influencias del artº. 428 CP, prevaricación del artº. 404 CP y falsedad en documento oficial y mercantil del artº. 390 CP”.

Cas «Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC)»

Aquest cas va ser incoat arran d'una querrela de la Fiscalia del 28 de novembre del 2006. El Jutjat d'Instrucció núm. 22 de Barcelona va incoar el procediment penal (diligències prèvies 2340/2007) que actualment se segueix contra tres expresidents i un lletrat d'aquesta

empresa pública per delictes de prevaricació, malversació de fons públics i falsedat, per la «subscripció d'un pla ocult i complementari de retribucions», entre els anys 1991 i 2000, amb l'asseguradora Winterthur per un import de 2,5 milions d'euros, aprofitant-se de la seva posició en la direcció superior del servei públic de transport mencionat. L'Audiència Provincial de Barcelona, per auto de 17 de març de 2008, ha ratificat la decisió del jutge instructor de continuar la tramitació del procediment.

L'INFORME SOBRE LA GESTIÓ DELS GOVERNS DE CIU

Amb aquests antecedents, més altres de desconeguts, es va generar en els comptes públics de la Generalitat un dèficit de 1.177 milions d'euros, raó per la qual el nou Govern de Catalunya, a finals del 2003, va acordar la pràctica d'un informe sobre la gestió dels governs de CIU. L'informe partia d'un pressupost que en va condicionar el mètode i els resultats: «L'objectiu no és la detecció d'activitats delictives i fraudulentes». Si va ser així, és explicable que no s'aprofundís en l'anàlisi de totes les causes del dèficit per l'esmentat valor. Perquè, certament, sembla realment difícil que «les principals deficiències de la gestió pública de la Generalitat» i «l'ús ineficaç dels recursos públics» generessin, per si sols, un perjudici de tal magnitud a les arques públiques de la Generalitat. L'anàlisi efectuada va permetre arribar, amb l'excepció d'importantes limitacions d'informació, a la constatació d'innombrables irregularitats de les quals només citem algunes com a il·lustració d'una manera general d'actuar al marge de les regles de transparència i objectivitat.

Règim de subvencions

L'informe va dir que aquesta era una de les àrees «més conflictives». I exposa una relació de les subvencions atorgades pels diferents organismes de la Generalitat en els anys 2002 i 2003, superiors a 100.000 euros, particularment les finançades amb fons europeus. En aquest àmbit, cal destacar que les revocacions de les subvencions examinades per la incorrecta utilització dels fons públics eren tan sols una petita mostra —un 11,5%— d'un total de 9.335.920,30 euros. I, a partir d'aquí, el report va afirmar

que si aquest percentatge s'hagués aplicat a la totalitat de les subvencions «la destinació incorrecta de les subvencions hauria estat (...) una quantitat totalment inacceptable». No debades, l'informe parla d'«abusos realment escandalosos». No obstant això, del conjunt de les subvencions detallades, particularment les del 2003, no es va fer una anàlisi sobre el compliment de les previsions de la Llei de finances públiques de Catalunya —Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre— i, concretament, sobre si es van aplicar els principis de «publicitat, concurrència i objectivitat». Tampoc no assenyalava si les convocatòries es van tramitar correctament, si les entitats beneficiades van acomplir els fins de la subvenció ni com s'havia acreditat la bona destinació d'aquestes.

Contractes d'alta direcció d'organismes i empreses públiques

En els casos que s'exposen és palès el greu incompliment del Reial Decret 1382/85, d'1 d'agost, sobre el personal d'alta direcció. Aquest incompliment és tan greu com el fet que, en el moment del cessament de l'alt càrrec, se li reconegui una antiguitat molt superior a la real per incrementar, així, la indemnització, en directe perjudici dels fons públics. Un exemple d'aquestes pràctiques és el supòsit del director del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) de la Generalitat al qual es va reconèixer, amb aquesta finalitat, una antiguitat des de l'1 de març de 1972, quan en realitat va començar a prestar serveis l'1 de setembre del 2000. És a dir, se li va reconèixer una antiguitat indeguda de vint-i-vuit anys. També es pot esmentar la pràctica de fixar la indemnització, per cessament de la relació professional, comptabilitzant un nombre de dies treballats superior al legalment fixat, també per afavorir un increment de la indemnització. Tots els supòsits continguts a l'informe expressen decisions administratives arbitràries, amb un evident frau de llei, com ho va expressar el Jutjat Social núm. 2 de Barcelona en el cas de la directora de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

Sector públic (sanitat)

L'informe és prou clar en l'anàlisi de la pràctica de constituir fundacions en els grans hospitals de l'Institut Català de la Salut (ICS). S'afirma que les fundacions constituïdes

als hospitals s'escapaven del control del Departament d'Economia i Finances, amb una manera d'actuar greument opaca i que permetia obtenir indegudament ingressos econòmics que haurien d'haver-se destinat a l'ICS. És un supòsit que hauria merescut una anàlisi més rigorosa i precisa, en la mesura que expressa el procés cap a la privatització de l'assistència sanitària en perjudici del servei públic que presta l'ICS. Haurien d'haver-se concretat quines van ser aquestes trenta-una fundacions i altres entitats, qui les va constituir, els seus fons propis, la manera com es finançaven i, en definitiva, si, a més d'haver-se constituït en l'àmbit i amb aprofitament indegut de les instal·lacions de la sanitat pública, havien estat subvencionades amb fons que haurien d'haver figurat en les partides pressupostàries de l'ICS. En la mesura que va ser una pràctica molt estesa, un estudi detallat hauria permès concretar qui se'n va beneficiar.

Contractes de consultoria i assistència tècnica

L'informe en aquesta matèria es concentra fonamentalment en els contractes de GISA. Entre els anys 2002 i 2003 es van concertar 5.058 contractes d'aquest tipus. D'entre aquests, el 89,84% es va fer pel procediment negociat, és a dir, sense recórrer a la fórmula del concurs i, per tant, eludint els principis de publicitat i concurrència. En aquests casos, l'adjudicatari era l'empresari «elegit» per l'Administració. D'aquests contractes, la gran majoria (el 82%) està relacionada amb projectes d'infraestructura. GISA va tancar 3.556 contractes i és significatiu que, d'entre tots, només 274 van ser per un import superior a 30.050,61 euros. Per tant, els contractes amb subjecció als esmentats principis, que garanteixen millor la transparència i l'objectivitat, només van ser el 7,71%.

T-Systems

El cas T-Systems és el més greu que conté l'informe. El report analitza com els serveis informàtics de la Generalitat van ser inicialment gestionats per una empresa pública i posteriorment van ser externalitzats mitjançant un concurs a favor de l'empresa Debis, després T-Systems. S'hi afirma que van ser constants les irregularitats en la

relació de la Generalitat amb l'esmentada empresa. Per exemple, els empleats de T-Systems eren, sovint, els responsables informàtics en determinats departaments de la Generalitat. Aquests, «per estalviar-se el temps i la feina de tramitar un concurs», adjudicaven determinats projectes a l'esmentada empresa «en el benentès que (aquesta) subcontractava el consultor que el Departament volia». «Es vulnera», s'hi diu, «el principi de publicitat i concurrència». I, com a conseqüència, «hauria resultat més econòmic» contractar directament el subcontractista. És a dir, que aquesta manera d'actuar, mitjançant la interposició de T-Systems, ha perjudicat greument l'erari públic de la Generalitat afavorint que T-Systems obtingués un benefici injustificat. L'operació principal es produeix en virtut d'un acord del Govern de 20 de novembre de 2001. En aquest, s'ordena al Centre de Telecomunicacions i Tecnologia de la Informació (CTTI) l'execució de la segona fase del projecte d'Administració Oberta de Catalunya (AOC) i, amb aquest objectiu, es contracta T-Systems en un projecte que s'avalua en 7.792,3 milions de pessetes. El mateix dia, T-Systems presenta conjuntament amb Accenture el projecte tècnic per un import de 27.981.080,14 euros i l'endemà, sense que hi hagi cap informe tècnic, el director gerent de CTTI accepta l'oferta i encarrega l'execució del treball. Posteriorment, el Govern, el 22 d'abril del 2003, adopta un altre acord similar a l'anterior per import de 32.809.537,50 euros, que s'executa també de manera similar a favor de T-Systems. «T-Systems subcontractarà per als projectes AOC un total de cinquanta-sis milions d'euros (el 71% del cost total del projecte), fet que posa de manifest que el contracte de T-Systems ha estat una manera d'encarregar part d'aquests projectes a les empreses que es volia, eludint la tramitació del concurs i vulnerant de manera evident els principis de publicitat i concurrència».

EL GRUP DE TREBALL SOBRE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA

Davant la constatació de tantes i tan greus irregularitats, el Govern de Catalunya va adoptar algunes iniciatives per elevar el grau de transparència en el funcionament de l'Administració i establir pautes de comportament inspirades en principis d'ètica pública. I ho va fer encertadament, perquè el tractament de la corrupció no ha d'incórrer en l'error de centrar exclusivament la resposta en el Codi Penal. Si els

fets són incidiàriament delictius, és evident que caldrà actuar penalment, però no pot ni ha de renunciar-se als «instruments extrapenals, com ara els administratius, més eficaços i intervencionistes» (García Arán, 2005: 46), que han de garantir la primera i més eficaç resposta preventiva contra la corrupció. És sabut que davant de determinades conductes il·lícites, el legislador, sobretot en la fase de la comminació penal, recorre al criteri d'allò que s'ha anomenat lleis activistes, «fet amb el qual se suscita en la societat la confiança que s'està fent alguna cosa enfront de problemes irresolts» (García Arán, 1998, p. 262 i següents); en definitiva, una «fugida al dret penal» atribuint al Codi Penal efectes més simbòlics que reals. Perquè, en efecte, el dret penal, per si sol, no podrà afrontar un problema tan complex ni podrà substituir les solucions que radiquen en l'estructura política mateixa. Com ja s'ha dit, la corrupció delictiva no és un fenomen individual ni aïllat, és un fet estructural i, per més que es vulgui, no podrà ocultar-se plantejant-la com si es tractés de simples comportaments individuals.

Amb aquest objectiu, el Govern va acordar el 21 de desembre del 2004 la creació de l'esmentat Grup de Treball amb la finalitat de garantir una Administració subjecta als «principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent de la seva gestió» i amb el propòsit de «reforçar la qualitat democràtica del nostre sistema polític i administratiu i fer més transparent la gestió dels seus organismes i institucions», particularment en l'àmbit de la contractació administrativa, de les subvencions i del règim d'incompatibilitats. El Grup de Treball va formular les seves conclusions el 27 de juliol del 2005 plantejant diverses recomanacions, com ara la «limitació numèrica d'alts càrrecs», la revisió de la «normativa actual sobre incompatibilitats (...), evitant en tot cas situacions de conflicte entre la funció pública i interessos privats» i «(la) declaració de béns» sobre contractació pública i, en especial, en els contractes d'obra per «garantir més transparència i objectivitat en la selecció dels contractistes». Es va fer una particular crida a la revisió de la normativa d'ajudes públiques que respectés «el principi de legalitat, i (que aquestes) fossin atorgades amb objectivitat i gestionades amb eficàcia, eficiència, transparència, coherència i responsabilitat evitant conflictes d'interessos». El Govern ha emprès determinades iniciatives per tal que es compleixin aquestes recomanacions, però, fins ara, no les ha abordat plenament.

LES MESURES EN LA CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA

L'economia de mercat exigeix que l'estat exerceixi una funció econòmica correctora, precisament per garantir i preservar una dimensió social inspirada en principis de justícia. Les administracions públiques compleixen una funció transcendental en el govern de l'economia, com ara la tributació i l'endeutament, les activitats creditícies, la regulació urbanística, les expropiacions, les privatitzacions i, sobretot, les inversions directes en obres públiques o a través de concessions d'obres i serveis públics, terreny que és, sens dubte, afavoridor de pràctiques corruptes.

Auger (1995) assenyalava que «l'estat modern assumeix a tot arreu un important paper en el govern de l'economia, en el control indirecte (finançaments i subvencions) de bancs i indústries i en el control directe en el cas d'empreses públiques (...). Un govern de l'economia que eludeix substancialment, si no formalment, el control democràtic i el control jurisdiccional». Així, el professor Caciagli (1996), analitzant el cas italià, afirmava que estava acreditada «la propagació de l'intercanvi corrupte en totes les àrees de la intervenció pública» en l'economia i, particularment, en les obres públiques, perquè els procediments administratius contenien factors inductors de la corrupció. En efecte, el predomini sobre altres criteris del de l'eficàcia recurrent a adjudicacions directes, ha portat a afirmar l'autor Stefano Rodotà que «en nom d'una ràpida decisió (...) han estat atacats sistemàticament els controls formals i informals».² En efecte, les esmentades irregularitats han tingut i segueixen tenint un efecte greu i pertorbador en el funcionament de l'Administració. La contractació pública és, potser, l'àmbit que millor ha de preservar-se de la corrupció. El preàmbul de la Llei 13/95, de 18 de maig, avui Reial Decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, ja ho indicava amb claredat: «Un dels més importants ensenyaments de l'experiència és la necessitat de garantir plenament la transparència de la contractació administrativa com a mitjà per aconseguir l'objectivitat en l'activitat administrativa i el respecte als principis d'igualtat, no discriminació i lliure concurrència».

2. «Su alcune ragioni istituzionali della corruzione», a *L'economia della corruzione*, Bari: Laterza, p. 26-27, citat a Caciagli, 1996.

La denúncia de l'anomenat 3%, feta per l'anterior president de la Generalitat, Pasqual Maragall, va ser una oportunitat històrica per afrontar el problema de la corrupció que subjau en la contractació pública. És sabut que el 3% fa referència al pagament il·lícit d'una comissió per part dels particulars a l'Administració que representa un percentatge sobre el preu fixat en els contractes administratius, comissió que s'abona com a condició per obtenir l'adjudicació en perjudici dels competidors o com a manera oculta de beneficiar el partit polític que controla aquesta esfera de l'Administració, i que, a més, encareix injustificadament l'obra o el servei contractat.

La contractació pública és un àmbit on les autoritats i funcionaris poden patrimonialitzar el poder públic en benefici propi o de tercers, pel fet que afavoreixen arbitràriament, en perjudici d'altres, determinades persones o empreses que han abonat comissions evidentment il·legals. Els exemples són nombrosos, però n'hi ha prou amb una referència que procedeix d'un organisme tan solvent com Transparència Internacional. En un informe recent alerta que la construcció és el sector on es produeix més corrupció, arribant a assolir anualment «al voltant de 3,200 trilions de dòlars». Doncs bé, per assegurar millor una contractació administrativa justa, el Govern va impulsar (i el Parlament va aprovar) la Llei 3/2007, de 4 de juliol, d'obra pública, que, complementant altres disposicions estatals i autonòmiques, pretén «assegurar que el model de contractació d'obra pública garanteixi la lliure concurrència i l'eficient utilització dels fons públics», així com, entre altres objectius, garantir «transparència i publicitat en el procés de contractació i informació de les adjudicacions dels contractes», per tal de complir les resolucions del Parlament 195/VII i 257/VII. Amb aquests fins s'aborden els principis generals fonamentals en la planificació, la programació, la projecció, la contractació, la direcció, l'execució i el control de l'obra pública, que fins ara no havien estat tractats amb la precisió que s'expressa en la llei present, a partir d'un règim jurídic molt més clar i exigent respecte dels agents que participen en l'obra pública, dels estudis i projectes d'aquesta, amb inclusió de les seves modificacions, de la supervisió i, segons es regula en l'article 39, de la «publicitat i transparència» de tot aquest procés. Per garantir-ne la supervisió adequada, es constitueix un «registre de bones pràctiques en l'execució d'obres». Estem, doncs, davant una llei el compliment de la qual pot representar un avenç decisiu en el control efectiu de les obres públiques a Catalunya i, en particular, de les grans infraestructures.

LA PREVENCIÓ DEL CONFLICTE D'INTERESSOS

Entre les normes sobre l'exercici de la funció pública, les més importants (com ara la prevenció de la corrupció) són les que regulen el règim d'incompatibilitats, particularment, d'alts càrrecs i diputats, i les que recullen altres deures, com ara les declaracions d'activitats i béns i el deure d'abstenció. Sens dubte, la legislació d'incompatibilitats és la millor garantia enfront del que la doctrina moderna denomina, com a font de corrupció, el conflicte d'interessos (García Mexía, 2001). El règim jurídic sobre aquesta matèria des que es va constituir el primer govern autonòmic era manifestament insuficient.

És significatiu que fins al Decret 261/1992, de 24 de novembre, no es creés el Registre d'alts càrrecs al servei de la Generalitat, disposició en la qual s'inclouen normes genèriques sobre les declaracions de causes d'incompatibilitat i sobre el Registre d'activitats i d'interessos, fet que expressa millor que res el buit normatiu en aquesta matèria des del 1980. N'hi ha prou de repassar les disposicions que han regulat el règim d'incompatibilitats de diputats des d'aquesta data. A la Llei 3/82, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, només l'article 11, encara vigent, contenia una disposició sobre causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat que resultava i resulta una burla a un plantejament rigorós d'un problema tan important per a la transparència de l'Administració pública. És més, l'apartat 3 de l'esmentat precepte afirmava que «la llei electoral pot determinar altres causes d'inelegibilitat» (lleï electoral que encara està pendent), fins i tot durant aquest últim període, que expressa l'elevat grau de tolerància respecte al règim d'incompatibilitats dels diputats al Parlament de Catalunya, sobretot si es compara l'esmentada norma amb les contingudes a la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG) 5/85, de 19 de juny, articles 155-160. Fins a aquesta data, es manté una greu i preocupant indeterminació respecte de les compatibilitats dels diputats, que no va ser superada aprofitant la reforma del reglament del Parlament aprovada el 22 de desembre del 2005. No és admissible que l'article 11.1 continuï afirmant que «els diputats han d'observar sempre les normes sobre incompatibilitats», sense detallar-ne expressament i formalment les causes. La conseqüència és que les incompatibilitats estan regulades per més de cinquanta disposicions estatals i autonòmiques, amb una

falta de seguretat jurídica tan evident com rebutjable, sobretot per als ciutadans que no podran conèixer si els diputats que els representen es dediquen a la seva funció amb lleialtat a l'interès públic. L'esmentat reglament conté també la corresponent norma sobre el deure dels diputats de fer la declaració «de les activitats professionals, laborals o empresarials que exerceixen i dels càrrecs públics que ocupen», «una declaració de béns que ha de detallar el patrimoni de qui declara» (però que manca del detall necessari d'aquests), a més de la declaració anual de liquidació de l'impost sobre la renda i el patrimoni. S'hi estableix, a més, el Registre d'interessos per a la inclusió de les dades esmentades, al qual s'atribueix «caràcter públic» només en tant que afecta «les activitats i els càrrecs». Sens dubte, resulta inacceptable la norma que determina que «transcorreguts quatre anys des de la pèrdua de la condició de diputat, les esmentades declaracions han de ser destruïdes» (article 12.7), precepte absolutament rebutjable i impropri d'un sistema democràtic, que està obligat a preservar la documentació pública i garantir el dret dels ciutadans a accedir-hi, segons prescriuen diverses disposicions com, entre d'altres, la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents. Caldria garantir aquest accés per diverses raons, però, en aquest cas, perquè seria una manera d'evitar la impunitat dels esmentats càrrecs si haguessin incorregut en responsabilitats administratives o penals per incompliment del sistema normatiu en aquesta matèria i si aquestes responsabilitats no haguessin prescrit.

El reglament conté, en fi, una norma més retòrica que efectiva. L'article 13 diu que «els diputats no poden invocar o emprar la seva condició per exercir activitats comercials, industrials o professionals, o col·laborar amb terceres persones en l'exercici de les esmentades activitats davant les administracions públiques en benefici privat». Si la disposició, com sembla, és només aplicable als diputats en actiu, resulta difícil portar-la a la pràctica. Mentrestant, no s'ha previst res davant la situació creada per diputats com Josep Piqué Camps, que, poques setmanes després de cessar en el càrrec el 19 de setembre del 2007 ja presidia una companyia aèria com Vueling i, sobretot, assumia la presidència executiva de la immobiliària Mixta Àfrica SA, amb forts interessos en els estats nord-africans. Mentrestant, el Parlament tolera que els diputats que renuncien al seu escó incompleixin, sense cap conseqüència, l'obligació que els imposa l'article 12.5 del reglament de presentar una declaració de béns, que té com a finalitat comprovar si s'han enriquit il·lícitament durant el mandat. És evident que el

règim vigent és insuficient i necessita reformes rigoroses per fer front al fluir impune entre els interessos públics i privats.

El govern constituït el 2003 va adoptar disposicions més rellevants i eficaces per a la transparència de la funció pública en l'àmbit del poder executiu. Una d'aquestes és l'acord del Govern de 7 de gener de 2004, pel qual s'acorda donar publicitat als nomenaments de personal eventual, «amb la finalitat de donar més transparència a l'actuació de la Generalitat», transparència que arriba també al «nivell retributiu que se'ls atribueix» mitjançant la seva publicació al DOG. Aquest acord es complementa amb el de 16 de gener de 2007, en el qual es limita el nombre de llocs de treball reservats al personal eventual (218) i s'estableixen normes més concretes sobre el seu nomenament, adscripció i retribució.

No obstant això, la mesura més rellevant ha estat la Llei 13/2005, de 27 de desembre, de règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, matèria que fins a aquesta data estava regulada de manera fragmentària i incompleta per la Llei 3/82 ja citada, la Llei 21/87, de 26 de novembre, i per altres normes disperses en el conjunt de l'ordenament autonòmic. El preàmbul de la nova Llei 13/2005 ja expressa que «té una rellevància especial el règim d'incompatibilitats, la finalitat del qual és garantir que la seva actuació sigui imparcial i objectiva i, encara més, el règim d'incompatibilitats d'alts càrrecs, els quals han de demostrar la imparcialitat de la seva actuació mitjançant una dedicació absoluta a les funcions a les quals estan encomanats, que no es pot veure mediatitzada per altres activitats o interessos per així poder servir amb la màxima eficàcia, eficiència i objectivitat els interessos generals dels ciutadans». És raonable que es fes constar que el sistema llavors vigent era «del tot insuficient» perquè era una evidència incontestable. A l'esmentada llei, fundada sobre els principis de «dedicació plena i absoluta» i «retribució única», s'hi estableixen taxativament els supòsits d'incompatibilitat tant amb activitats privades com amb activitats públiques, així com la prohibició d'intervenir en determinades activitats privades després de cessar en el càrrec. Igualment s'estableix el règim «de retribució única» amb les excepcions previstes a l'esmentada llei. Tot això dins del marc del que es denomina deure de lleialtat, que consisteix, segons l'article 5, a «no poder invocar la condició pública d'alt càrrec ni fer-ne ús ells mateixos o mitjançant persones interposades, en l'exercici de

cap activitat mercantil, professional o industrial o qualsevol altra activitat lucrativa» i que «ni durant el seu mandat ni després del seu cessament, no poden utilitzar o transmetre en profit propi o de tercera persona la informació que hagin obtingut en l'exercici del seu càrrec públic». La llei és molt més detallada que el règim fins aleshores vigent, la Declaració d'activitats i la Declaració patrimonial i d'interessos. Podrien fer-se determinades objeccions «al caràcter reservat» del Registre de béns patrimonials i d'interessos, on s'inscriuen les declaracions de béns patrimonials i d'interessos, així com el règim sancionatori que hauria de ser més rigorós tant en la determinació de la sanció com en les mesures accessòries, com passa a la Llei estatal 5/2006, de 10 d'abril, que regula els conflictes d'interessos dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat. Però, en tot cas, entenem que l'esmentada llei constitueix un excel·lent punt de partida que cal que es desenvolupi reglamentàriament amb la màxima urgència, com s'hauria d'haver fet ja fa dos anys.

EL FINANÇAMENT DELS PARTITS POLÍTICS

La Constitució espanyola situa els partits polítics en el títol preliminar —el mateix on es defineix Espanya com un «estat social i democràtic de dret»—, proclamant a l'article 6 que «els partits polítics expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política». Aquests preceptes han portat el Tribunal Constitucional a afirmar: «La col·locació sistemàtica de l'article de la Constitució espanyola expressa la importància que reconeix als partits polítics dins del sistema constitucional, i la protecció que de la seva existència i de les seves funcions fa no només des de la dimensió individual del dret a constituir-los i participar-hi activament, sinó també en funció de l'existència del sistema de partits com a base essencial per a l'actuació del pluralisme polític» (STC 85/86). En termes similars s'expressava el Tribunal Suprem en la Sentència de 28 d'octubre del 1997 sobre el cas Filesa: «L'esmentada norma (la LOREG) limita les despeses electorals de les diferents candidatures amb un doble fonament constitucional: evitar la distorsió de la publicitat abusiva en detriment de la sana formació de l'opinió pública base de l'estat democràtic, i evitar també la vulneració del principi d'igualtat com un dels inspiradors de l'ordenament jurídic».

Les raons exposades justifiquen el fet que l'Estat hagi assumit una part important del finançament dels partits mitjançant el sistema de subvencions regulat en diverses disposicions legals. Des d'aquesta perspectiva, pren una importància singular la manera com es produeix el finançament dels partits per diverses raons. En primer lloc, perquè el creixement dels costos de la política derivats, sobretot, de les campanyes electorals modernes ha imposat als partits polítics una exigència de recursos econòmics que no pot ser satisfeta per la via de la quota dels seus militants. En conseqüència, l'obtenció de diners s'ha convertit en un objectiu polític en si mateix. I, en segon lloc, perquè les aportacions econòmiques privades poden generar una desigualtat econòmica entre els partits que trenca el principi d'igualtat d'oportunitats i pot arribar a afectar la seva representativitat i el mateix fonament del principi del pluralisme polític. Per això es mantenen vigents les consideracions del professor M. P. Koenig, de la Universitat d'Estrasburg, en el marc del seminari sobre «Drets de l'home i democràcia verdadera» (2 de gener del 1995): «La qüestió essencial és saber per què una societat o una empresa finança un partit polític. La resposta lògica és que el generós donant busca en el partit (i, per tant, en els poders públics que són ocupats pel partit) avantatges que, en un altra situació, no hauria obtingut. Aquesta actitud situa la qüestió en el llindar del Dret Penal, fet que ens porta a una ruptura de la igualtat en la posició dels usuaris de qualsevol servei públic».

En conseqüència, com reconeix l'informe que desenvolupem, ha estat fonamental l'aprovació de la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, que regula un nou sistema de finançament dels partits polítics. A l'exposició de motius d'aquesta llei, cal reconèixer que entre els fonaments de la nova disposició hi figura (a més de «garantir de manera adequada la suficiència, regularitat i transparència de la seva activitat econòmica») «l'aparició davant l'opinió pública de possibles irregularitats vinculades en alguns casos al finançament dels partits polítics». I entre els objectius de la Llei s'hi troba un règim econòmic que «no incorpori elements de distorsió entre la voluntat popular i l'exercici del poder polític». És evident que el grau de compliment del règim establert per part dels partits en l'esmentada llei encara no s'ha pogut comprovar. I, en conseqüència, desconeixem com aquesta llei afectarà l'activitat econòmica dels partits, a la seva transparència i a la justificació dels seus ingressos i despeses. Però, en tot cas, cal constatar que, segons les dades disponibles en aquest moment, a l'últim Informe de

fiscalització del Tribunal de Comptes (2007) sobre l'exercici 2004,³ els comptes de la majoria dels partits polítics no són precisament un model de transparència i d'independència respecte dels poders financers. Creiem que és necessari exposar algunes de les dades esmentades per saber com la Llei de 1987 ha estat incompleta de manera gairebé generalitzada sense més conseqüències, sancionatòries o de qualsevol altra mena, davant una opinió pública completament ignorant dels comptes dels partits als quals periòdicament voten. A continuació se citen (per l'ordre alfabètic en què apareixen) alguns fragments especialment rellevants de l'esmentat informe, relatius als partits amb representació parlamentària.

Convergència Democràtica de Catalunya

Respecte a aquesta formació cal destacar que «l'endeutament comptable amb entitats de crèdit suma 8.317.952,99 euros. De l'esmentat import, 8.293.950,16 euros corresponen a deute de principal i 24.002,83, a interessos periodificats». Una altra dada rellevant de l'informe, pel que fa als ingressos, és el fet que «1.515.100 euros (procedeixen) de les aportacions voluntàries i anònimes fetes directament a les oficines d'una entitat bancària a través de bons de 50, 100 i 200 euros cadascun, d'acord amb un contracte subscrit pel partit en el qual es fixen les condicions de lliurament dels diners. Atesa la naturalesa anònima d'aquestes aportacions, no s'ha pogut comprovar el compliment del límit legal establert per a les aportacions privades individuals». Cal destacar, també, els «donatius procedents de persones jurídiques, per 126.000 euros, dels quals no consta l'existència dels acords adoptats per l'òrgan social competent a què es refereix l'article 5.2 de l'esmentada Llei orgànica, malgrat haver estat requerit legalment en el tràmit d'al·legacions a fi de solucionar l'esmentada deficiència».

3. Mentre la present obra estava en procés d'edició, s'ha tingut coneixement que el Tribunal de Comptes, el 24 d'abril del 2008, ha emès l'Informe de fiscalització de la comptabilitat ordinària dels partits polítics en l'exercici 2005 i, per tant, no ha pogut ser analitzat. Només volem destacar com a dada més rellevant que el deute de les formacions polítiques amb representació al Congrés dels Diputats amb les entitats de crèdit arribava en l'esmentat exercici a la suma de 144,8 milions d'euros.

Esquerra Republicana de Catalunya

L'informe constata que després d'haver tramès a la formació política els resultats provisionals del report, «transcorregut el termini atorgat, la formació política no ha presentat al·legacions ni ha enviat cap documentació complementària sobre els resultats remesos». «D'altra banda, de la mateixa manera que en exercicis anteriors, per la resposta rebuda d'una de les entitats de crèdit, s'observa l'existència d'un nombre elevat de comptes corrents oberts que no figura a comptabilitat, de les quals el partit ha facilitat els extractes. El partit utilitza aquests comptes per garantir el control de les aportacions dels càrrecs electes a les corporacions locals (...)». «Amb independència de la situació patrimonial, l'endeutament comptable a 31 de desembre de 2004 amb entitats de crèdit és de 2.180.466,95 euros, corresponent en la seva integritat al principal». «Com ja es va anticipar en els dos informes aprovats, la formació política ha subscrit a la fi d'aquest exercici amb l'entitat creditícia un acord per a la negociació i el pagament del deute vençut. A l'esmentat acord es reconeix l'existència de dues operacions subscrites els anys 1993 i 1994, en què el deute a favor de l'entitat es fixa en 1.411.174 euros en concepte de principal prestat més els interessos ordinaris i de demora, per un import conjunt de 2.720.333 euros (...)». «En virtut de l'acord assolit, la formació política assumeix l'obligació de pagament de la nova operació subscrita en substitució de les dues anteriors ja esmentades, per un import d'1.411.174 euros en concepte de capital». «Pel que fa als interessos, la formació no ha comptabilitzat els interessos deguts i no pagats que, com s'ha indicat, van ser determinats en 2.720.333 euros a l'acord assenyalat. La condonació d'interessos suposa una correlativa disminució del deute del partit amb l'entitat de crèdit i, en conseqüència, una major disponibilitat de recursos, situació no regulada expressament a la Llei orgànica 3/87». A més, aquesta mateixa entitat financera (que no se cita) informa en aquest exercici de la concessió d'un préstec amb garantia hipotecària per 1.750.000 euros concedit a la fundació afí del partit i en el qual la formació política figura com a avaladora de l'operació, sense que aquest fet rellevant figuri en la memòria rendida.

Federació Convergència i Unió

Només és digne de destacar que «el deute total amb entitats de crèdit reflectit en els estats presentats suma 9.090.743,91 euros, dels quals 9.056.684,08 euros corresponen a deute de principal i 34.059,83, a deute per interessos».

Iniciativa per Catalunya-Verds

«La formació política ha iniciat en aquest exercici un procés d'integració de l'activitat economicofinancera de les seus territorials i de la dels grups polítics a les corporacions locals que, si bé pateix de les limitacions que s'assenyalen en aquest informe, suposa un avenç considerable en la informació econòmica i financera subministrada pels comptes presentats». «(...) El deute amb entitats de crèdit reflectit en el balanç a final d'exercici és de 5.109.261,73 euros, dels quals 1.210.669,47 figuren classificats com a deute a llarg termini i 3.898.592,26, com a deute a curt termini». «L'epígraf de creditors a curt termini "Deutes amb empreses del grup" inclou (...) el saldo creditor d'un compte relacionat d'una fundació vinculada al partit per 498.026,02 euros». «Com a partides més rellevants reflectides en el deute de l'esmentat compte cal assenyalar les transferències de fons del partit a l'esmentada fundació, efectuades al llarg de l'exercici per un muntant net total de 203.043 euros, dels quals únicament s'han facilitat els documents bancaris de pagament com a documentació justificativa».

Partit Popular

Els comptes del Partit Popular de Catalunya, en tant que estan integrats en els de l'organització estatal, no es coneixen amb exactitud, fet que impedeix valorar-los i que constitueix una greu limitació per a la transparència. Només s'ha pogut constatar que el deute amb entitats de crèdit de la formació catalana va ser, en aquest exercici, de 2.295.596,78 euros. I que en aquest període el Partit Popular, com a formació política estatal, va percebre com a donacions anònimes 2.825.425,83 euros.

Partit dels Socialistes de Catalunya

En l'apartat «Immobilitzat», «igual que en l'exercici anterior, se segueix incloent indegudament el valor dels terrenys en el compte “Construccions”, amb un saldo consolidat abans d'amortitzacions de 10.923.413,21 euros, sense que figuri separat el valor de la construcció». D'altra banda, sobre aquest últim valor segueix sense dotar-se cap amortització. «El deute amb entitats de crèdit, tant pel principal com pels interessos, presentat en els estats financers de la Comissió Executiva Nacional és de 9.145.328,78 euros, dels quals la pràctica totalitat, llevat d'un import de 2.555 euros d'interessos, correspon al principal». «Com ja es va anticipar en els dos últims informes aprovats, la formació política ha subscrit al final d'aquest exercici amb l'entitat creditícia un acord per a la negociació i el pagament del deute vençut. A l'esmentat acord es reconeix l'existència de dues operacions, subscrites el 1989 i vençudes des del 1994, que presenten un deute a favor de l'entitat financera per la totalitat del principal prestat (7.813.157,36 euros), més els interessos ordinaris (666.716,68 euros) i els interessos de demora (6.487.103,64 euros). En virtut de l'acord assolit, la formació política assumeix l'obligació del pagament d'una nova operació subscrita en substitució de les dues anteriors per un import de 7.813.157,36 euros en concepte de capital degut, i abona a comptes d'ingressos la totalitat dels interessos comptabilitzats, per 7.153.820,32 euros. La condonació d'interessos suposa una disminució correlativa del deute del partit amb l'entitat de crèdit i, en conseqüència, una disponibilitat de recursos més gran, situació no regulada expressament a la Llei orgànica 3/87».

Unió Democràtica de Catalunya

«L'import del deute vençut (amb les entitats de crèdit) suma 2.440.143,38 euros. Llevat d'un import de 165.671,64 euros (...) la resta del deute vençut prové d'exercicis anteriors i correspon a tres operacions d'un saldo conjunt d'1.454.352,04 euros de principal i 820.119,70 euros d'interessos (...). «En relació amb les dues operacions de 222.277,22 euros i 901.518,16 euros de principal, a l'escrit d'al·legacions el partit informa, sense aportar la documentació acreditativa pertinent, que s'ha arribat a un acord amb l'entitat financera a principis del 2007, el qual serà analitzat a l'informe corresponent (...). El partit va percebre en concepte de «donatius anònims» 884.716,12 euros.

CONCLUSIÓ

Les dades exposades són preocupants en tant que expressen una profunda debilitat del sistema democràtic, de la qual Catalunya no se'n deslliura. Sembla que s'ha emprès un esforç per a la moralització de la vida pública que no només depèn de reformes legals, que per descomptat són indispensables, sinó també d'una voluntat decidida de renovació dels responsables polítics i d'autonomia dels partits respecte dels poders econòmics.

Tota l'anàlisi anterior condueix a una conclusió. La corrupció és incompatible amb la democràcia i, per tant, fereix greument els fonaments mateixos del sistema. Mény i Della Porta (1995) afirmen: «La corrupció posa en perill els valors mateixos del sistema: la democràcia és ferida al cor; la corrupció substitueix l'interès públic pel privat, mina els fonaments de l'estat de dret i nega els principis d'igualtat i de transparència afavorint l'accés privilegiat i secret de determinats agents als recursos públics». I, certament, així és. La resposta no correspon només a l'aparell repressiu de l'estat, que és molt important, sinó també a un marc legal i a un règim de controls interns de les administracions públiques per prevenir-la i detectar-la. Però tot això no serà suficient si no s'obre camí una nova cultura política que, a més d'estar regida per una moral pública i cívica renovada, estigui orientada, com planteja el preàmbul de la Constitució, cap a una democràcia avançada, és a dir, que avanci cap a un ordre econòmic i social just, en què polítics i funcionaris, lluny de patrimonialitzar el poder, actuïn exclusivament al servei dels ciutadans. En definitiva, una recuperació del valor del que és públic i de l'interès general per damunt de l'exaltació del que és privat i del benefici econòmic.

Segona part:

Ciutadania

5 Ciutadania: drets, participació i valors democràtics

Mariona Ferrer i Fons

Mes enllà del mateix funcionament de les institucions representatives, per al funcionament correcte de la democràcia és fonamental que els ciutadans puguin exercir de forma efectiva els seus drets i les seves llibertats, que participin i expressin les seves preferències polítiques i demandes a les autoritats públiques, i que comparteixin uns valors i unes actituds favorables a la democràcia. La rellevància de la participació i una cultura política democràtica dels ciutadans han estat destacades des de diferents perspectives normatives de la democràcia. D'una banda, entre els defensors d'una democràcia participativa es planteja que la democràcia hauria de caracteritzar-se per fomentar la capacitat dels ciutadans d'influir directament sobre el contingut de les decisions polítiques, de tal manera que existeixi correspondència entre les accions del govern i les aspiracions dels que resulten afectats per aquestes (Barber, 1984; Pateman, 1970). D'altra banda, defensors d'una democràcia més representativa com Linz (1987: 17) també consideren que en un règim democràtic cal que hi hagi una llibertat legal per formular i proposar alternatives polítiques amb drets de llibertat d'associació, llibertat d'expressió i altres llibertats bàsiques, així com mesures per a la participació de tots els membres de la comunitat política, independentment de les seves preferències polítiques.

En aquest capítol s'estudiarà la relació entre la ciutadania de Catalunya, d'una banda, i les institucions i el sistema polític, de l'altra, a partir de tres dimensions que s'han considerat rellevants. En primer lloc, els drets i les llibertats que poden exercir els

ciutadans i quina és la situació pel que fa al respecte d'alguns d'aquests preceptes constitucionals. En segon lloc, s'examinen els nivells i les formes de la participació a la vida pública per observar quines pautes són més predominants entre la població. Per últim, s'aprofundeix en les característiques de la cultura política: és a dir, com perceben els ciutadans la política, com s'impliquen políticament, i quin grau de suport i satisfacció donen a la democràcia i al seu funcionament. Si bé el nostre objecte d'anàlisi és Catalunya, sovint s'esmentaran com a referència comparada altres comunitats autònomes o l'Estat espanyol.

DRETS I LLIBERTATS

Els drets i les llibertats dels ciutadans són requisits bàsics per a la qualitat de la democràcia. Segons la Constitució, Espanya és un estat democràtic, social i de dret del qual Catalunya forma part. L'estat de dret, actualment, és aquell que garanteix l'exercici dels drets i les llibertats fonamentals, que divideix els poders de l'Estat entre diferents institucions i òrgans, i que subordina l'actuació d'aquests a la llei com a expressió de la voluntat del poble. Aquesta perspectiva de l'estat de dret està basada en una concepció de dignitat i respecte a tota persona dins d'un sistema polític d'arrels liberals i republicanes.

La garantia de l'exercici dels drets fonamentals és un instrument per assegurar a tots els membres de la comunitat una llibertat igual, inherent a la dignitat de la persona humana, i l'imperi de la llei com a expressió de la voluntat popular. En conseqüència, tots els poders públics i l'administració estan subordinats al dret i, en darrer terme, a les normes jurídiques existents. Entre aquestes, la primera norma fonamental és la Constitució espanyola (CE). La Constitució regula els drets fonamentals en els articles 14-29 del títol I («Dels drets i dels deures fonamentals»). Al mateix temps, el nou Estatut de Catalunya (2006) estableix en l'article 4.1 que els poders públics han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal dels drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis interna-

cionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals.

Seguretat física i eficàcia jurídica

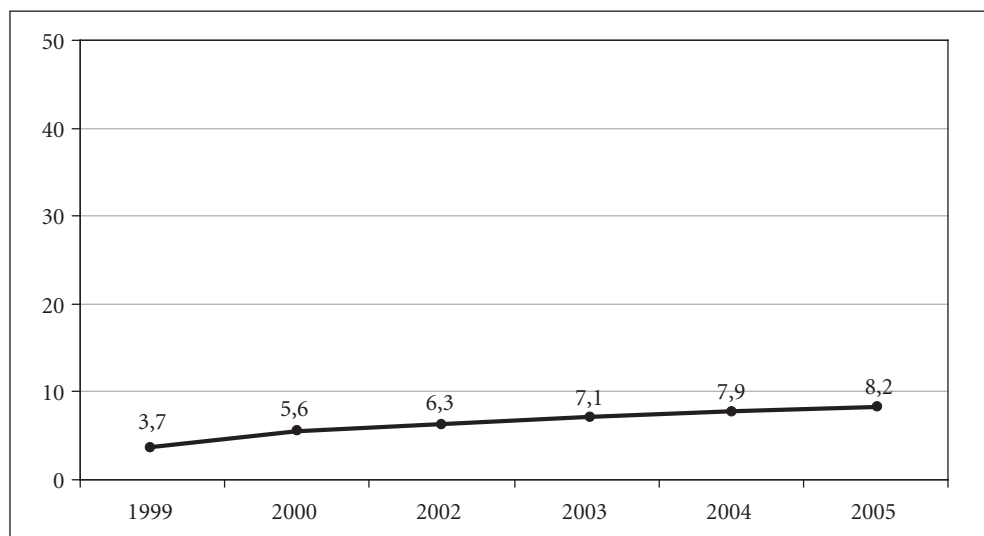
Els poders públics d'una democràcia han d'assegurar la integritat física dels seus ciutadans. De fet, així es delimita en el dret a la vida i a la integritat física de l'article 15 de la CE. La inseguretat física és un obstacle clar al desenvolupament correcte d'un sistema democràtic i un signe evident de la seva feblesa en la mesura que es posa en perill la integritat física dels ciutadans. Per mesurar la vulneració a la seguretat física i al dret a la vida, un dels indicadors vàlids seria la proporció de la població que ha estat víctima de robatoris o agressions. Segons l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya (ESPC),¹ que es fa de forma periòdica des del 1999, es produeix un augment de la victimització contra la seguretat personal que va d'un 3,6% de la població el 1999 a un 8,2% el 2005 (vegeu l'indicador 16). La victimització contra la seguretat personal recull fets que impliquen algun tipus de violència i d'altres que no. Entre els últims, tenim el robatori de bosses o mòbils i, entre els que comporten algun tipus de violència, tenim les estrebades, les amenaces, els atracaments i les agressions físiques. Per tant, les notícies de les dades que observen una tendència a l'alça són dolentes pel que fa a la percepció de la seguretat a Catalunya.

Entre les diverses situacions que es consideren en la victimització, segons dades de l'ESPC, cal esmentar que les que es produeixen més sovint el 2005 són, entre els fets consumats, el robatori de bossa o cartera (2,59%), el robatori de telèfon mòbil (1,29%) i les amenaces que els ciutadans manifesten haver patit (1,83%). Entre els fets amb violència el 2005, les agressions físiques, els atracaments i les estrebades les van patir respectivament un 0,65%, 0,65% i 0,48% de la població total. L'ESPC també té informació de l'afectació subjectiva de les persones victimitzades, i assenyala que són les

1. Malauradament, tot i que el Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) ha fet puntualment alguna enquesta sobre victimització, no podem fer-hi comparacions vàlides perquè les preguntes estan formulades de forma diferent.

Indicador 16.

Percentatge de persones victimitzades



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

persones de més edat i les dones les que queden més afectades pels fets delictius (cosa que no vol dir que siguin els grups que els pateixen més, però sí els que en pateixen les conseqüències psicològiques posteriors).

Cal tenir en compte que la inseguretat física no sempre es distribueix de la mateixa manera entre diferents col·lectius socials: determinats grups com les dones (pensem en el cas de violència masculista) o algunes minories ètniques (pensem en un atac racista pel color de la pell o el lloc d'origen) tenen més probabilitat de patir aquesta vulneració del dret de seguretat física.² El fet que determinats col·lectius siguin víctimes

.....
 2. A més, cal tenir en consideració que aquesta enquesta de victimització té algunes limitacions, ja que generalment es dirigeix a la població de més de quinze anys resident a Catalunya i es fa mentre la persona està al seu domicili. Aquestes condicions comporten dificultats a l'hora de registrar adequadament determinats àmbits d'interès com, per exemple, la victimització de la població flotant, a menors de setze anys, en l'àmbit domèstic o pel que fa a delictes contra la llibertat sexual.

d'atacs per part de tercers suposa una font de discriminació greu, al mateix temps que qüestiona el marc legal i els poders públics que tenen per missió protegir la ciutadania. Una societat democràtica ha de poder defensar els drets bàsics d'aquelles persones que, per l'efecte de diferents tipus de desigualtats estructurals, són més vulnerables davant les accions arbitràries que poden afectar la seva existència. Per tant, hi ha determinats tipus de conducta i agressions que requereixen una atenció especial.

Les dones, històricament amb menys drets i amb una posició subordinada respecte dels homes, pateixen una sèrie de discriminacions que arriben a l'àmbit de la seguretat física amb la violència de gènere. Aquesta seguretat física és violada de la manera més dramàtica en el cas dels femicidis de parella. La violència de gènere ha passat a ser un assumpte de rellevància cabdal en les societats catalana i espanyola, tant a causa de l'augment de casos que es denuncien, com per la major visualització del fenomen a través dels mitjans de comunicació de masses i l'increment de mesures públiques que intenten lluitar contra aquesta problemàtica (per exemple, mitjançant la creació de tribunals i jutjats en assumptes relatius a la violència domèstica i de gènere per agilitzar les denúncies i processos judicials).

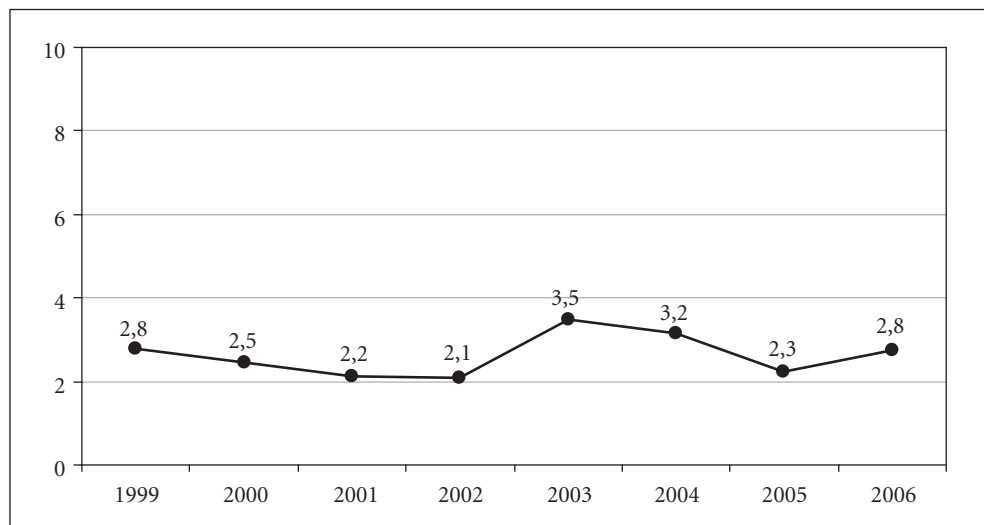
Una de les tasques institucionals per avaluar i fer el seguiment adequat d'aquesta problemàtica social greu és recollir dades sistemàtiques del fenomen, i això ho està fent, entre altres, l'Instituto de la Mujer³. A partir de dades d'aquest organisme, en l'indicador 17 es presenta el nombre de dones assassinades per la seva parella o exparella per cada milió de dones per al període 1999-2006 i a Catalunya. Aquest indicador pretén recollir, per tant, una part de la seguretat jurídica que afecta una part important de la població catalana. En general, s'observa una certa estabilitat d'aquest indicador, a part dels anys 2003 i 2004, que van ser particularment negres amb unes taxes del 3,5 i del 3,2 respectivament. Els anys posteriors mostren uns nivells lleugerament inferiors (2,3 per al 2005 i 2,8 per al

3. Les dades de l'Instituto de la Mujer han estat recollides per un sistema mixt: a partir de les notícies de premsa dels mitjans, que són utilitzades com a «sistema d'alerta», es contrasta i es fa seguiment dels casos amb les dades que provenen del Ministeri de l'Interior i, en un futur, de l'àmbit judicial. Això fa que hi ha hagui una informació més completa que en el cas que ens baséssim només en les fonts del Ministeri de l'Interior (a part de la problemàtica concreta a Catalunya, ja que les dades no comptabilitzaven els casos que són competència del cos de Mossos d'Esquadra).

2006). En qualsevol cas, però, estem observant que els assassinats de dones a mans de la seva parella o exparella segueixen existint.

Indicador 17.

Nombre de dones assassinades per la seva parella o exparella per cada milió de dones

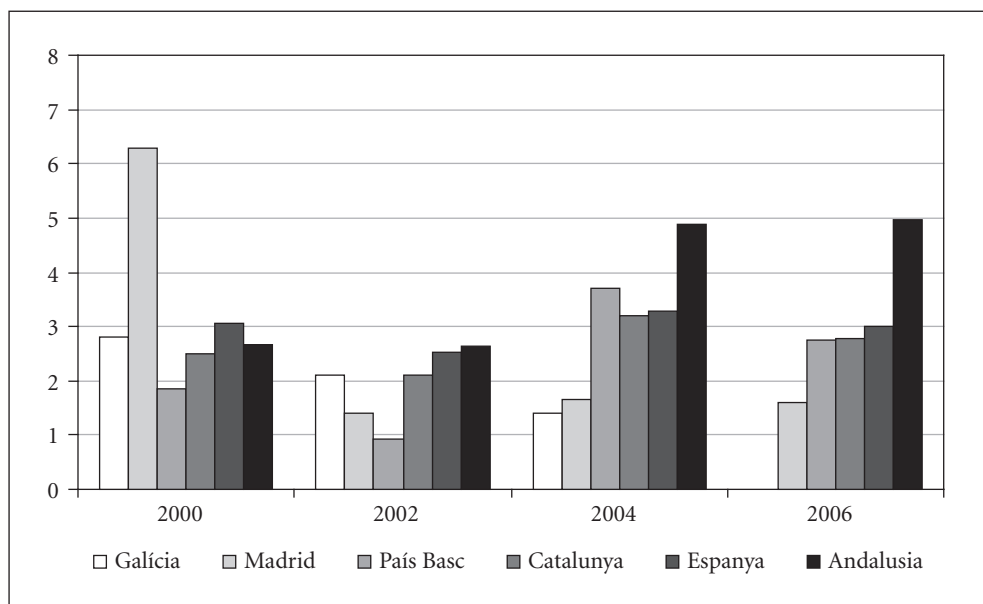


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Quines són les pautes comparades de la problemàtica més greu pel que fa a la violència de gènere? Utilitzant el mateix tipus d'indicador, en el gràfic 7 presentem la distribució de les taxes per a quatre anys del període i per a diverses comunitats autònomes i el conjunt d'Espanya. Com podem veure, en cap dels anys que prenem en consideració Catalunya presenta valors superiors a la resta, i en general es caracteritza per una situació molt semblant a la que es produeix en el conjunt de l'Estat. L'any 2000, la Comunitat de Madrid, amb un valor del 6,29, presenta nivells de mortalitat que doblen els de la resta de territoris, mentre que el 2002 la situació és més equilibrada i la Comunitat de Madrid i el País Basc destaquen com les comunitats autònomes amb menys assassinats. En els anys 2004 i 2006 s'observa una pauta d'increment força

Gràfic 7.

Dones assassinades per la seva parella o exparella per cada milió de dones a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Institut de la Mujer. Vegeu l'indicador 17 al catàleg.

generalitzada, on Andalusia destaca amb xifres superiors a la resta. Aquests dos anys Catalunya ocupa posicions intermèdies però superiors a les de la Comunitat de Madrid i Galícia (sense cap mort el 2006). En definitiva, la situació de Catalunya és moderada en termes comparats, però no per això menys greu.

En una democràcia qualsevol ciutadà, independentment de la seva posició social, ha de ser tractat amb igualtat per part de l'Administració de justícia, que és qui s'ocupa de vetllar pel compliment efectiu dels drets i les llibertats. El dret a la tutela judicial efectiva comprèn dos grans aspectes: el dret a la jurisdicció i el dret a un procés amb garanties. D'una banda, el dret a la jurisdicció implica la garantia de l'accés al procés i es concreta en diversos aspectes: el dret d'accedir als jutjats i tribunals (òrgans del poder judicial), el

dret a obtenir una resolució fonamentada en dret encara que no sigui favorable, el dret a l'execució de la resolució judicial adoptada, i el dret als recursos, és a dir, a una segona instància judicial. D'altra banda, el dret a un procés amb garanties implica l'exclusivitat dels òrgans judicials per dictar penes privatives de llibertat (article 25.3 de la CE), a més de totes les qüestions que enumera l'article 24.2 de la CE: dret al jutge ordinari predefinit, dret a un jutge imparcial, dret a la defensa i a l'assistència lletrada, dret a ser informat de l'acusació, dret a un procés públic, dret a un procés sense dilacions, dret a un procés amb totes les garanties, dret a utilitzar tots els mitjans de prova pertinents, dret a no declarar, dret a no confessar-se culpable, i dret a la presumpció d'innocència.

En aquest sentit, la coerció més important que pot exercir l'estat sobre una persona individual és la privació de llibertat. Cal que aquesta capacitat s'apliqui de forma restrictiva i proporcional sempre que sigui per la condemna d'un delictes. En una societat democràtica han d'existir suficients garanties legals per assegurar que qual-sevol persona, independentment de la seva situació social, pugui disposar dels mitjans necessaris per a la seva defensa davant de l'acció de la justícia. A més, segons el dret a la presumpció d'innocència, que comporta que fins que no hi hagi una prova en contra tothom és innocent, no és l'acusat qui ha de provar la seva innocència, sinó que és la part contrària qui ha de provar la seva culpabilitat. Un cop hi ha indicis que d'un fet se'n pot derivar una presumpta culpabilitat, la Constitució espanyola atorga al presumpte responsable tots els mitjans legals per poder-se defensar.

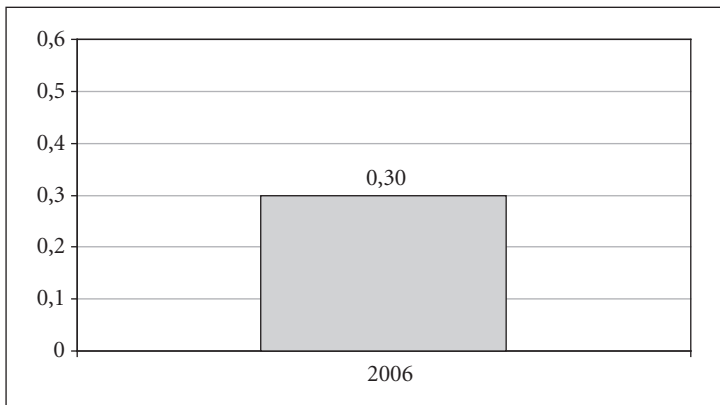
Per aproximar-nos a la situació de l'eficàcia jurídica a Catalunya, es presenten un conjunt d'indicadors que s'utilitzen per mesurar l'estat de la justícia en funció de diversos aspectes: la taxa d'assumptes pendents en els òrgans judicials, la durada mitjana d'un procés judicial, i el nombre de magistrats i jutges per cada 100.000 habitants. Val a dir, a l'hora de fer comparacions —en aquest cas, mostrem dades sobre el món judicial provinents de diverses comunitats autònomes—, que estem barrejant dues realitats diferents pel que fa al desenvolupament competencial en l'àmbit de la justícia: totes les comunitats autònomes que considerem tenen transferides les competències en justícia, mentre que les dades per al conjunt de l'Estat mesuren realitats competencials molt diverses.⁴

4. Aquí hem de considerar que Astúries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, la Rioja i Múrcia encara no tenen les competències de justícia transferides.

En l'indicador 18 es presenta la taxa d'assumptes pendents en els òrgans judicials el 2006 per a Catalunya. Aquest indicador mesura la sobrecàrrega i l'eficiència de la justícia, i afecta directament la duració mitjana dels assumptes en els òrgans judicials. En certa manera, aquest indicador, així com el que presentem posteriorment (la durada mitjana d'un procés judicial, indicador 19), captaria la idea més popular que afirma que «la justícia lenta no és justícia». És a dir, una justícia eficient hauria de resoldre els procediments judicials en el mínim temps possible per evitar tenir els ciutadans en una situació d'indefensió o incertesa judicials. L'indicador 18 s'ha construït a partir del quocient entre els assumptes pendents al final del període i els assumptes resolts en un mateix període entre tots els assumptes que arriben a cadascuna de les quatre jurisdiccions judicials (la civil, la penal, la social i la contenciosadministrativa). Com es pot observar en l'indicador 18, Catalunya té una taxa de casos pendents de resolució del 0,3.

Indicador 18.

Taxa d'assumptes pendents en els òrgans judicials (0-1)



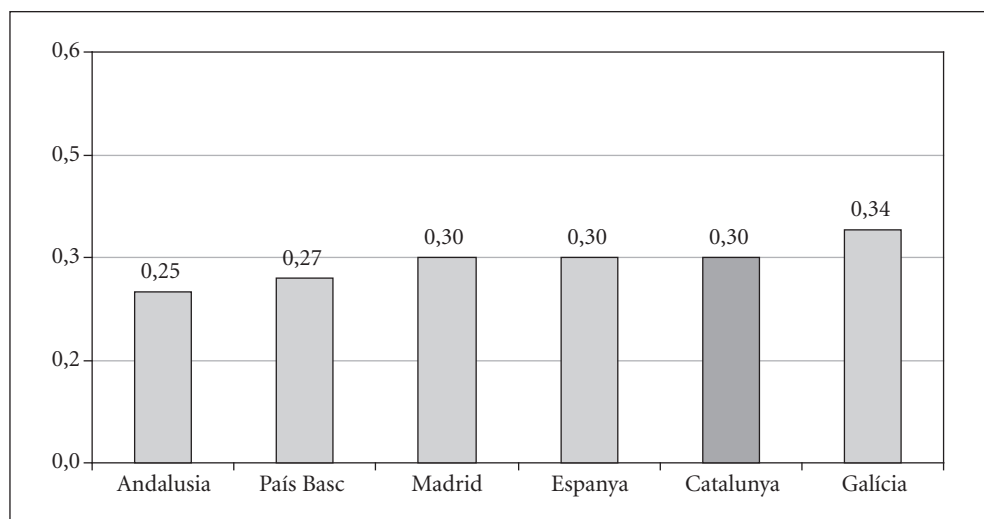
Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Si comparem la situació de Catalunya amb la d'altres territoris (vegeu el gràfic 8) observem que es troba en una situació similar a la del conjunt de l'Estat espanyol i de la Comunitat de Madrid, fins i tot, superada per Galícia (0,34). No obstant això, dues

comunitats que tenen transferides les competències de justícia com són Andalusia i el País Basc es troben en nivells inferiors, amb un 0,25 i 0,27 respectivament. Per tant, la situació catalana pel que fa a l'eficiència de la justícia no és crítica però és millorable en termes comparats.

Gràfic 8.

Taxa d'assumptes pendents en els òrgans judicials a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2006 (0-1)



Font: Elaboració pròpia amb dades del Consell General del Poder Judicial, 2006. Vegeu l'indicador 18 al catàleg.

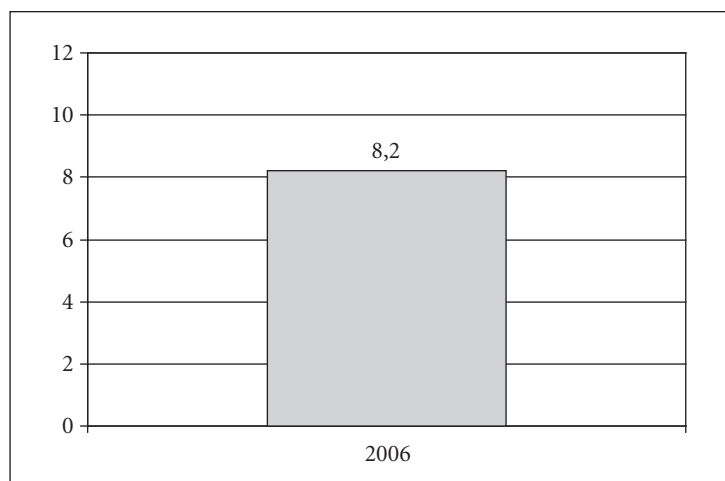
L'article 24 de la CE, que regula, entre altres aspectes, que en una democràcia s'asseguri el dret a un procés amb garanties, inclou un requisit que és el dret a un procés sense dilacions. Un indicador per aproximar-nos-hi seria la durada mitjana en mesos d'un procés judicial.⁵ En l'indicador 19 presentem aquesta informació per al 2006 i per a Catalunya. Aquest indicador té en consideració la durada dels

.....
5. Vegeu el catàleg a l'annex per a la construcció detallada d'aquest indicador.

assumptes en primera instància, amb independència que un cop resolt en primera instància es puguin presentar recursos que allarguin el procés de resolució definitiva. L'indicador fa referència a les quatre jurisdiccions ordinàries (i no la militar, que aquí no es considera). El 2006, la durada mitjana a Catalunya d'un procés judicial va ser de 8,2 mesos.

Indicador 19.

Durada mitjana d'un procés judicial (mesos)

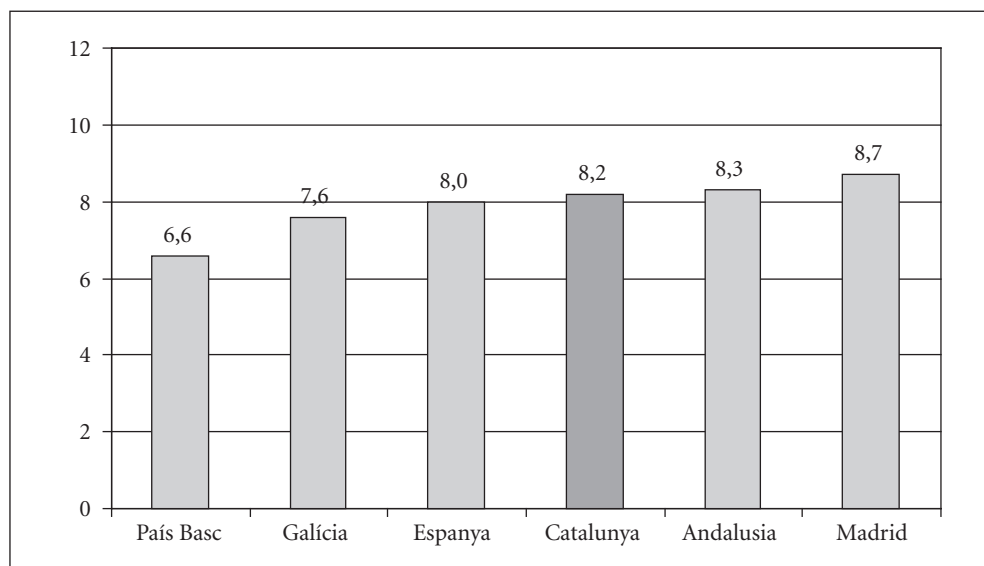


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En perspectiva comparada, com es pot veure en el gràfic 9, veiem que el País Basc, de forma clara, i Galícia, en menor mesura, són comunitats autònomes on els processos judicials es resolen en menys temps que a Catalunya, que té una mitjana de 8,2 mesos. De fet, Catalunya està lleugerament per sobre de la mitjana espanyola, que és de 8 mesos. Andalusia, per ben poc (8,3 mesos), i la Comunitat de Madrid (8,7 mesos) superen Catalunya en el temps necessari per resoldre els processos judicials. Ara bé, la diferència amb el País Basc, al voltant d'1,5 mesos, no deixa en gaire bon lloc el funcionament de la justícia a Catalunya pel que fa a la rapidesa dels processos judicials.

Gràfic 9.

Durada mitjana d'un procés judicial a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2006 (mesos)



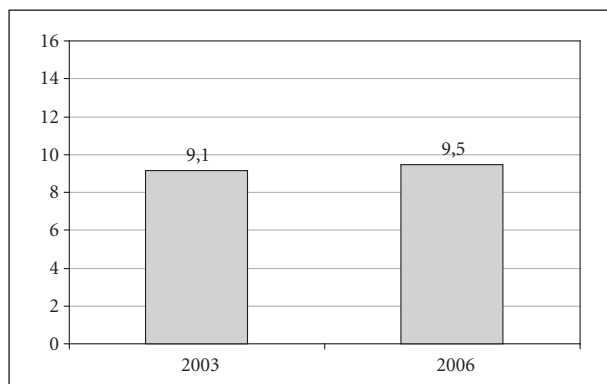
Font: Elaboració pròpia amb dades del Consell General del Poder Judicial. Vegeu l'indicador 19 al catàleg.

Òbviament, un cop analitzats els dos indicadors anteriors, ens podem preguntar si el retard judicial mesurat a través de la taxa d'assumptes pendents i de la durada mitjana d'un procés està influenciat per un dèficit en els recursos humans dels òrgans de justícia. Una primera aproximació a això la trobaríem en la informació que es presenta en l'indicador 20, que presenta el nombre de jutges per cada 100.000 habitants a Catalunya.

En el gràfic 10 es presenta el nombre de jutges per cada 100.000 habitants en diverses comunitats autònomes i en el conjunt de l'Estat per al 2003 i el 2006. Les dades indiquen que el nombre de jutges és significativament menor que la mitjana espanyola. Catalunya tenia una ràtio de 9,1 per al 2003 i de 9,5 per al 2006, mentre que al conjunt de l'Estat era de 9,6 al 2003 i de 10,2 al 2006. Si comparem Catalunya amb les

Indicador 20.

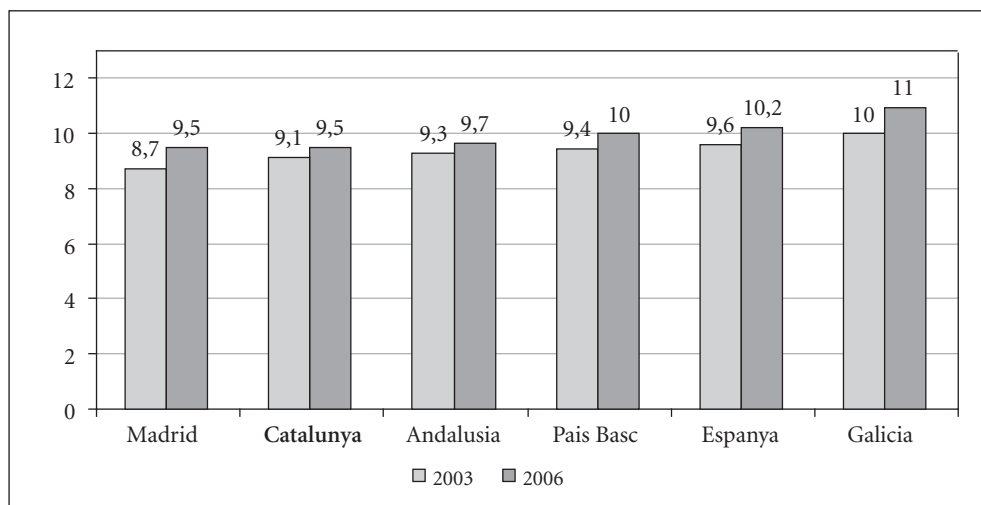
Nombre de magistrats i jutges per cada 100.000 habitants



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Gràfic 10.

Nombre de magistrats i jutges per cada 100.000 habitants a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



Font: Elaboració pròpia amb dades del Consell General del Poder Judicial. Vegeu l'indicador 20 al catàleg.

comunitats autònomes que prenem de referència, aquesta es troba per sota de Galícia i el País Basc de forma força evident i, en menor mesura, per sota d'Andalusia. Cal destacar que la Comunitat de Madrid estava per sota de Catalunya el 2003, però que el 2006 va millorar la seva situació i es va situar al mateix nivell que el català. Altres dades disponibles en l'anuari del Consell General de Poder Judicial, *La justicia dato a dato*, mostren que les dotacions de fiscals i de secretaris a Catalunya està lleugerament per sota de la mitjana espanyola.

De fet, segons la memòria del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (2006), el gran dèficit de la justícia a Catalunya no sembla que sigui tant en places, que són suficients malgrat un cert dèficit de jutges i magistrats, sinó en les vacants i la inestabilitat de tota l'Administració judicial. Catalunya es caracteritza pel fet que l'Administració de justícia té un gran nombre de vacants, una elevada rotació de jutges i secretaris, i per l'existència de molts funcionaris interins, així com de jutges i secretaris suplents. Tots aquests factors alenteixen la maquinària judicial i, per tant, poden influir en una percepció negativa de l'eficiència de la justícia.

En definitiva, pel que fa a la seguretat física i l'eficàcia jurídica, a Catalunya ens trobem davant d'una situació que no és crítica, però que posa aquest territori en evidència quan es fan comparacions amb altres comunitats autònomes (encara que no totes) en l'àmbit de la justícia. En el cas de la violència de gènere extrema, com és l'assassinat de dones per parelles o exparelles, Catalunya es troba en una situació intermèdia, similar a la que existeix en el conjunt de l'Estat, i en el cas dels fets contra la seguretat personal, en què no tenim comparació territorial, l'evolució temporal ens indica un lleuger increment de la victimització entre la població catalana. Per últim, en termes de sobrecàrrega i eficàcia de la justícia, Catalunya es troba en nivells intermedis, però s'observen més dèficits en les necessitats de personal de l'Administració de justícia.

Respecte als drets fonamentals i polítics

A la Constitució espanyola els drets fonamentals es troben regulats al títol I («Dels drets i dels deures fonamentals»), i reben aquesta denominació per la importància que

tenen dins de l'ordenament com a element bàsic per configurar el sistema jurídic i polític. Són uns drets que tothom ha de respectar —per començar, els mateixos poders públics. Entre els drets fonamentals, a l'article 10.1 de la CE es garanteix el dret a la integritat física i moral, i en conseqüència es prohibeix la tortura⁶ i els tractes inhumans i degradants. En aquest cas, en són titulars totes les persones físiques, independentment de la seva nacionalitat. El dret a la integritat física comporta la prohibició de causar lesions a les persones, interdicció que va dirigida tant als agents de policia i altres forces de seguretat de l'Estat o de Catalunya (per exemple, els Mossos d'Esquadra), com a tercers. S'entén per tortura els sofriments físics o psíquics il·lícits a què se sotmet una persona amb la finalitat d'alterar la seva lliure voluntat. Per tractes inhumans i degradants cal entendre qualsevol acte que comporti la vexació de les persones. Els poders públics han de tenir una cura especial en el cas de persones que estan sota la seva custòdia, persones privades de llibertat per la presumpta comissió d'un delicte, menors a càrrec seu, etc.

Sota cap circumstància és lícit el recurs a la tortura o la violació d'altres drets fonamentals. Les amenaces de tortura o l'ús de proves obtingudes a través de tortures mai s'han d'acceptar i invaliden qualsevol procediment judicial. Els fiscals tenen la responsabilitat, en la lluita contra les violacions, de prohibir la tortura i processar eficientment l'existència de vulneracions. A Espanya la tortura, a part del seguiment de les convencions internacionals, es tipifica en el Codi Penal de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre. Segons l'article 174 del Codi Penal, es comet tortura quan una autoritat o un funcionari públic, per tal d'obtenir una confessió o informació de qualsevol persona, per tal de castigar-la per qualsevol fet que hagi comès o que se sospiti que ha comès, o per qualsevol raó basada en algun tipus de discriminació, la sotmeti a

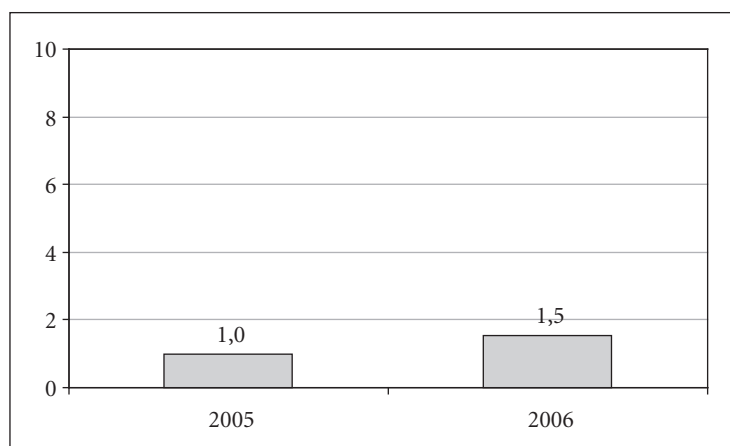
6. A part del que es regula a la CE, cal esmentar que en l'àmbit internacional l'Estat espanyol ha ratificat la Convenció contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants de Nova York. En l'article 1.1. d'aquesta convenció, es defineix la tortura com «tot acte pel qual s'infligeixi intencionadament a una persona dolors o sofriments greus amb la finalitat d'obtenir, d'ella o d'un tercer, informació o una confessió, de castigar-la per un acte que hagi comès o se sospiti que ha comès, o d'intimidat o coaccionat aquesta persona o altres, o per qualsevol raó basada en qualsevol tipus de discriminació, quan els esmentats dolors o sofriments siguin infligits per un funcionari públic o una altra persona en l'exercici de les seves funcions públiques, a instigació seva o amb el seu consentiment o aquiescència (article 1.1.)».

condicions o procediments que per la seva naturalesa, durada o altres circumstàncies li suposin sofriments físics o mentals, la supressió o disminució de les seves facultats de coneixement, discerniment o decisió, o que, de qualsevol altra manera, atemptin contra la seva integritat moral.

A través de la memòria de la Fiscalia General de l'Estat, que es publica anualment, podem tenir una primera aproximació a aquest delictes. Aquest document registra diverses dades estadístiques judicials, com ara el nombre de procediments penals incoats pel delictes de tortura en totes les províncies espanyoles. És a dir, aquells procediments penals iniciats on es denuncia l'existència de tortura, encara que això no impliqui que aquests procediments finalitzin amb sentències fermes (sovint no hi ha proves concloents que permetin confirmar que aquest comportament que vulnera el respecte als drets fonamentals s'ha produït). A partir d'aquesta informació s'ha construït l'indicador 21, que presenta el nombre de procediments penals incoats pel delictes de tortura per cada milió d'habitants a Catalunya per als anys 2005 i 2006. Com podem veure, a Catalunya es va passar de l'1 el 2005, a l'1,5 el 2006.

Indicador 21.

Nombre de procediments penals incoats pel delictes de tortura per cada milió d'habitants

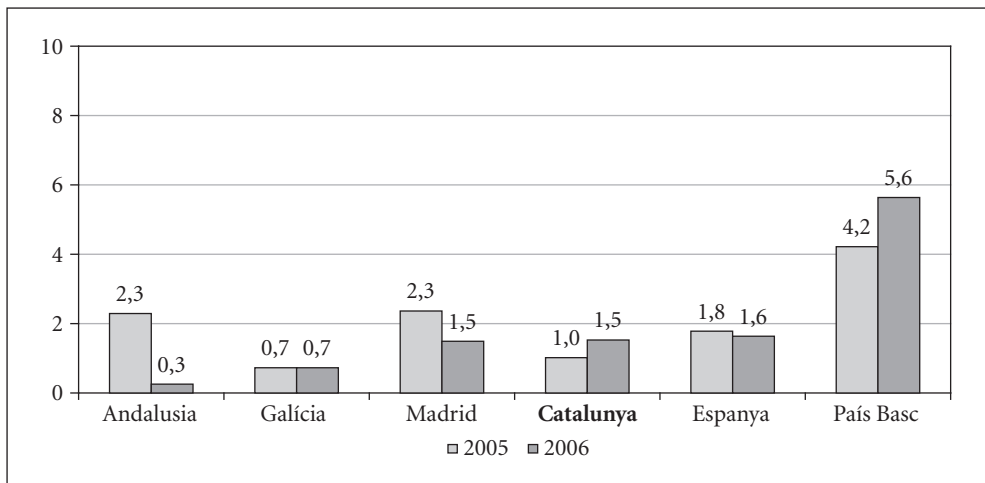


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En el gràfic 11 es poden analitzar les dades catalanes en comparació de la situació al conjunt de l'Estat, Andalusia, Galícia, la Comunitat de Madrid i el País Basc. Clarament, Catalunya es troba molt per sota de la situació al País Basc amb relació a procediments penals pel delictes de tortura. Aquesta darrera comunitat autònoma presenta unes taxes que gairebé quadrupliquen els nivells de la resta. Respecte a altres unitats de comparació, Catalunya manté nivells inferiors als d'Espanya, Andalusia o Madrid l'any 2005, mentre que el 2006 la taxa catalana augmenta i se situa al mateix nivell madrilenys o estatals.

Gràfic 11.

Nombre de procediments penals incoats pel delictes de tortura per cada milió d'habitants a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



Font: Elaboració pròpia amb dades de les memòries de la Fiscalia General de l'Estat. Vegeu l'indicador 21 al catàleg.

Si bé el dret a la integritat física és de titularitat de tots els individus, independentment de la seva nacionalitat, en alguns casos, la nacionalitat és una condició bàsica per al ple exercici dels drets fonamentals. Això passa amb alguns drets polítics en els casos català

i espanyol. Per exemple, l'actual Llei d'estrangeria⁷ estableix algunes restriccions per als estrangers no residents amb relació al dret de reunió i manifestació, al dret d'associació i sindicalització i a la llibertat de circulació. Val a dir que el passat novembre del 2007, el Tribunal Constitucional va dictar sentència declarant inconstitucionals alguns dels articles de la Llei d'estrangeria (en concret els articles 7.8, 8 i 11.1), i també va considerar nul·la la inclusió del terme «residents» en els articles 9.3 i 22.2.

Un altre cas en què la nacionalitat té una funció exclouent és el de les eleccions municipals. En aquest sentit, la Constitució espanyola estableix a l'article 13.2 que «només els espanyols seran titulars dels drets reconeguts a l'article 23, llevat d'allò que, d'acord amb criteris de reciprocitat, fos establert per tractat o per llei per al dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals». L'article 23 de la CE postula que els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal. I també tenen el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin.

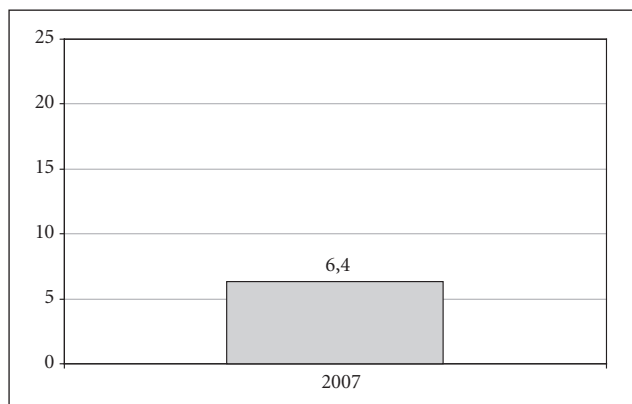
A la pràctica, això implica que no existeixen els mateixos drets entre ciutadans comunitaris i no comunitaris si tenim en compte que a les eleccions municipals només poden votar o presentar-se com a candidats els ciutadans procedents de països de la Unió Europea (UE). Dades d'aquesta situació es presenten a l'indicador 22, que mostra el percentatge d'estrangers que tenia dret a vot en les darreres eleccions municipals de l'any 2007. Concretament, era un 6,7% dels estrangers residents a Catalunya.

En el gràfic 12 podem comparar el cas català amb altres realitats, i en aquest cas Catalunya no en surt tan ben parada. Si a Catalunya només el 6,4% dels estrangers residents tenia dret a vot, a Andalusia n'eren un 13,6%; a Galícia, un 12,3%; al País Basc, un 7,2%, i al conjunt de l'Estat, un 9,5%. Només a la Comunitat de Madrid el percentatge d'estrangers residents amb dret a vot era menor (en un 5,95%). Òbviament, la comparació està influenciada pel volum d'estrangers residents de la UE que hi hagi

7. Concretament, ens referim a la Llei Orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

Indicador 22.

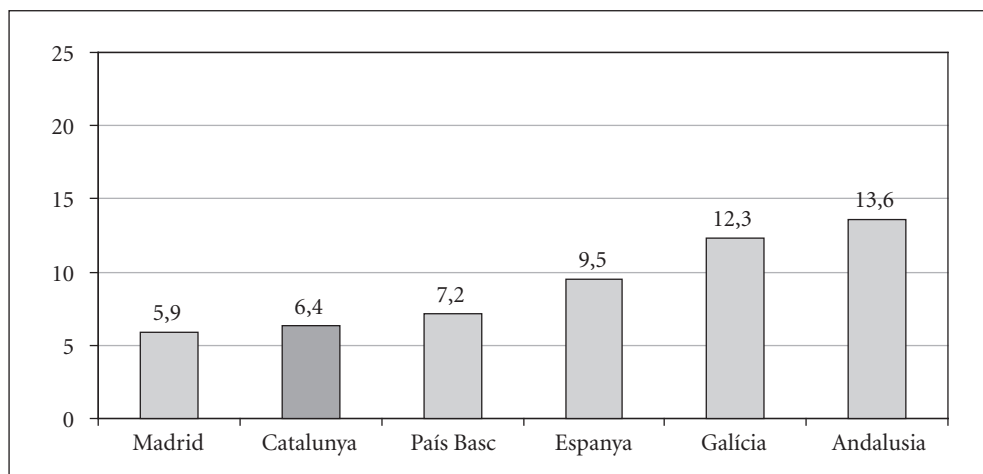
Percentatge d'estrangers residents amb dret a vot a les eleccions municipals



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Gràfic 12.

Percentatge d'estrangers residents amb dret a vot a les eleccions municipals del 2007 a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Institut Nacional d'Estadística. Vegeu l'indicador 22 al catàleg.

a cada territori. Per fer-nos una idea de les diferències en la distribució d'estrangers no comunitaris entre les comunitats autònomes podem observar el percentatge que representa aquest grup entre la població afiliada a la Seguretat Social. En aquest sentit, segons l'*Informe España 2006* de la Fundación Encuentro, els estrangers no comunitaris afiliats a la Seguretat Social representaven el 22,9% a Catalunya, el 24,5% a Madrid, i només el 10% a Andalusia, l'1,9% al País Basc i l'1,3% a Galícia. En aquest cas, no hi ha diferències per característiques institucionals o de funcionament de la democràcia, ja que el marc legal és exactament el mateix per a tot l'Estat.

El que ens interessa destacar, en qualsevol cas, és que una gran majoria dels estrangers residents a Catalunya i a l'Estat no tenen dret a vot en les eleccions municipals pel fet de no haver nascut en un estat membre de la UE. Si tenim en consideració que aquests ciutadans viuen a Catalunya, que paguen impostos com la resta de la població, que compleixen uns deures com a ciutadans, i que han produït riquesa amb la seva incorporació al mercat laboral,⁸ podem afirmar que les regles del joc polític representatiu són fortament desiguals segons la nacionalitat. Si, a més, es té en compte que la participació electoral és la forma de participació política més igualitària (el vot val igual per a tothom, tot i que és cert que determinats sectors socials tendeixen a votar menys que d'altres, com veurem més endavant) i que altres formes de participació fan necessària una motivació més gran i més recursos dels ciutadans, ens trobem davant d'un col·lectiu de ciutadans que tenen la seva veu infrarepresentada políticament.

Drets socials i igualtat d'oportunitats

El darrer aspecte que s'analitza a l'apartat de drets i llibertats d'aquest capítol sobre ciutadania és la situació catalana pel que fa als drets socials i a la igualtat d'oportunitats que pot gaudir la ciutadania. Els drets socials de què disposa la ciutadania són

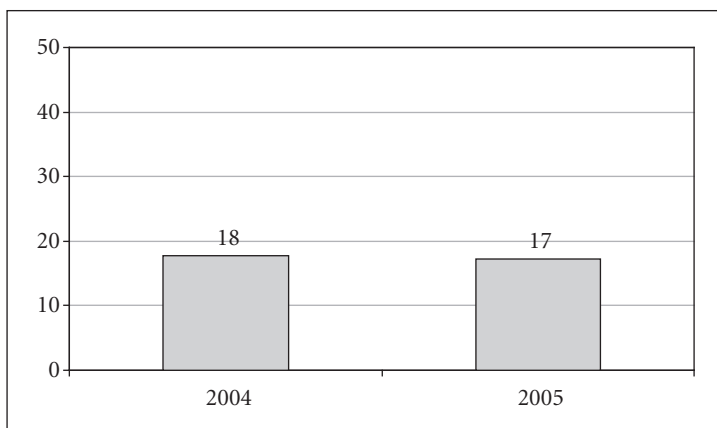
8. Per exemple, l'*Informe España 2007* de la Fundación Encuentro, a partir de dades de la Presidència del Govern espanyol, assenyalava que la immigració explica més del 50% del creixement del producte interior brut dels darrers cinc anys.

un requisit imprescindible per a l'acompliment de molts dels drets civils i socials. En tot un clàssic com és el llibre *Citizenship and Social Class* (Ciutadania i classe social) (1950), Marshall postulava que els drets socials són l'element essencial de l'Estat del benestar. Segons aquest autor, la plena ciutadania s'acompleix quan existeixen realment tres tipus de drets: civils, polítics i socials. Els drets socials proveeixen d'un mínim de seguretat econòmica que permet als individus convertir-se en plens ciutadans amb disposició de drets socials i polítics. En aquest sentit, les polítiques públiques tenen la capacitat d'alterar les possibilitats de crear unes polítiques democràtiques més inclusives i, fins i tot, de redefinir els mateixos objectius i el significat del concepte de ciutadania (Mettler i Soss, 2004).

En l'indicador 23 es presenta una primera aproximació a la desigualtat que existeix a Catalunya i, per tant, als límits en la igualtat d'oportunitats de què disposen els ciutadans. Aquest gràfic mostra el percentatge de població sota el llindar de la pobresa en els anys 2004 i 2005. Segons el llindar català, el percentatge de població sota el llindar de la pobresa es trobava en els dos anys al voltant del 17%.

Indicador 23.

Percentatge de població per sota del llindar de la pobresa català

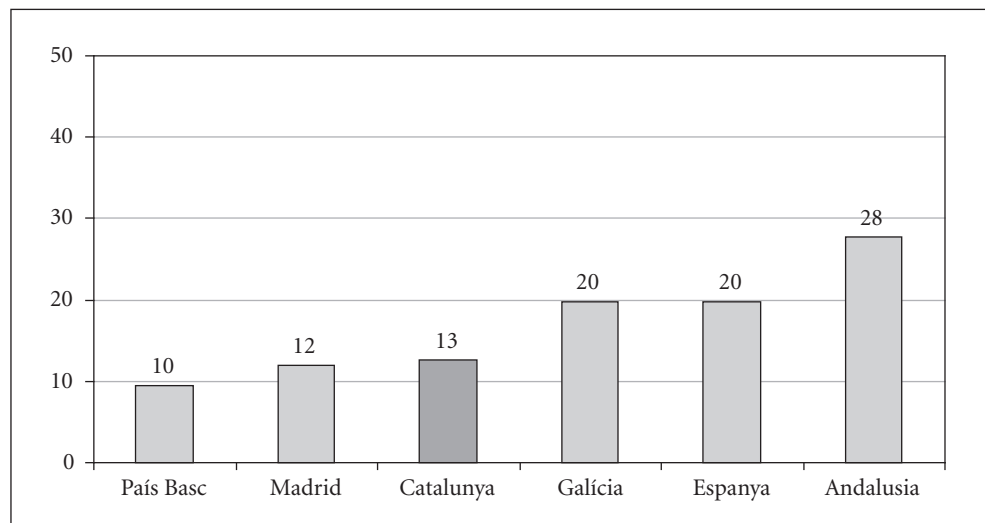


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Per avaluar la situació catalana en termes comparats, en el gràfic 13 presentem el percentatge de població sota el llindar de la pobresa (segons el llindar estatal) per a diverses comunitats autònomes i per al conjunt de l'Estat. Com es pot observar, Catalunya presenta un percentatge menor (per tant, hi ha menys població sota el llindar de la pobresa) que l'Estat espanyol (19,8%), Galícia i Andalusia (aquesta darrera amb 10 punts de diferència amb Catalunya). De fet, només la Comunitat de Madrid, amb un percentatge gairebé igual (12%), i el País Basc, amb unes diferències més notables (un 9,5%), mostren dades inferiors. És a dir, en termes comparats, la situació no és tan negativa com en altres parts de l'Estat. Tot i així, que un 12% de la població catalana visqui per sota del llindar de la pobresa mostra un cert problema estructural que assenyala la insuficiència i la manca d'equitat de l'actual sistema de distribució de rendes. La població en risc de pobresa es caracteritza perquè té una renda per sota del que es considera el nivell de vida mitjà en la societat en la qual resideix.

Gràfic 13.

Percentatge de població per sota del llindar de la pobresa espanyol a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

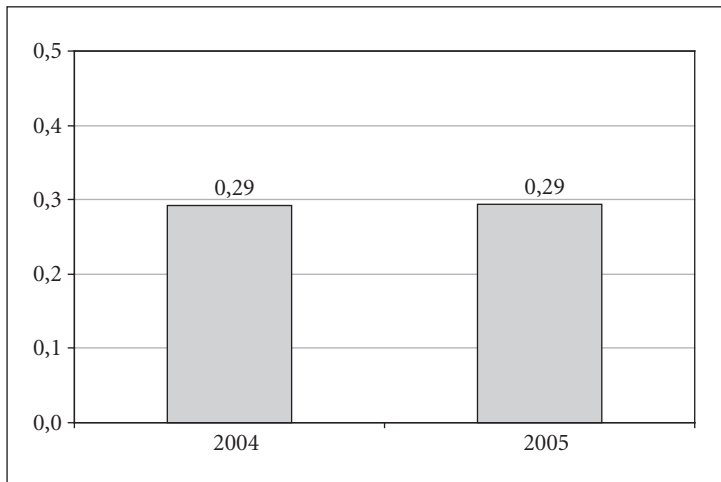


Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Idescat (Vegeu la font de l'indicador 23 al catàleg), l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i diferents instituts d'estadística autonòmics.

Un altre indicador per mesurar la desigualtat a Catalunya és l'índex de Gini, que va del 0 a l'1, i on el valor 0 correspon a una igualtat perfecta (en una societat on cada ciutadà disposa del mateix nivell d'ingressos) i el valor 1 correspon a un perfecta desigualtat (una societat on una persona disposa de tots els ingressos i la resta de ciutadania de cap). Està bé incloure aquest indicador com a complementari al del percentatge de població sota el llindar de la pobresa. Aquesta informació per a Catalunya i per als anys 2004 i 2005 es presenta en l'indicador 24.

Indicador 24.

Índex de Gini (0-1)

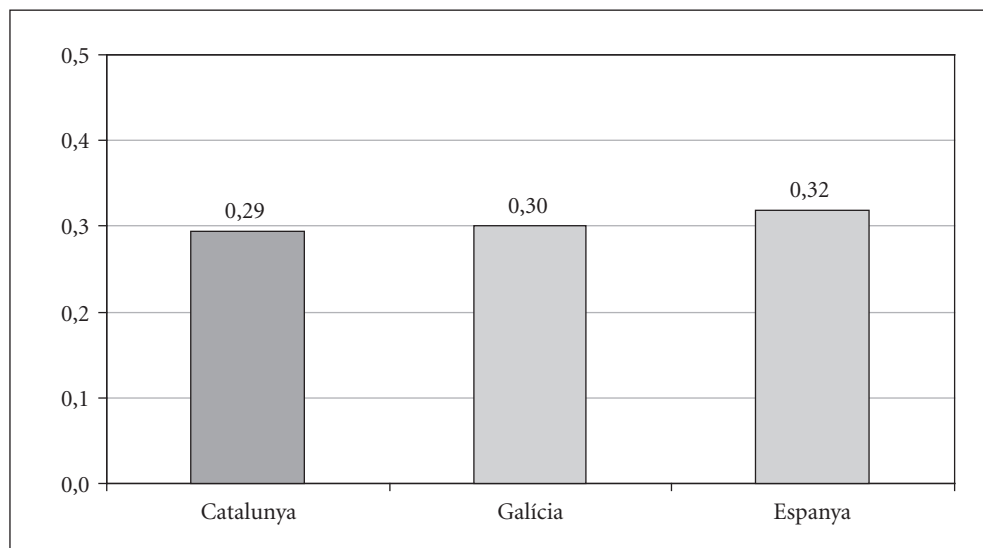


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En el gràfic 14 presentem l'índex de Gini per a Catalunya, Galícia i el conjunt de l'Estat espanyol l'any 2005. Les dades mostren que Catalunya es troba per sota del conjunt de l'Estat i de Galícia i que, per tant, té menys nivells de desigualtat en la distribució dels ingressos. Això no obstant, val a dir que les diferències són molt petites entre les unitats de comparació.

Gràfic 14.

Índex de Gini a Catalunya, Galícia i Espanya, 2005 (0-1)



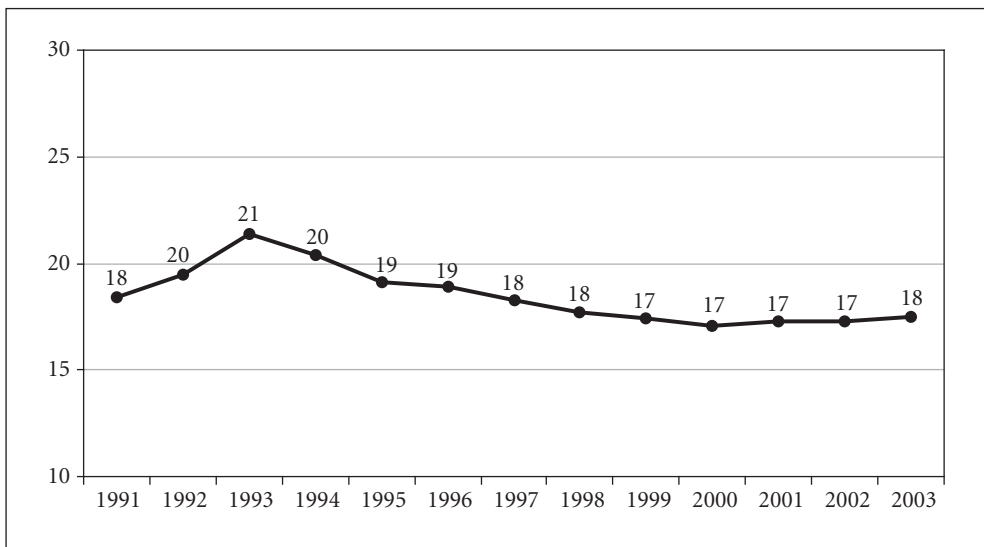
Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i de diferents instituts d'estadística autonòmics. Vegeu l'indicador 24 al catàleg.

Quan parlem de combatre la pobresa ens referim a responsabilitats públiques. Una de les primeres aproximacions per avaluar com prioritzen les autoritats les qüestions socials és centrar-nos en els pressupostos públics i quina part d'aquests es poden dedicar a combatre la desigualtat. El percentatge de despesa social sobre el producte interior brut (PIB) pretén mesurar quina quantitat de recursos destinen les institucions a polítiques socials de manera relativa, tenint en compte el total de l'economia. És a dir, es relaciona el percentatge de despesa amb quines són les prioritats polítiques socials públiques per a les institucions catalanes. Aquesta informació es presenta en l'indicador 25. Aquí mostrem les dades per a Catalunya del 1991 al 2003, de les quals es poden destacar dos aspectes. D'una banda, que a partir del 1994 i fins al 1998 es produeix una decreixement del percentatge de despesa social, que s'estabilitza en valors del 17%. De l'altra, que en el període 1992-1995 va haver-hi una despesa social més

gran per part de les institucions públiques catalanes, amb percentatges que arriben al 21-20%. En qualsevol cas, la variació és relativament petita. Ara bé, cal puntualitzar que està recollint una informació molt genèrica, ja que el mateix apartat de despesa social pot mesurar partides molts diferents.

Indicador 25.

Percentatge de despesa social sobre el PIB

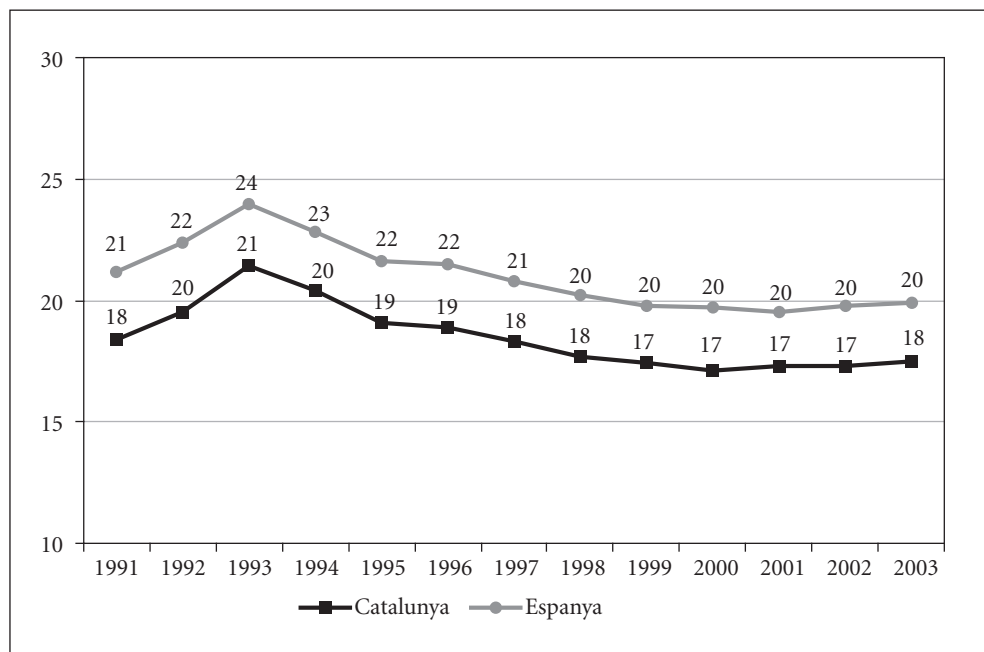


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

No disposem de dades comparables amb relació al percentatge de despesa social sobre el PIB per a altres comunitats autònomes, però podem comparar, com es mostra en el gràfic 15, el cas català amb el conjunt de l'Estat espanyol, tot i que hem d'anar amb una mica de cautela perquè les dades no són de les mateixes fonts. En el cas espanyol provenen d'Eurostat (l'Oficina d'Estadística de la Unió Europea) i en el cas català de l'Idescat (Institut d'Estadística de Catalunya). Com podem veure, tot i que les diferències són petites, a Espanya hi ha un percentatge en despesa social sobre el PIB més alt que a Catalunya. Per als darrers anys s'observa una lleugera disminució de les

Gràfic 15.

Percentatge de despesa social sobre el PIB a Catalunya i Espanya



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i de diferents instituts d'estadística autonòmics. Vegeu l'indicador 25 al catàleg

diferències. Podem veure també que la tendència a la baixa pel període 1993-2003 es produeix en les dues realitats.

En definitiva, la societat catalana no es troba a la cua en termes de desigualtat quan hem fet la comparació amb altres comunitats autònomes o amb el conjunt de l'Estat, però això no vol dir que no s'enfronti a una situació que caldria millorar, per exemple, en la lluita contra la pobresa (un 17% de la població es troba per sota del llindar de la pobresa, és a dir, gairebé dos de cada deu ciutadans de Catalunya) o en el volum de despesa social.

PARTICIPACIÓ

La participació política dels ciutadans és un factor essencial per entendre la qualitat de les democràcies i el seu funcionament per diverses raons. Primer, condiona la relació entre governants i governats. Per exemple, sabem que a l'hora d'escollir els representants a les institucions (en el nostre cas, el Parlament de Catalunya), una part important de la ciutadania no participa de forma sistemàtica a les eleccions. Així doncs, primer de tot podem inferir que per a una part de la ciutadania aquest tipus de relació és feble o inexistent. De la mateixa manera, no és el mateix una societat que es caracteritzi per alts nivells de protesta política que una societat on el conflicte es canalitzi a través de diverses estructures d'intermediació. La capacitat d'incidència de la ciutadania, així com dels diversos grups d'interès, és ben diferent. En segon lloc, influeix en el tipus d'informació que arriba als governants (quines són les qüestions problemàtiques des del punt de vista de la ciutadania, com afecten certes polítiques públiques els ciutadans, etc.). En tercer lloc, caracteritza el tipus de control que s'exerceix sobre el poder polític. No és el mateix una societat poc participativa —més «passiva» o inactiva— que una societat on un grup majoritari de ciutadans participa activament en la vida política i pressiona les elits polítiques per respondre políticament les seves demandes. Per tant, serveix per expressar les preferències polítiques de la ciutadania, tot i que algunes formes de participació donen una informació molt més limitada —per exemple, el vot. A més, caracteritza la naturalesa del tipus de delegació del poder i la naturalesa pròpia de la representació política influent en el comportament i les estratègies dels principals actors del sistema (com canalitzen el conflicte, com actuen davant d'una manifestació, etc.). Per últim, condiona la naturalesa del debat públic, la seva riquesa i el seu contingut. Més participació sovint està relacionat amb més deliberació, encara que no sempre. En definitiva, viure en una societat on una part extensiva dels ciutadans participa de forma regular, fins i tot més enllà del vot, és un indicador de la qualitat de la democràcia.

Estructura d'oportunitats polítiques

Els ciutadans no viuen aïllats del seu entorn. Quan participen políticament ho fan en funció del context que els envolta i de l'estructura d'oportunitats polítiques que

pot estimular o no la participació. Tanmateix, els ciutadans poden actuar de diverses formes: algunes de més constants, com participar en grups o associacions polítiques; d'altres de més esporàdiques, com les accions de protesta, o a iniciativa de les institucions, com passa, en la majoria dels casos, amb els consells ciutadans, els pressupostos participatius, etc. Els factors que es consideren per definir l'estructura d'oportunitats polítiques (EOP) són variats i no hi ha un consens absolut en la literatura acadèmica a l'hora de definir-los i operacionalitzar-los empíricament. Tot i així, un dels elements bàsics de l'EOP és el grau d'obertura del sistema polític que inclou, a partir la definició de Kriesi i altres (1995), aspectes com el nivell de descentralització de l'Estat, el sistema de representació d'interessos, la disponibilitat de mecanismes de democràcia directa, la proporcionalitat de la representació parlamentària i el nombre de partits o el nivell de separació (funcional) dels poders. Ara bé, la manera com alguns d'aquests factors influeixen en la participació política dependrà del tipus d'activitat ciutadana que considerem. Molts d'aquests elements poden influir en el fet que predominin unes formes de participació ciutadana a través d'associacions o, al contrari, una societat on la ciutadania tendeixi a participar de forma espontània i per mostrar el rebuig respecte a alguna situació col·lectiva o política pública. Per exemple, el fenomen *nimby*⁹ a Catalunya, és a dir, les creixents protestes i la creació de plataformes i/o moviments en contra de molts projectes d'infraestructures (la construcció de presons, narcosaes, línies d'alta tensió, incineradores de residus, etc.) pot ser, en alguns casos, conseqüència de la manca de estratègies d'informació, consens i deliberació prèvies entre les poblacions afectades i les institucions.

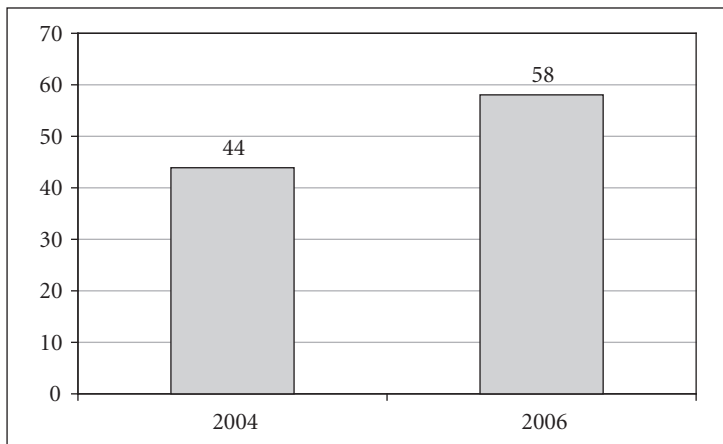
Tot i així, a nivell institucional, s'ha produït en els darrers decennis un increment dels mecanismes de participació en les polítiques locals (Font, 2001) amb l'objectiu d'aconseguir més deliberació, espais d'interlocució, consens i participació dels ciutadans i dels grups o organitzacions. Malauradament, hi ha poca informació sistemàtica i contínua que avalui l'estat de les experiències de participació ciutadana a Catalunya en l'àmbit local o autonòmic. En aquest sentit, la iniciativa de la Fundació Pi i Sunyer a partir de l'Observatori de Govern Local (OGL), que disposa d'informació diversa sobre

9. *Nimby* es l'acrònim anglès per a «not in my backyard». Traduït al català seria «no al pati de darrere de casa meva».

l'estructura, el funcionament i les institucions dels municipis, ens permet una primera aproximació a l'estat de la participació impulsada per les institucions. En l'indicador 26 presentem, a partir de l'enquesta de l'OGL, el percentatge de municipis de més de 10.000 habitants amb processos de participació sistemàtica dels ciutadans per als anys 2004 i 2006. Les dades ens mostren un increment progressiu de les experiències participatives, atès que l'any 2004 només un 44% dels municipis havia seguit processos de participació i, en canvi, el 2006 eren ja un 58%. Així doncs, hi ha un increment de la participació en l'àmbit municipal a Catalunya.

Indicador 26.

Percentatge de municipis de més de 10.000 habitants amb processos de participació sistemàtica dels ciutadans



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Extensió

Les formes de participació política que utilitzen els ciutadans defineixen el tipus de relació entre els ciutadans i el sistema polític. Hi ha moltes formes de participar: votar, participar en organitzacions polítiques, contactar amb polítics i funcionaris, protestar com a reacció a alguna situació o conflicte i, fins i tot, consumir o boicotejar produc-

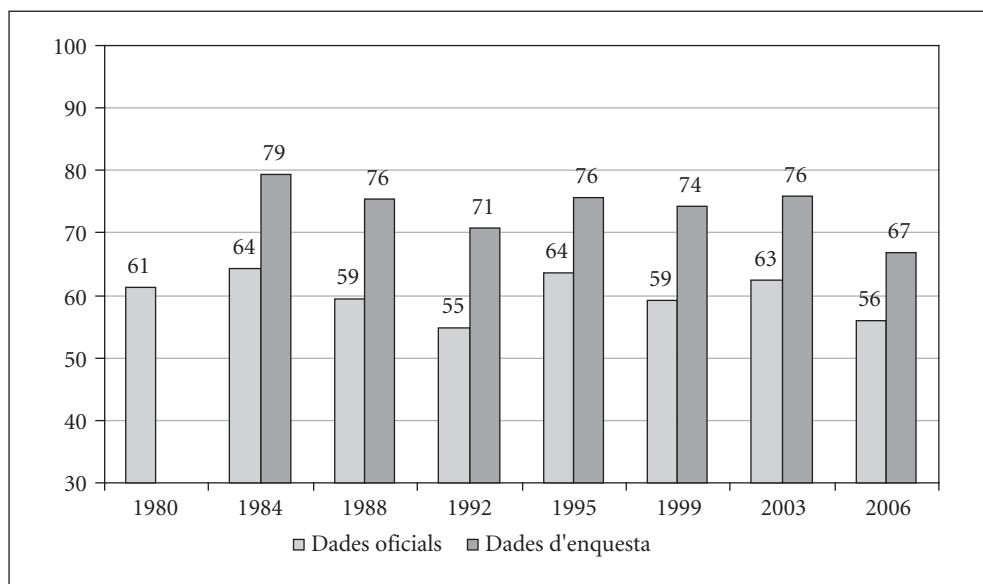
tes per criteris ètics, mediambientals o polítics. En definitiva, són moltes formes de participar que, depenent de cada cas, donen informació diferent a les elits i que tenen implicacions ben diferents en el sistema polític o econòmic.

Segons Lijphart (2000: 265), la participació a les eleccions és un indicador excel·lent de qualitat democràtica per dues raons. En primer lloc, mostra fins a quin punt els ciutadans estan interessats a ser representats per la classe política. En segon, la participació electoral està molt associada a l'estatus socioeconòmic i, per tant, un elevat nombre de votants significa una participació més igualada. A més, si existeixen uns grups socials que estan menys representats que l'electorat en general, podem inferir que existeix un sector social amb més representació a les institucions que d'altres. Comencem, doncs, centrant-nos en les pautes de comportament electoral dels catalans.

Mitjançant l'indicador 27 tenim el percentatge de participació a les eleccions al Parlament de Catalunya a partir de dues fonts de dades. En primer lloc, les que responen al nostre indicador de referència, que són els resultats oficials dels percentatges de participació a les eleccions autonòmiques que s'han dut a terme des del 1980 fins al 2006. En segon lloc, presentem les dades sobre participació electoral que provenen d'enquestes postelectorals, però sabem que aquestes, tot i que mostren resultats similars a les oficials, tendeixen a sobrevalorar els nivells de participació. Les dades ens mostren que a les eleccions autonòmiques, només un nombre que varia entre el 55% i el 65% de la població amb dret a vot va anar a votar en tots aquests anys. En particular, a les eleccions del 1992 i a les darreres del 2006 s'han produït els nivells més baixos de participació en eleccions al Parlament de Catalunya, amb un 55% i un 56% respectivament. En general, ens movem amb uns nivells baixos de participació, sobretot si els comparem amb les eleccions legislatives, que presenten una mitjana de participació del 73% a Catalunya. Respecte a altres tipus d'eleccions, les locals presenten una mitjana de participació del 61% i les europees, d'un 53,5%. Per tant, observem que el fenomen de baixa participació electoral destaca encara més quan fem la comparació entre eleccions legislatives i la resta. Clarament, a les primeres hi ha una mobilització electoral més gran, quelcom que ja ha estat observat en la ciència política classificant les legislatives com a eleccions de primer ordre i la resta, de segon ordre. Ara bé, per què va haver-hi més participació en algunes eleccions autonòmiques que en d'altres?

Indicador 27.

Percentatge de participació electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya (dades oficials i d'enquesta)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Tenim diferents explicacions possibles per a aquest fenomen, però el principal factor que normalment es considera en aquest punt és l'expectativa política de l'elecció. El grau de competitivitat dels principals partits o les expectatives d'un canvi de govern poden provocar una mobilització electoral més alta, en bona part com a conseqüència del fet que, en aquestes circumstàncies, els partits emprenen campanyes electoral més actives que, a més, són objecte d'un seguiment més exhaustiu per part dels mitjans de comunicació. Fins a cert punt, això podria explicar la disminució relativa —però, en qualsevol cas, sempre elevada— de l'abstenció a les eleccions autonòmiques del 1995, del 1999 i del 2003. Convé recordar que es tracta de tres convocatòries electorals en què es preveia que CiU no assoliria de nou la majoria absoluta, cosa que no havia passat a les eleccions anteriors, del 1992, en què la federació —en aquells moments coalició— va obtenir setanta

dels cent trenta-cinc diputats de la Cambra catalana, i confirmava, així, la predicció en aquells moments compartida que renovaria la majoria absoluta. Cal destacar, però, que aquesta explicació no deixa de ser parcial. De fet, a les darreres eleccions autonòmiques, les del 2006, en un escenari marcat per l'absència d'expectatives relatives a la formació de cap majoria evident per part de cap força política, els nivells d'abstenció van ser una altra vegada particularment elevats. Òbviament, en aquest cas el fenomen de l'abstenció va anar lligat a un possible desgast del govern tripartit (PSC, ERC, IU/EUiA) durant la seva primera legislatura i als entrebancs que va patir el procés d'elaboració del nou Estatut. També, un excessiu cansament causat per les diverses convocatòries electorals que es van produir a Catalunya en un període de temps relativament curt (concretament, les eleccions generals del 2004, el referèndum sobre el Tractat de la Constitució europea del 2005 i el referèndum sobre l'Estatut del 2006) pot explicar els baixos nivells de participació.

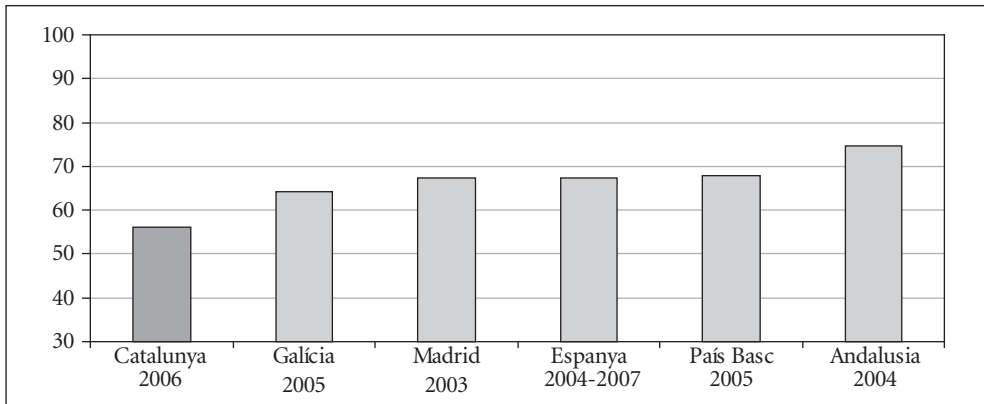
I aquesta situació de baixa participació a les eleccions autonòmiques és particular de Catalunya o es dóna en altres comunitats autònomes? Això ho podem valorar a partir de les dades que es presenten en el gràfic 16, on tenim el percentatge de participació electoral a les eleccions d'Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya en el seu conjunt.¹⁰ Aquí veiem que la situació catalana és la pitjor en la comparació —ja que presenta els nivells més baixos de participació electoral—, fins i tot superada per Galícia, una comunitat tradicionalment abstencionista (val a dir que en tots tipus d'eleccions).

Per últim, analitzant la participació electoral en general a Catalunya ens podem preguntar si la situació que hem descrit per al Parlament català es produeix a la resta d'eleccions on es voten els representants polítics de la ciutadania. El gràfic 17 resumeix el percentatge d'abstenció per a totes les eleccions (legislatives, autonòmiques, municipals i europees) que s'han convocat a Catalunya des de les primeres eleccions legislatives del 1977 fins a les darreres eleccions generals del març del 2008.

10. Aquí considerem el percentatge de participació electoral de les disset comunitats autònomes. Les comunitats autònomes de l'article 143 de la Constitució espanyola van convocar les darreres eleccions autonòmiques l'any 2007, mentre que les quatre restants, que corresponen a l'article 151, van fer les eleccions en els anys següents: 2004 a Andalusia, 2005 a Galícia i el País Basc i 2006 a Catalunya.

Gràfic 16.

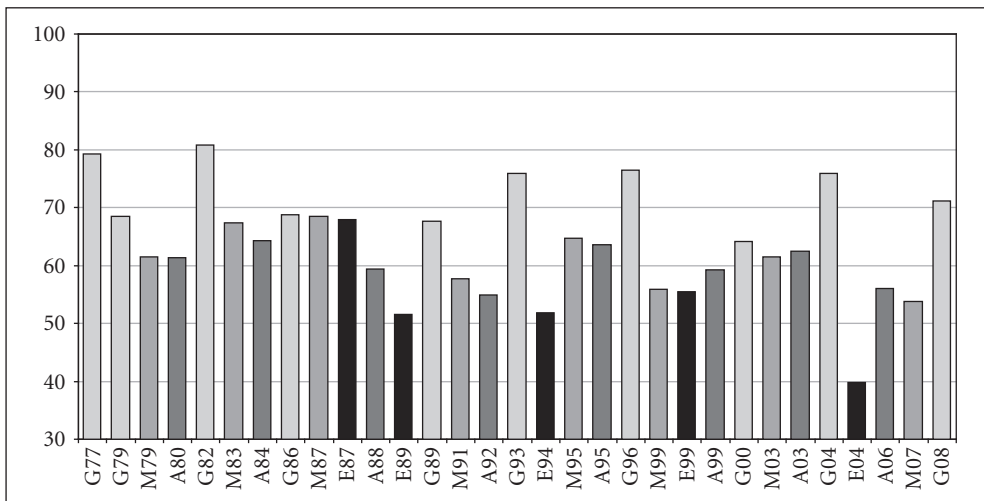
Percentatge de participació electoral a les eleccions autonòmiques a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



Font: Elaboració pròpia amb dades del Ministeri de l'Interior.

Gràfic 17.

Evolució de la participació electoral durant el període 1977-2008 (%)



Font: Elaboració pròpia amb dades del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya i del Ministeri de l'Interior.

En aquesta panoràmica de trenta anys de l'abstenció electoral a Catalunya destaquen diversos fenòmens. Primer, convé subratllar l'existència d'oscil·lacions en l'abstenció en convocatòries electorals per a un mateix òrgan legislatiu, les raons de les quals s'han de buscar en factors conjunturals d'abast general. Es donen fluctuacions importants no només entre eleccions per a un mateix òrgan legislatiu celebrades en diferents convocatòries electorals, sinó també segons el tipus de convocatòria electoral. Les eleccions legislatives es caracteritzen sempre per uns nivells més baixos d'abstenció que la resta. Aquestes diferències originades pel tipus de convocatòria responen al fenomen de la coexistència d'eleccions de primer i de segon ordre, segons la terminologia emprada a la literatura acadèmica internacional. Les eleccions de primer ordre són aquelles que es perceben com més importants: en el cas de l'Estat espanyol, es tracta de les que estan destinades a escollir els representants al Congrés de Diputats i, en menor mesura, al Senat. Aquestes eleccions registren sempre els nivells més elevats de participació electoral, cosa que es dona tant a Catalunya com a la resta de l'Estat. En canvi, la resta de convocatòries electorals, aquelles a través de les quals s'escullen els representants a institucions d'àmbit municipal, autonòmic o europeu, registren nivells de participació molt més baixos. A Catalunya, les eleccions municipals i les autonòmiques, amb mitjanes d'abstenció electoral del 38,6% i del 39,7% respectivament, són més «participatives», en el marc de la forta abstenció, que les europees, que presenten una mitjana d'abstenció del 46,5%.

Un altre element que es fa palès a partir del gràfic 17 té a veure amb l'existència d'una certa tendència a l'alça de l'abstencionisme a Catalunya al llarg del temps. Aquest fenomen es percep de forma molt més clara en els casos de les eleccions europees i municipals. En el cas de les eleccions autonòmiques, com ja s'ha esmentat abans, destaca només el cas dels comicis del 2006, que van presentar una abstenció molt important, propera al sostre màxim de les eleccions del 1992 —en aquell cas, l'abstenció es va situar en un 45%. En definitiva, aquesta panoràmica de l'evolució dels nivells d'abstenció a Catalunya posa de manifest que existeix un nombre significatiu de ciutadans que decideix anar a votar o no de forma intermitent, i que ho fa en funció tant del tipus d'elecció —de l'òrgan legislatiu els membres del qual s'estiguin escollint— com del context particular dels comicis. Això no equival a dir que no existeixi un abstencionisme estructural, és a dir, un abstencionisme originat per la presència de ciutadans que mai o quasi mai han anat a votar, però les destacades oscil·lacions que s'han donat al

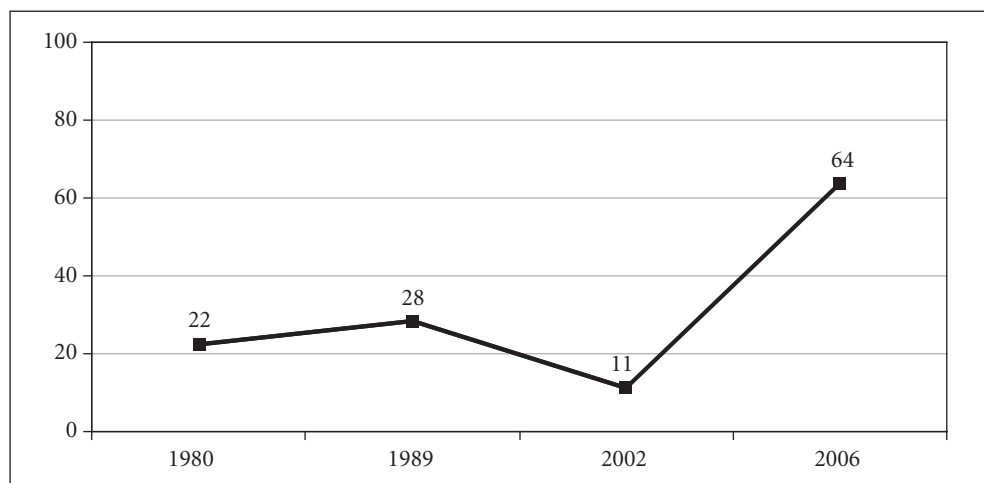
llarg del temps empenyen a pensar que existeix un sector rellevant de l'electorat que es mou entre l'exercici del dret a vot i el seu rebuig.

A part d'anar a votar, com s'apuntava abans, existeixen altres formes de participació de la ciutadania, com són les accions de protesta. Una de les activitats de protesta que es fa més sovint és anar a manifestacions, que és, en la majoria de casos, conseqüència del rebuig o el descontentament davant d'una situació pública i és un tipus d'acció menys institucionalitzada que el vot. És a dir, en el cas de les eleccions la iniciativa de la convocatòria correspon a les elits governamentals, mentre que en de les manifestacions aquestes tenen lloc a partir de la mobilització de grups, col·lectius i ciutadans (tot i que, en alguns casos, en el marc d'una manifestació també participin partits polítics que estan en el Parlament i/o en el Govern, pensem en el cas, per exemple, de moltes manifestacions contra el terrorisme).

En l'indicador 28 presentem el percentatge de participació en manifestacions a Catalunya. Les dades provenen d'enquestes del CIS o del CEO, amb mostres repre-

Indicador 28.

Percentatge de participació en manifestacions

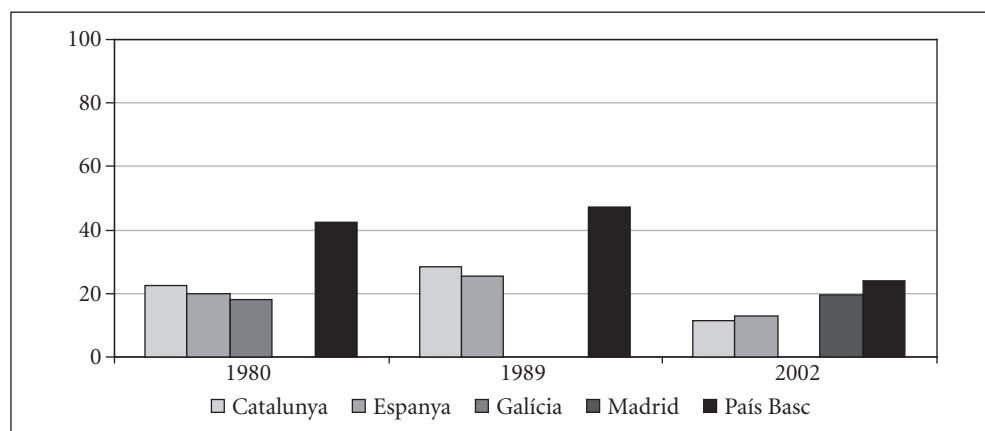


Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

sentatives de Catalunya però a partir de preguntes formulades de forma diferent. L'any 1980 fan referència a la participació en manifestacions en els darrers cinc anys; el 1989 les dades es refereixen a la participació en una manifestació alguna vegada a la vida; el 2002, en els darrers dotze mesos des del moment de l'entrevista, i, de nou, el 2006, en algun moment del passat. Per tant, la comparació no és del tot fiable, i cal anar amb cautela en la lectura dels percentatges. El que observem és que, com es podia esperar, l'any 1989 presenta els nivells més elevats de protesta (amb un 28% dels entrevistats), seguit de l'any 1980 (amb un 22%) i l'any 2002 (amb un 11,3%). Ara bé, el 2006 el 63,7% de la població catalana afirmava que havia anat a alguna manifestació en el passat. Per tant, l'increment entre el 1989 i el 2006 és molt elevat, però hem de tenir en compte que són anys en què s'han produït importants manifestacions massives a Catalunya (contra els atemptats de l'11-M a Madrid i l'assassinat d'Ernest Lluch, contra la guerra d'Iraq, contra el Pla hidrològic nacional, les manifestacions estudiantils contra la LOU, etc.). Al mateix temps, existeix una acceptació creixent de les manifestacions legals com a mecanisme d'acció ciutadana.

Gràfic 18.

Percentatge de participació en manifestacions a Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788 i 2450 del Centro de Investigaciones Científicas (CIS). Vegeu l'indicador 28 al catàleg.

Què passa en la comparació de Catalunya amb la resta de l'Estat? Ho podem veure en el gràfic 18. Clarament, el País Basc és la comunitat autònoma amb nivells més elevats de protesta com a conseqüència del conflicte estructural i la forta polarització política existent en aquest territori. Catalunya es troba en nivells intermedis, amb unes pautes semblants a les de la resta de l'Estat.

A part d'anar a votar o a manifestacions hi ha altres formes de participació política. A la taula 13 presentem els nivells de participació en diferents activitats polítiques per a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i el conjunt de l'Estat en el 2002.

Taula 13.

Participació política a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2002. Percentatge de la població major de divuit anys que ha fet les següents activitats en els dotze mesos anteriors

Indicadors de participació política	Catalunya	Espanya	Madrid	País Basc
Contactar amb un polític	7	6	6	5
Contactar amb un funcionari estatal, autonòmic o local	12	16	22	17
Col·laborar amb un partit polític	2	3	3	4
Col·laborar amb un grup o plataforma d'acció ciutadana	6	6	8	7
Col·laborar amb alguna altra associació o organització	15	16	22	14
Portar insígnies o adhesius de suport a una campanya	9	10	14	12
Firmar una petició	25	25	36	27
Participar en una manifestació	11	15	20	24
Participar en una vaga	6	8	11	9
Boicotejar determinats productes	6	7	15	8
Comprar determinats productes deliberadament per raons polítiques, ètiques o mediambientals	10	13	28	16
Donar diners	22	26	37	30
Recaptar diners per a alguna causa	7	8	12	6
Dirigir-se (o aparèixer en) els mitjans de comunicació	4	4	5	4
Posar-se en contacte amb un advocat o presentar una demanda en el jutjat	6	8	17	6
Participar en activitats il·legals de protesta (tallar el tràfic, ocupar edificis, encadenar-se, etc.)	2	1	1	1
Assistir a una reunió política o a un míting	5	6	6	6

Nota: per al conjunt d'Espanya, la mostra està ponderada.

Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 29 al catàleg.

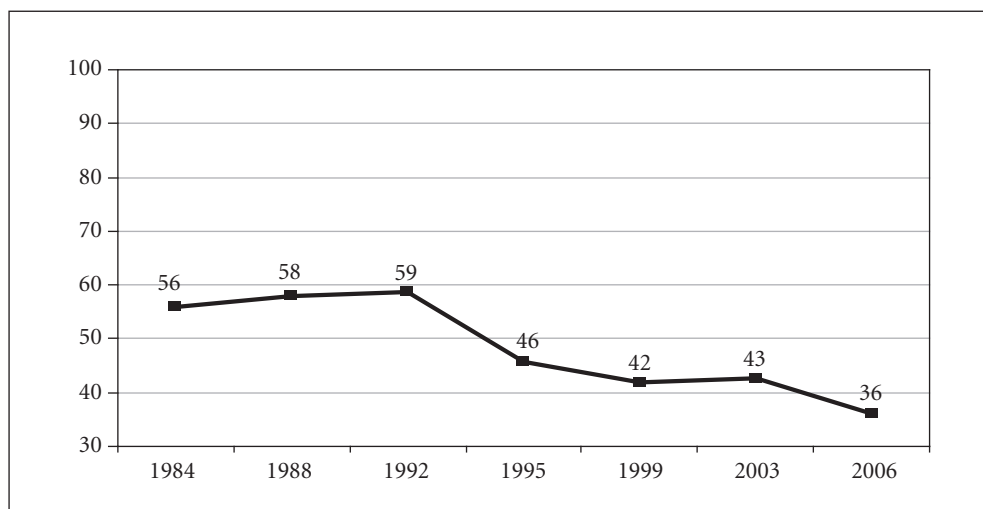
Aquí la pregunta fa referència a les activitats que van fer els entrevistats en els darrers dotze mesos. En general, la Comunitat de Madrid és on hi ha més participació en les següents activitats: contactar amb funcionaris, col·laborar amb alguna associació, firmar peticions, boicotejar i comprar productes, recaptar diners, posar-se en contacte amb un advocat o presentar una demanda al jutjat. El País Basc és on més gent va anar a manifestacions, com ja havíem vist anteriorment, i Catalunya queda per sota d'aquestes dues comunitats en la majoria d'activitats. Podria ser que la mateixa capitalitat de l'Estat de Madrid i el polaritzat conflicte basc estiguin influint en les pautes de participació més alta, però Catalunya no queda en gaire bon lloc, amb nivells semblants als del conjunt de l'Estat i en algun cas inferiors.

Igualtat

A part de l'estructura d'oportunitats polítiques i l'extensió de la participació, la participació de la ciutadania pot ser més o menys representativa del conjunt de la població. És a dir, es participa de la mateixa manera entre tot els grups socials o, al contrari, observem que existeixen uns grups que són molt més proclius a participar (o a no fer-ho) que d'altres? La desigual distribució de la participació ha estat ja destacada per diversos autors com Verba, Schlozman i Brady (1995), a títol d'exemple. En l'indicador 29 ens aproximem a la desigualtat a partir de l'observació del percentatge de participació electoral entre els joves amb estudis secundaris o menys en les eleccions al Parlament de Catalunya des de les eleccions del 1984 i fins a les darreres del 2006. Com podem veure, hi ha una tendència decreixent en la participació electoral entre aquest perfil de l'electorat, quelcom que qüestiona de forma directa la proximitat ciutadans-representants en aquest tipus d'eleccions. Sabem que els joves tendeixen a votar menys, però la creixent abstenció mostra que existeix un problema més enllà de l'explicació tradicional de la variable edat (és a dir, que els joves voten menys que les persones més grans). I, a més, tenim també l'efecte del nivell educatiu. Estem parlant d'un grup que no té estudis universitaris i, per tant, des d'un punt de vista socioeconòmic pot trobar-se en una situació més desfavorable, amb menys recursos i amb menys actituds favorables a la participació.

Indicador 29.

Percentatge de participació electoral entre els joves amb estudis obligatoris o menys a les eleccions al Parlament de Catalunya



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Per observar les diferències entre el sectors de joves votants amb estudis secundaris o menys i el conjunt de l'electoral presentem a la taula 14 el percentatge de participació d'aquests dos col·lectius, així com la diferència de nivells de participació entre els dos grups. Clarament, la desigualtat és molt rellevant, atès que tenim diferències de més de 30 punts a partir del 1995. És a dir, a partir de mitjan anys noranta, menys de la meitat dels joves (o només una tercera part l'any 2006) amb estudis secundaris o menys van votar a les eleccions al Parlament de Catalunya.

Cal esmentar que hi ha dues qüestions fonamentals la consideració de les quals ens empeny a assenyalar el caràcter negatiu d'aquesta tendència de l'abstenció i de la seva desigualtat. En primer lloc, el dret a vot constitueix la forma de participació política més igualitària i generalitzada entre la població. És igualitària perquè, almenys entre la ciutadania que pot votar (recordem que no tota la població és considerada «ciutadania»

Taula 14.

Comparació del percentatge de vot dels joves amb estudis secundaris o menys amb el conjunt de l'electorat

Anys de les eleccions	Conjunt dels electors	Joves amb estudis secundaris o menys	Diferència
1984	79	56	-23
1988	75	58	-17
1992	71	59	-12
1995	76	46	-30
1999	74	42	-32
2003	76	43	-33
2006	67	36	-31

Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 29 al catàleg.

amb dret a fer-ho), el vot té el mateix valor polític per a cada individu. Així, aquí val la màxima «un individu, un vot», al marge dels efectes posteriors introduïts pel sistema electoral a l'hora de determinar l'assignació d'escons a les diferents circumscripcions electorals. I és generalitzada perquè l'exercici del dret de vot és, precisament, l'acció en què es concreta el tipus de comportament polític més estès entre les poblacions de les democràcies liberals contemporànies. Altres formes d'acció política són activitats que es duen a terme de forma més minoritària entre la ciutadania i que, a més, requereixen esforços i comporten costos en termes de temps i d'informació més elevats.

CULTURA POLÍTICA

Les democràcies són alguna cosa més que un conjunt d'institucions. Estan integrades per ciutadans i actors col·lectius, els quals tenen uns valors, unes creences, unes idees i unes determinades percepcions de la política. La ciència política contemporània ha utilitzat el concepte de cultura política per designar aquest conjunt d'elements subjectius relatius a la política. Podem definir la cultura política com el conjunt de creences, actituds, valors, ideals, sentiments i avaluacions que predominen entre els

ciutadans pel que fa al sistema polític del seu país i al paper que aquests tenen dintre d'aquest sistema.

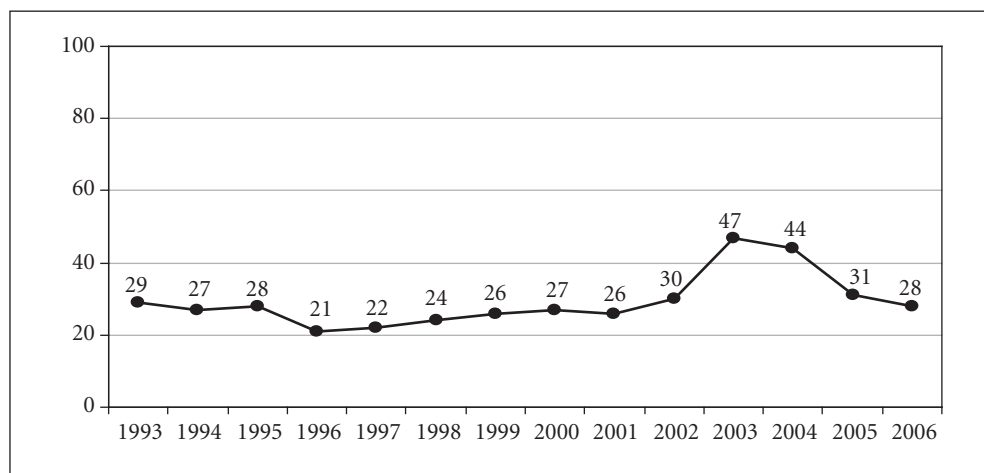
Les primeres investigacions empíriques sobre cultura política (Almond i Verba, 1963), publicades als anys seixanta, estaven interessades a posar èmfasi en el paper que té la cultura política en el desenvolupament i en el manteniment de la democràcia en un país. Una de les tesis principals d'Almond i Verba és que la cultura política d'un país contribueix decisivament a l'estabilitat d'un sistema polític, sempre que hi hagi una congruència o una concordança entre les característiques de la cultura política d'aquest país (població) i les seves institucions polítiques (o en paraules dels autors, l'estructura política). I, a l'inrevés, una manca de congruència entre la cultura i l'estructura política comporta un factor d'inestabilitat important. En aquesta secció veurem alguns indicadors vinculats a la cultura política dels catalans. A diferència de les seccions anteriors, al llarg del text utilitzarem una perspectiva també internacional per situar Catalunya en comparació d'altres democràcies europees. Una de les justificacions per fer-ho és que, com veurem més endavant, hi ha poca variació en les pautes de cultura política dels catalans i de la resta d'espanyols.

Implicació personal en la política

El primer indicador de la cultura política dels catalans que volem presentar és l'interès per la política. L'interès per la política es refereix en la curiositat que la ciutadania manifesta cap als assumptes polítics, i que els fa estar atents al que passa en el món públic i polític (entre d'altres, Van Deth, 1990). Un cert interès per la política és necessari perquè un sistema democràtic funcioni. A més, sabem que aquells ciutadans més informats i interessats participen més en política. En l'indicador 30 mostrem el percentatge d'interessats per la política a Catalunya des del 1993 fins al 2006. Veiem, en general, unes pautes força estables, a part d'una davallada entre l'any 1996 i el 1998. Al voltant d'un 25-30% dels catalans afirma estar molt o bastant interessat per la política. També s'observa que els anys 2003 i 2004 es va incrementar molt l'interès per la política, però això podria ser perquè l'enquesta de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) per a aquests dos anys va ser telefònica i no pas una entrevista personal cara a cara. Podria ser que l'increment de

Indicador 30.

Percentatge de persones interessades en política



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

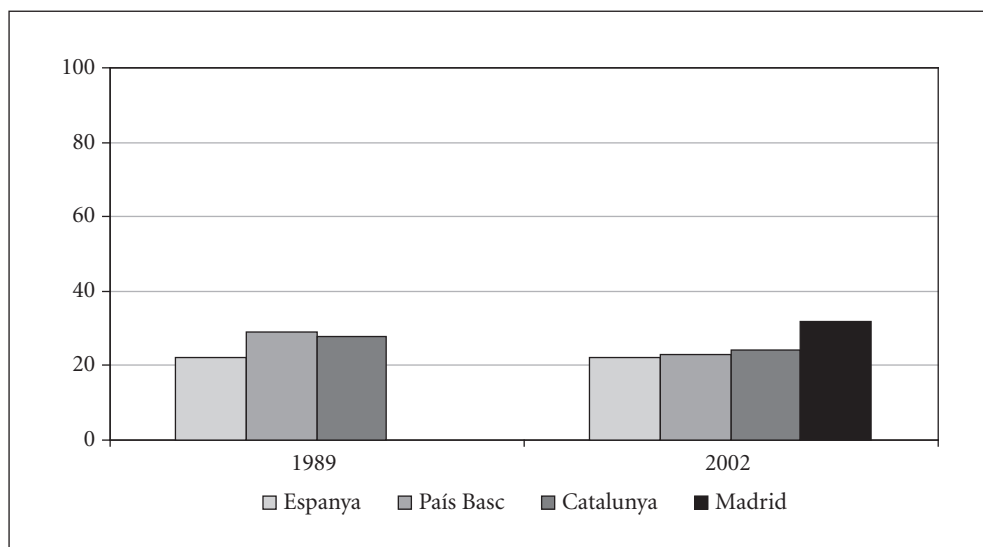
l'interès per la política s'expliqui en bona part per això, però sense obviar que, d'altra banda, aquells anys van ser també anys de forta mobilització política, en particular, en el marc de les mobilitzacions contra el govern del PP (contra la guerra d'Iraq, contra el Pla hidrològic nacional, lluites del moviment estudiantil, etc.).

En el gràfic 19 es mostra el grau d'interès per la política a Catalunya, el País Basc i Espanya en els anys 1989 i 2002. En aquest cas, tant la societat catalana com la basca superaven el conjunt de l'Estat en 6 punts percentuals el 1989, però el 2002 ja presentaven nivells similars i, en tot cas, inferiors al percentatge de la Comunitat de Madrid. Aquestes dades no són gaire optimistes en el seu conjunt, tenint en compte que estem parlant que menys d'un 30% de la ciutadania té interès per la política, amb les conseqüències que això pot tenir en les pautes de participació i control de les elits per part dels ciutadans.

De fet, la situació de baixa implicació política catalana s'ha de situar en una dinàmica similar a l'espanyola. El baix interès polític a Espanya ja ha estat descrit per altres autors

Gràfic 19.

Percentatge de persones interessades en política a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



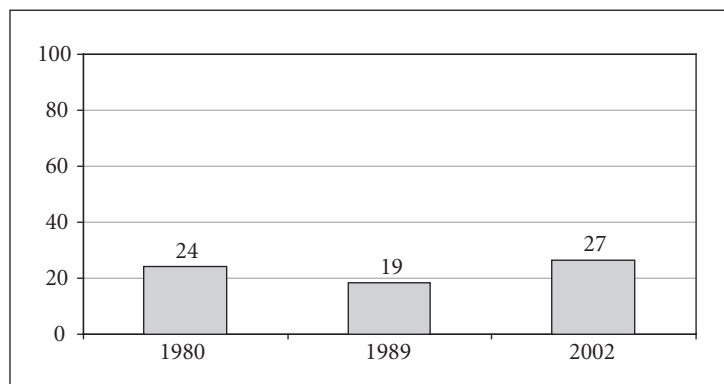
Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1788 i 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 30 al catàleg.

en perspectiva comparada. Per exemple, Martín (2005) observa, a partir de dades de l'Enquesta Social Europea 2002-2003, que Espanya es troba a la cua dels nivells d'interès per la política a Europa. Entre els grups de països amb baix interès polític se situen les noves democràcies del sud i de l'est d'Europa. Aquesta evidència empírica sembla donar suport a les tesis d'existència de més desafecció política a les noves democràcies (Torcal, 2003). De fet, veurem tot seguit altres indicadors que van en aquesta línia.

El grau d'eficàcia política interna està relacionat també amb la implicació subjectiva dels ciutadans cap a la política. Aquesta actitud expressa de quina manera percep la ciutadania la seva capacitat d'entendre i participar en la política. Com abans s'esmentava per al cas de l'interès, el sentiment d'eficàcia política interna té una incidència directa en la motivació per participar políticament. En l'indicador 31 es presenta el grau d'eficàcia política

Indicador 31.

Sentiment d'eficàcia política interna. Percentatge de persones que creuen que hi ha altres formes d'influir en el govern a més del vot



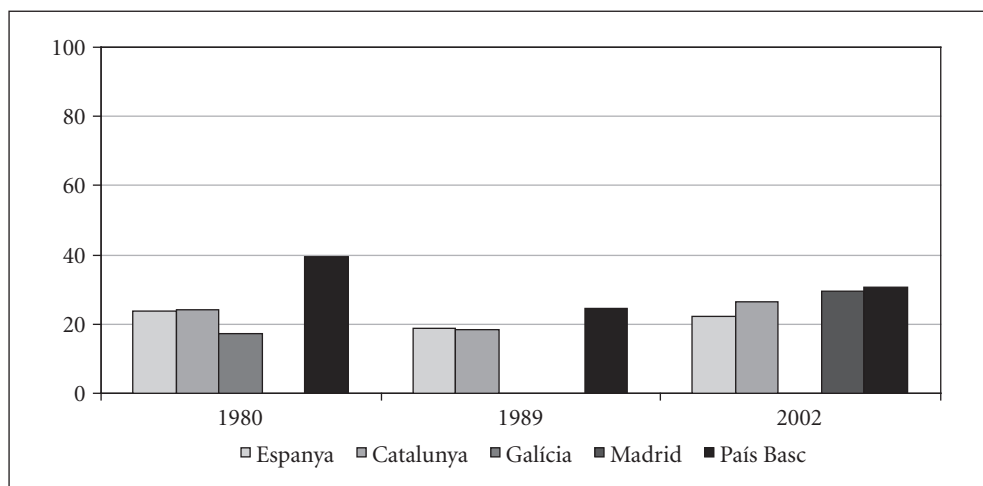
Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

interna a Catalunya per als anys 1980, 1989 i 2002. En general, només una quarta part de la ciutadania (tret de l'any 1989) es mostra més aviat en desacord amb l'afirmació «El vot és l'única forma en què la gent com jo pot influir en el que fa el govern». Per tant, es donen, altre cop, mostres d'un cert grau de desafecció política ciutadana.

Passa el mateix quan comparem Catalunya amb la resta de l'Estat? Doncs la resposta és clarament afirmativa pel que s'observa en el gràfic 20. A part del País Basc, on sembla haver existit en algun període nivells més elevats de sentiment d'eficàcia política interna, en la majoria dels casos observem pautes similars pel que fa a la percepció subjectiva de la capacitat per participar en política. Altre cop, ens trobem que la situació catalana és similar a l'espanyola. En aquest sentit, cal assenyalar que els nivells d'eficàcia política interna a Catalunya i Espanya es troben entre els més baixos d'Europa, fins i tot dins dels grups de països de noves democràcies (Bonet, Martín i Montero, 2006). Aquí també, com passava amb l'interès per la política, els nivells més elevats de sentiment d'eficàcia política interna recauen en les poblacions dels països nòrdics, Holanda o Suïssa.

Gràfic 20.

Sentiment d'eficàcia política interna a Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

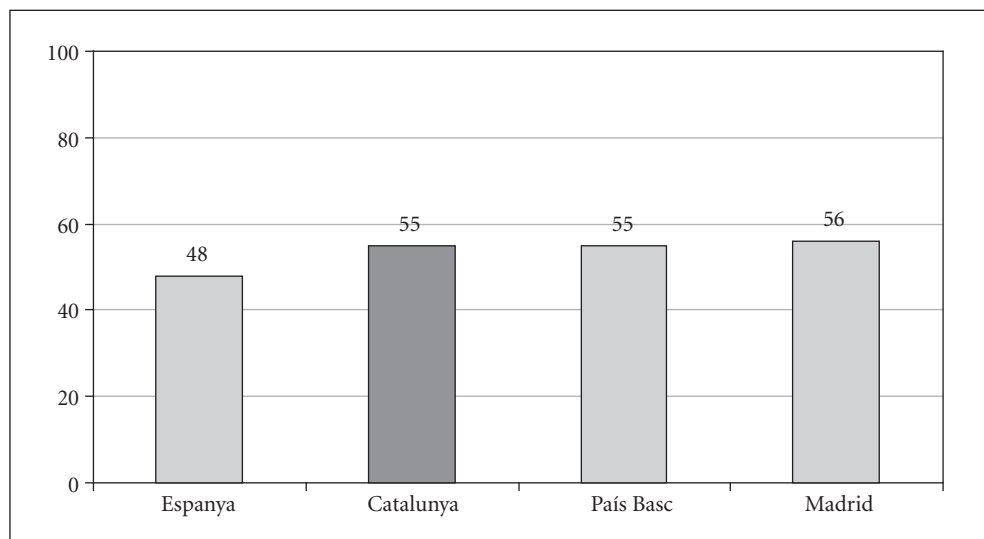


Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788 i 2450 del Centro de Investigaciones Científicas (CIS). Vegeu l'indicador 31 al catàleg.

Un altre indicador que s'utilitza per mesurar el grau del sentiment d'eficàcia política interna de la població és la mostra de desacord amb la següent afirmació: «Generalment, la política em sembla tan complicada que la gent com jo no pot entendre el que passa». En el gràfic 21 veiem el percentatge de persones a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i el conjunt de l'Estat que, el 2002, mostraven el seu desacord amb aquesta afirmació de baixa confiança amb la capacitat d'un mateix per entendre la realitat política. En general, més de la meitat dels catalans, madrilenys i bascos (un 55%) mostra nivells favorables d'aquest indicador complementari a l'anterior (indicador 31), que ens aporta una visió una mica més optimista (encara que segueix havent-hi un 45% de la població catalana que afirma que la política és un subjecte massa complicat per entendre'l).

Gràfic 21.

Percentatge de persones que estan en desacord amb l'afirmació «La política és massa complicada per entendre el que passa» a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya



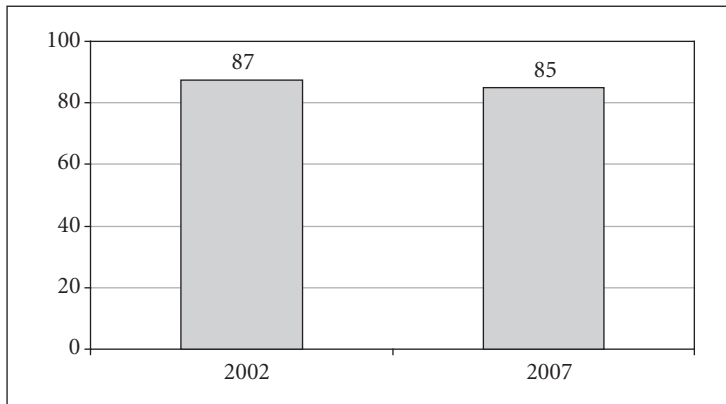
Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788 i 2450 del Centro de Investigaciones Científicas (CIS). Vegeu l'indicador 31 al catàleg.

Confiança en la democràcia

Un aspecte important en qualsevol democràcia —i, en particular, en les democràcies joves (en què gran part de la població ha estat socialitzada en govern autoritaris o dictadures)— és el suport que la ciutadania dóna a la democràcia. De fet, per al conjunt de l'Estat la societat dóna un suport a la democràcia com a sistema polític (també anomenat suport difús) que s'ha anat incrementant amb el temps (Bonet, Martín i Montero, 2006) i que es considera clarament majoritari. En el cas de Catalunya també és així. Per exemple, l'any 2002 un 87% dels catalans mostrava el seu suport a la democràcia com a sistema polític (vegeu l'indicador 32). El 2007 les dades eren molts similars: un 85%.

Indicador 32.

Percentatge de persones que creuen que la democràcia és el millor sistema polític



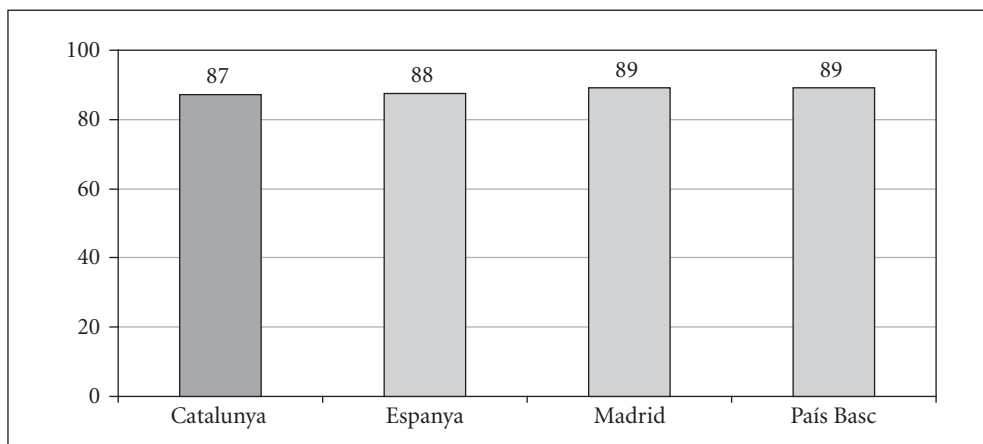
Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En el gràfic 22 tornem a presentar dades comparades per a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, i tornem a veure una gran homogeneïtat en les pautes de suport difús a la democràcia. En tots els casos ens movem en percentatges superiors al 87% dels entrevistats. Per tant, la pauta catalana és molt similar a la del conjunt de l'Estat o d'altres comunitats autònomes.

El suport específic a la democràcia es mesura a partir del grau de satisfacció amb el seu funcionament. Aquest indicador (indicador 33) mesura les avaluacions que fan els ciutadans sobre el rendiment de les institucions i els representants polítics. En el cas espanyol sembla que hi ha una diferència clara entre el suport difús i l'específic (Bonet, Martín i Montero, 2006). Segons aquests autors, les oscil·lacions que poden haver-hi en l'indicador de suport específic no tenen relació amb l'evolució en el suport difús a la democràcia. De fet, per al cas català i per a l'any 2002 ja observem uns graus de satisfacció amb el funcionament de la democràcia molt menors que el suport a aquesta com a sistema polític (suport difús). Concretament, només un 43% dels catalans afirmava estar satisfet amb el funcionament de la democràcia. En canvi, amb dades

Gràfic 22.

Percentatge de persones que creuen que la democràcia és el millor sistema polític a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2002



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 34 al catàleg.

Indicador 33.

Percentatge de persones molt o bastant satisfetes amb el funcionament de la democràcia



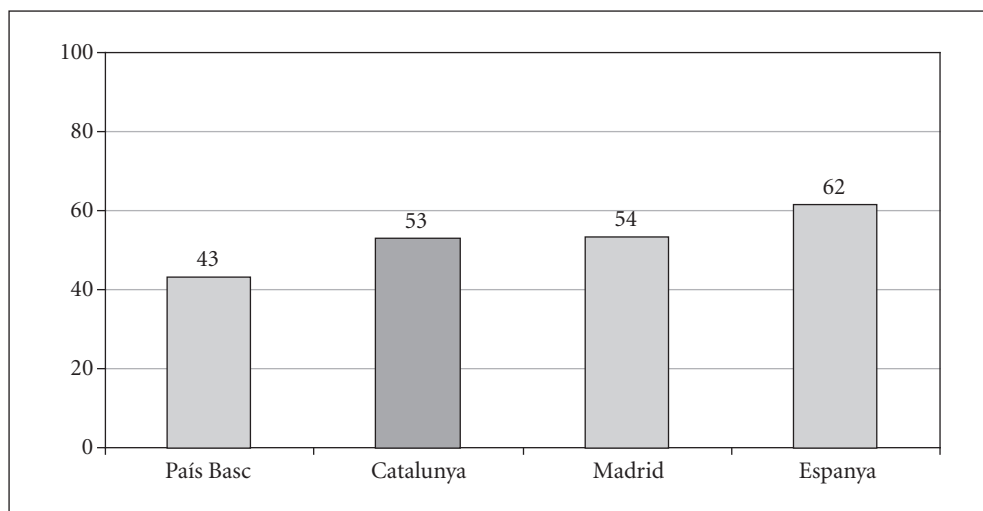
Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

d'una enquesta més recent feta pel CEO sobre els valors democràtics, el percentatge de població satisfeta amb el funcionament de la democràcia era, el 2007, del 77%. Cal matisar que aquestes dades provenen d'una enquesta monogràfica sobre els trenta anys de democràcia, en la qual es feien preguntes als enquestats sobre la dictadura i la transició. Per tant, els entrevistats podrien estar més predisposats a contestar favorablement que en una enquesta de cultura política habitual.

En el gràfic 23 es mostra el grau de satisfacció amb el funcionament de la democràcia a Catalunya en perspectiva comparada. A diferència de l'indicador anterior, que

Gràfic 23.

Percentatge de persones molt o bastant satisfetes amb el funcionament de la democràcia a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2002



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 33 al catàleg.

mesurava el suport difús, aquí observem pautes una mica més diferenciades entre els territoris. Catalunya es troba en nivells similars als dels madrilenys, però per sota del grau de satisfacció amb el funcionament de la democràcia que es produeix a escala

estatal. D'altra banda, els nivells més baixos de suport a la democràcia del País Basc ja han estat constatats per altres autors, tot i que s'hi observa un increment en els darrers anys (Bonet, Martín i Montero 2006).

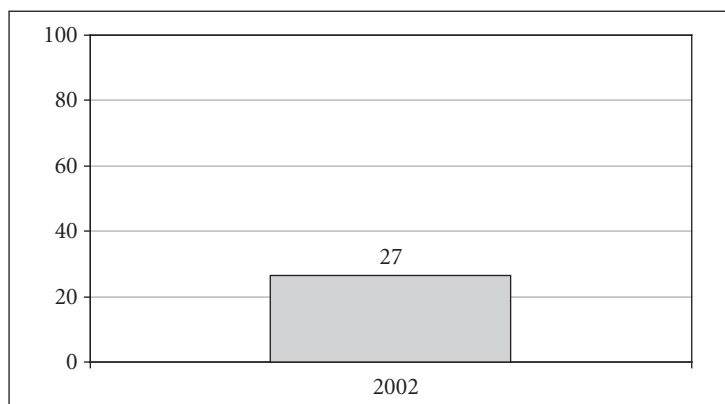
En termes comparats, la satisfacció amb el funcionament de la democràcia a Catalunya i a Espanya presenta nivells propers als dels països nòrdics i continentals i, fins i tot, segons Pena i Torcal (2005), nivells superiors als de països amb més experiència democràtica, com ara el Regne Unit, Bèlgica i Alemanya. En definitiva, la societat catalana es caracteritza per l'existència d'una important desafecció política (nivells baixos d'implicació política i d'eficàcia política), que la situa, igual que el conjunt de l'Estat, a la cua d'Europa, però no ha desenvolupat un rebuig a la democràcia com a sistema polític o al seu funcionament.

Valors democràtics

Una societat civil dinàmica (i, en certa manera, per això) més propera a un ideal de la democràcia participativa es caracteritza per tenir nivells alts de participació associativa i de confiança interpersonal entre els seus ciutadans. L'estudi de la confiança amb els altres respon a la necessitat de comprendre quines són les actituds que poden afavorir la participació social i política de la ciutadania i que, per tant, contribueixen a un millor funcionament de la democràcia. Se suposa que reserves més grans de capital social són sinònim de democràcies que funcionen millor (Putnam, 1993), on els ciutadans participen més i poden exercir una *accountability* (l'obligació de retre comptes) més gran sobre els governants. A les ciències socials s'han desenvolupat diverses definicions del concepte de capital social. Una de les definicions, des de la perspectiva culturalista, és la utilitzada per Putnam, que entén el capital social com les xarxes socials i les normes de reciprocitat i confiança que se'n deriven. Un dels indicadors de capital social que es considera des d'aquesta perspectiva és la confiança interpersonal o social, entesa com el conjunt d'actituds que porten els individus a confiar en els altres. L'indicador 34 descriu el grau de confiança interpersonal a Catalunya el 2002: només un 27% dels catalans afirma confiar en la majoria de la gent.

Indicador 34.

Confiança interpersonal. Percentatge de persones que creuen que es pot confiar en la majoria de la gent



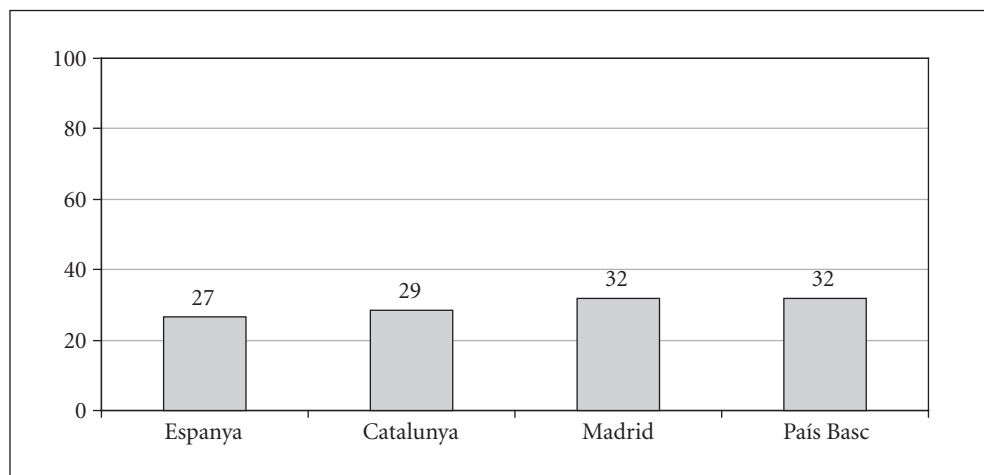
Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En termes comparats, el grau de confiança interpersonal sembla que és força similar entre els territoris analitzats, només amb diferències menors (vegeu el gràfic 24). Catalunya es troba en una situació mitjana en comparació de la resta de comunitats autònomes i l'Estat, i hi destaquen lleugerament la Comunitat de Madrid i el País Basc, amb uns valors una mica més elevats. I respecte a Europa? Doncs si Catalunya presenta valors molts semblants als d'Espanya, aquesta darrera es troba en situacions intermèdies, amb una tendència a situar-se en el grup de països de nivells de confiança inferiors (que altre cop es donen, sobretot, en noves democràcies de l'est i el sud d'Europa). No obstant això, segons un estudi de Medina (2005), a diferència d'algunes actituds polítiques que s'han vist anteriorment, Espanya (i, per tant, Catalunya, que presenta percentatges similars) no es troba a la cua en el grau de confiança interpersonal, sinó més pròxima als nivells intermedis d'Europa. Els països nòrdics, Suïssa o Holanda tornen a ser capdavanters en els més elevats nivells de confiança social de la seva població (Medina, 2005).

En definitiva, el que hem vist en aquest darrer apartat —a diferència dels dos apartats anteriors, que mostraven molta més variació— és que les pautes de cultura política a

Gràfic 24.

Confiança interpersonal a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2002



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 34 al catàleg.

Catalunya són força estables en el temps (almenys, per a aquells indicadors dels quals hem aconseguit informació temporal) i força similars a les de la resta de comunitats autònomes o del conjunt de l'Estat, quan la comparació ha estat possible. En general, el baix percentatge d'interès per la política o de sentiment d'eficàcia política interna assenyalen pautes de desafecció política que, no obstant això, no qüestionen la democràcia com el millor sistema polític. La situació catalana, igual que l'espanyola, és més preocupant quan es compara a escala europea. Aleshores, la desafecció política dels catalans (o espanyols) és de les que presenta nivells més elevats a Europa. Això sí, sense qüestionar la democràcia o el seu funcionament en general.

Cal puntualitzar, això no obstant, que l'opinió de la ciutadania respecte a determinats actors polítics específics, com són els partits o els polítics, és bastant dolenta a Catalunya, igual que al conjunt de l'Estat. L'any 2002, la societat catalana presentava una mitjana de confiança cap als polítics, en una escala de l'1 al 10, de 3,3 i de confiança cap als

partits de 3,5. Al conjunt de l'Estat, les mitjanes eren de 3,5 i 3,7 respectivament. Per tant, Catalunya es caracteritza per una baixa percepció de confiança cap als actors polítics fonamentals de la democràcia representativa, acompanyada per una valoració positiva del funcionament de la democràcia.

CONCLUSIONS

De l'anàlisi d'aquest bloc sobre els drets, la participació i els valors democràtics dels catalans podem extreure'n diverses conclusions. El primer apartat que s'ha tractat ha estat sobre els drets i les llibertats a Catalunya. És en l'àmbit de l'eficàcia jurídica —mesurada a partir de la taxa d'assumptes pendents, la durada mitjana dels processos judicials i el nombre de magistrats o jutges per cada 100.000 habitants— on es pot plantejar que la situació és bastant poc desitjable en termes comparats. Per a cada un dels indicadors utilitzats, Catalunya es troba sempre entre les comunitats autònomes amb nivells més baixos d'eficàcia jurídica. En canvi, quan analitzem la seguretat física, a partir de les dones assassinades per la seva parella o exparella per cada 100.000 habitants, la situació és semblant a l'espanyola, tot i que estem parlant d'un fenomen social d'extrema gravetat. Quant al percentatge de persones victimitzades a Catalunya, s'observa un increment en el temps que pot ser més preocupant.

En l'àmbit dels drets fonamentals, mesurats a partir de la taxa de procediments penals incoats per tortura per cada milió d'habitants i de la taxa d'estrangers amb dret a vot en les eleccions municipals, Catalunya es troba en una situació intermèdia en termes comparats. Allò que destaca particularment és el fet que la gran majoria dels estrangers residents a Catalunya (el 94% el 2007) no tenien dret a vot en les eleccions municipals pel fet de no haver nascut en un estat membre de la UE. Òbviament, el marc legal és el mateix al conjunt de l'Estat i, per tant, no podem inferir que la situació sigui pitjor a la nostra realitat, però l'existència d'un elevat nombre de població immigrada a Catalunya assenyalava els límits d'integració d'aquest sector de la ciutadania en la vida política electoral. Quant als procediments penals incoats pel delictes de tortura, Catalunya es troba molt per sota de la situació del País Basc, que té una taxa que triplica, i més, la catalana i amb nivells inferiors l'any 2005, o similars el 2006, a la taxa espanyola. Per

tant, és una situació que cal denunciar sempre que existeixi, però que no és greu en termes comparats.

En l'àmbit dels drets socials i d'igualtat d'oportunitats, Catalunya es troba en una situació, en termes de pobresa o desigualtat, sensiblement inferior a la d'Espanya o altres comunitats autònomes, però, en canvi, s'hi observa una tendència a la disminució del percentatge de despesa social sobre el PIB, a part d'uns nivells inferiors de despesa social quan es compara amb el conjunt de l'Estat. Per tant, tenim dues visions diferents: la desigualtat social existeix, tot i que no en menys mesura que en altres parts de l'Estat, però les institucions semblen destinar-hi menys recursos (òbviament, s'han de tenir en compte els límits que té un indicador tan general com és el percentatge de despesa social sobre el PIB).

El segon bloc que hem analitzat han estat les pautes de participació a Catalunya. Aquí observem que hi ha una sensibilitat progressivament més alta per part de les autoritats locals per dur a terme processos de participació sistemàtica dels ciutadans. En canvi, quan hem analitzat els indicadors sobre l'extensió de les pautes de participació de la ciutadania hem trobat resultats menys optimistes. Primer, la participació electoral mostra una certa tendència a la baixa quan es comparen totes les eleccions que s'han produït des del 1977 fins al 2008, i a les eleccions al Parlament de Catalunya la participació és molt inferior a la que es produeix a les eleccions generals. En termes comparats, Catalunya es troba a la cua en els nivells de participació electoral a les eleccions autonòmiques. A més, hi ha sectors socials que participen encara menys que el conjunt de la població, com és el cas dels joves amb estudis secundaris o menys. I aquest fenomen és més greu, encara, quan s'observa un increment en el temps de l'abstencionisme entre aquest grup d'electors joves.

En relació amb altres formes de participació, els catalans protesten a nivells semblants als de la mitjana espanyola i menys que els bascos. I, en el temps, s'observa un increment de la gent que ha anat a manifestacions. Quan comparem altres formes de participació, tot i que és en un moment en el temps, veiem que en general a la Comunitat de Madrid i al País Basc es participa més que a Catalunya, fet que qüestiona, en certa manera, el mite de l'activa societat civil catalana.

El darrer àmbit que hem pres en consideració és el que fa referència a les pautes de cultura política dels catalans. Dels tres àmbits és, sens dubte, el que té menys variació en termes comparats (a escala autonòmica). És a dir, els catalans s'interessen poc per la política, presenten uns nivells baixos d'eficàcia política interna, però no dubten a donar suport majoritàriament a la democràcia com a sistema polític. Tot això és força similar a les actituds polítiques que s'observen per al conjunt de l'Estat o per a altres comunitats autònomes. En l'indicador del grau de satisfacció amb el funcionament de la democràcia es produeix més variació geogràfica, i Catalunya se situa per sota d'Espanya. La societat catalana és més crítica amb el seu funcionament, però està per sobre dels nivells del País Basc. En perspectiva europea, la societat catalana es caracteritza per l'existència d'una important desafecció política que la col·loca, igual que al conjunt de l'Estat, a la cua d'Europa, però no ha desenvolupat un rebuig cap a la democràcia com a sistema polític o cap al seu funcionament. Per últim, quan fem referència als nivells de confiança interpersonal ens trobem amb pautes semblants a les d'altres territoris.

6 Els drets polítics dels estrangers a Catalunya

Eliseo Aja Fernández

L'EVOLUCIÓ DELS DRETS POLÍTICS I DEL SUFRAGI EN ELS ESTATS EUROPEUS

Els drets dels ciutadans que es proclamen en l'origen de l'estat liberal apareixen lligats a la nacionalitat i a la riquesa. Mentre que els drets civils s'estenien a tots els ciutadans, els drets polítics inicialment estaven restringits a la burgesia i van caldre fortes lluites per a la seva extensió a tota la població, com mostra l'evolució del sufragi censatari a l'universal. La seva connexió amb la nacionalitat va ser encara més forta perquè el concepte de sobirania nacional, que està a la base mateixa de l'estat liberal, trasllada el fonament de les decisions de l'estat a la voluntat conjunta dels ciutadans nacionals. De fet, aquestes expressions s'acaben assimilant, i quan s'acaba el procés de democratització del sufragi, nacional i ciutadà signifiquen el mateix.

Per tant, durant el segle XIX i gran part del segle XX, en tots els països europeus l'elecció del parlament nacional i els drets connectats més o menys directament amb la vida política (associació, manifestació, etc.) són patrimoni exclusiu dels ciutadans de cada país. Els drets polítics es restringeixen als nacionals i es rebutja la idea mateixa de participació de l'estranger en la política per la naturalesa pròpia de la teoria de la nació. La participació política dels estrangers es considera una ruptura de la identitat nacional, ja que defensa altres interessos nacionals, i fins i tot és vista com una amenaça contra els interessos de la nació. En conseqüència, l'adquisició

de la nacionalitat (deixar de ser estranger) serà l'única via per aconseguir els drets polítics en el país de residència.

Aquesta posició tan tancada comença a esquerdar-se a la segona meitat del segle xx per als estrangers residents en el país originaris d'un estat que ha compartit una història comuna, i així es reconeixen mútuament el dret de vot als ciutadans del Regne Unit i Irlanda, als de Portugal i el Brasil o, de forma més general, en el Regne Unit, als provinents dels estats de la Commonwealth.

Al mateix temps, el progrés de les idees democràtiques, després de la Segona Guerra Mundial, mostra la incoherència que persones subjectes a les mateixes lleis i els mateixos impostos siguin excloses de la vida política. Així, progressivament, els estats més democràtics van reconeixent als residents estrangers els drets de reunió, associació i manifestació —de manera que no se'ls impedeix la participació en activitats polítiques—, encara que el dret de vot en continuï exclòs.

Aquest dret s'obrirà progressivament als estrangers residents en alguns països a les darreres dècades del segle xx. Tot i així, el dret de sufragi es resisteix en la majoria de països occidentals en un doble sentit: només es reconeix en una minoria d'estats, i en aquests es limita al vot en les eleccions locals.

El dret de vot es va reconèixer inicialment a Suècia (1975), Dinamarca (1981), Noruega (1982) i Holanda (1986) a qui tingués tres o cinc anys de residència al país. En aquesta línia, el 1992 es va signar a Estrasburg el Conveni sobre la participació dels estrangers en la vida pública local, elaborat en el marc del Consell d'Europa. Aquest conveni permet que els estats s'adhereixin a tres tipus de mesures diferents.

Una primera opció és reconèixer els drets de reunió i associació, incloent dintre de l'últim l'afiliació sindical i el dret de crear associacions locals per a l'ajuda mútua, la conservació de la identitat cultural i la defensa d'interessos comuns.

La segona opció compromet els estats a facilitar la creació d'organitzacions consultives o altres mitjans de representació institucional per als col·lectius locals que arribin a un nombre significatiu de residents.

La tercera opció suposa el compromís dels estats a concedir el sufragi actiu i passiu en les eleccions locals als residents estrangers, sempre que compleixin les mateixes condicions que s'exigeixen als nacionals i que hagin residit legalment i habitualment a l'estat, almenys, els cinc anys anteriors als comicis.

No obstant això, la iniciativa del Consell d'Europa no va significar una extensió massiva del reconeixement de drets i en els últims anys només alguns estats amb una immigració important (especialment, Bèlgica el 2004 i alguns cantons suïssos) han reconegut el vot als estrangers.

En tots aquests països el vot es limita a les eleccions locals (excepte a Suècia, on s'admet també per a les regionals i en els referèndums), sense que existeixi una raó clara que justifiqui l'exclusió dels estrangers en les eleccions regionals i generals. L'argument més estès és que les eleccions locals no són polítiques sinó administratives, però això (a part de ser molt discutible) només significa que continua el prejudici de la nacionalitat, perquè es nega el vot per a les eleccions que designen els representants regionals i nacionals.

ELS DRETS POLÍTICS DELS ESTRANGERS A LA CONSTITUCIÓ

La Constitució espanyola destaca per l'ampli i sistemàtic reconeixement de drets i llibertats dels ciutadans, però amb prou feines se'n va plantejar l'extensió als estrangers, perquè en el moment de la seva aprovació l'any 1978 existia escassa població immigrant a Espanya.

L'article 13 de la Constitució regula en dos apartats diferents els drets en general i el dret de vot.

«1. Els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix el present títol en els termes que estableixin els tractats i la llei.

2. Només els espanyols seran titulars dels drets reconeguts a l'article 23, excepte el que, atenent a criteris de reciprocitat, pugui establir-se per tractat o llei per al dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals.»

La interpretació i el desenvolupament d'aquest article han correspost tant al Tribunal Constitucional com al legislador. Aquest últim va abordar de forma molt restrictiva els drets polítics dels estrangers a la llei del 1985, fet pel qual va ser corregit pel Tribunal Constitucional i va tornar a passar el mateix a la Llei d'estrangeria del 2000. En ambdós casos, però, referit als drets polítics no s'ha resolt el dret de vot com a conseqüència del diferent tractament de l'article 13.2 de la Constitució.

El plantejament als anys vuitanta

La primera interpretació important dels drets fonamentals dels estrangers es va produir a la Sentència del Tribunal Constitucional (STC, a partir d'ara) 107/1984 i va consistir a distingir els drets en tres grups: en un extrem, aquells que corresponen a totes les persones, perquè estan lligades a la seva dignitat personal; en l'altre, el dret de sufragi que es limita als espanyols (com s'acaba de mostrar a l'article 13.2), amb la possible excepció de les eleccions locals, i al bell mig, aquells altres drets que són plens per als ciutadans però que poden ser limitats i condicionats per als estrangers pels tractats i les lleis.

Aquest esquema va ser adoptat per la primera Llei d'estrangeria del 1985 i es va utilitzar per restringir els drets polítics perquè l'exercici dels drets de reunió i de manifestació requerien una autorització administrativa (inexistent per als espanyols). En el cas del dret d'associació, es permetia que el Govern acordés la suspensió d'activitats de les associacions promogudes i integrades majoritàriament per estrangers quan atemptessin contra la seguretat, l'ordre públic, els interessos nacionals, etc., mentre que en general les associacions no poden ser suspeses pel govern sinó només pels jutges.

El Tribunal Constitucional, a la STC 115/1987 va estimar que aquestes limitacions dels drets polítics eren contràries al contingut essencial dels mateixos drets i, en conseqüència, les va declarar inconstitucionals i nul·les. Però aquest pronunciament s'apartava de la primera interpretació del Tribunal Constitucional, que permetia limitar i condicionar els drets dels estrangers per llei —com va posar en relleu l'important vot particular de la sentència mantingut per tres magistrats—, de manera que no existeix una teoria general clara sobre els drets dels estrangers en general.

Pronunciaments més recents

La Llei d'estrangeria del 1985 restringia de totes les maneres aquests drets als estrangers que es trobessin a Espanya en situació regular, però la nova llei que la va substituir (Llei orgànica 4/2000) els va estendre a tots els estrangers, incloent-hi, per tant, aquells que es trobessin en situació irregular. Aquesta llei va tenir una escassa vigència (tot just uns mesos) perquè va ser reformada per una altra impulsada pel Partit Popular (la Llei orgànica 8/2000), que negava l'exercici dels drets citats als estrangers en situació irregular a través d'un fórmula peculiar: els estrangers tindran dret de reunió, associació i manifestació en els mateixos termes que es regulen per als espanyols, però només podran exercir aquests drets quan obtinguin autorització d'estada o de residència a Espanya.

Aparentment, els drets polítics no es limitaven, sinó que només es condicionava el seu exercici a la regularitat de la residència a Espanya. Tot i això, un altre cop la STC 236/2007 ha considerat que es procedia a una negació dels drets als irregulars, de manera contrària a la dignitat de les persones que exigeix la Constitució. Ara bé, el Tribunal Constitucional, en comptes d'anul·lar l'incís que requeria la regularitat de la residència, s'ha limitat a considerar-lo inconstitucional i a ordenar a les Corts que modifiquin la Llei.

Idèntic raonament segueix la sentència per al dret de sindicació que la Llei també subordinava a l'estada o residència regular. És semblant la solució per al dret de vaga que la Llei limitava a qui tenia autorització per treballar i que la STC 259/2007 (complementària de la citada abans) ha estès també a tots els estrangers. El Tribunal Constitucional examina el contingut del dret de vaga en la Constitució per concloure que la condició de treballador estranger s'ha d'entendre en sentit material, sense equiparar-la a la tinença d'un permís de treball.

Per tant, a Espanya els estrangers tenen els mateixos drets polítics que els nacionals en virtut de les sentències del Tribunal Constitucional que recolzen en les lleis d'estrangeria. La primera, l'any 1987, va impedir que la regulació dels drets de reunió, manifestació i associació tingués límits o condicions diferents per als espanyols i per

als estrangers amb residència regular. Les sentències del 2007 han impedit que aquests mateixos drets, i el de sindicació i vaga, es neguin a les persones que es troben en situació irregular.

EL DRET DE VOT

L'article 13.2 de la Constitució, citat abans, limita als espanyols el dret de vot («No-més...») i els altres drets inclosos a l'article 23 (l'accés a càrrecs i funcions públics, a més del sufragi en diferents tipus d'eleccions i en referèndums). Però, al seu torn, aquesta limitació admet una excepció en les eleccions locals si existeix reciprocitat. Aquesta condició de reciprocitat resulta estranya en el reconeixement d'un dret fonamental, però s'explica pel gran nombre d'espanyols que, quan es va aprovar la Constitució, eren emigrants en altres països europeus. L'objectiu era aconseguir-los una millor situació incorporant-los el dret de vot en els seus països de residència, justament mitjançant la reciprocitat. Volia dir aproximadament que Espanya faria una excepció permetent votar als estrangers residents aquí si Alemanya, França, etc. permetien votar als espanyols residents en aquells països. El sistema pràcticament no ha funcionat, i en l'actualitat és una font de problemes per reconèixer el dret de vot als estrangers a Espanya, però aquesta va ser la raó del seu establiment.

L'aplicació més important d'aquesta norma va ser introduïda per la Comunitat Europea mitjançant el Tractat de Maastricht, l'any 1992, en permetre el dret de vot en les eleccions locals i al Parlament europeu a tots els nacionals dels estats membres que resideixin en un altre estat. En aquest cas, la reciprocitat es complia per definició en ser un tractat que celebren tots els estats comunitaris, però va donar lloc a l'única reforma de la Constitució duta a terme en tots aquests anys, consistent a afegir el sufragi passiu (que requeria el Tractat de Maastricht) al sufragi actiu previst a la norma constitucional.

En els anys anteriors, Espanya havia signat tractats bilaterals amb diversos països europeus per a la concessió recíproca del vot a les eleccions locals (Holanda i Dinamarca, el 1989, i Suècia i Noruega, el 1990), però com que la majoria d'aquests països

han aprovat el Tractat de Maastricht només el conveni amb Noruega conserva el seu significat. També s'han subscrit convenis amb diverses repúbliques llatinoamericanes (Argentina, el 1988; Xile, el 1990; i l'Uruguai, el 1992), però contenen una remissió a un nou tractat de desenvolupament (excepte en el cas de Xile) que no s'ha dut a terme en cap cas.

Les alternatives en un termini mitjà

Si es pretén reconèixer el dret de vot als estrangers que faci cinc anys que resideixen a Espanya (que és el temps que proposa el Conveni del Consell d'Europa i que coincideix amb el lapse necessari per obtenir un permís de llarga durada), es plantejgen tres grans opcions: la reforma de la Constitució, l'acompliment de nombrosos convenis que permetin el vot de la majoria d'immigrants residents a Espanya i, fins i tot, la reforma del règim de nacionalitat perquè aquesta via faciliti parcialment el mateix objectiu.

La subordinació del reconeixement del vot als residents a Espanya a la condició de reciprocitat no només és una clàusula estranya, sinó que també és disfuncional en el moment que Espanya s'ha convertit en un país d'immigració, ja que obliga a subscriure convenis amb desenes o centenars d'estats en els quals amb prou feines hi ha residents espanyols, o impedeix directament el reconeixement del dret de vot perquè en el país d'origen de l'immigrant no hi ha eleccions locals amb un mínim de condicions democràtiques.

La solució més lògica seria la reforma de la Constitució de manera que es deixés a la Llei electoral o la Llei d'estrangeria la determinació del vot dels estrangers, i per a això n'hi hauria prou d'eliminar la condició de reciprocitat de l'article 13.2 de la Constitució espanyola o bé tot l'apartat, de manera que el dret de sufragi quedés inclòs entre els altres drets polítics i remès al legislador. Aquesta seria una reforma constitucional relativament fàcil de fer i introduiria racionalitat al problema, però atès l'escepticisme que hi ha sobre les reformes constitucionals, aquesta alternativa no se sol considerar gaire actualment.

La segona opció seria, efectivament, la firma, sempre que sigui possible, de convenis amb els estats que tenen més nacionals residents a Espanya, de manera que els seus nacionals poguessin votar a les eleccions locals d'Espanya i que els espanyols residents en aquells països poguessin votar a les seves eleccions. De fet, sorprèn que no s'hagi avançat més per aquesta via amb vista de la data de les primeres iniciatives, citades abans, però tot fa pensar que aquesta serà la principal via a seguir.

El febrer del 2006, el grup parlamentari Esquerra Unida Verda va presentar al Congrés de Diputats una Proposició no de llei que instava el Govern a preparar les reformes legals perquè els estrangers residents poguessin votar a les següents eleccions municipals. La iniciativa, esmenada pel grup socialista, va ser acceptada per unanimitat al Congrés de Diputats, de manera que tots els grups parlamentaris es van mostrar a favor d'estendre el dret de sufragi als estrangers en els termes de l'article 13.2 de la Constitució espanyola.

Sobre aquestes dues opcions n'apareix una altra de relacionada amb la nacionalitat. En general, hi ha una posició tradicional favorable que el vot solament correspongui als nacionals, però fins i tot des de posicions d'integració s'explica en ocasions que és preferible associar el dret de vot a la nacionalitat perquè aquesta última mantingui sentit. En tot cas, a Espanya hi ha un element més per incloure la regulació de la nacionalitat en aquest debat atesa l'enorme diferència de temps que s'exigeix per a la naturalització segons el país d'origen: mentre que els originaris de la majoria de països (el Marroc, per exemple) necessiten una residència prèvia de deu anys, els provinents de la comunitat iberoamericana només en necessiten dos, fet que suposa un lapse bastant inferior al que proposa el Conveni del Consell d'Europa o al que es requereix per adquirir la residència permanent. Sembla clar que la diferència de dos a deu anys ha de reduir-se i que un dels criteris per definir l'adquisició de la nacionalitat passa pel dret de vot, malgrat que per definició no serà una solució al vot de l'estranger.

El concepte de reciprocitat

El criteri de reciprocitat que conté l'article 13.2 significa que la posició d'un elector espanyol i d'un d'estranger han de ser substancialment iguals respecte als caràcters

de les eleccions locals en les quals participen i respecte a les condicions de la seva participació. En l'essencial, es tracta que siguin eleccions democràtiques, sense que les diferències de procediment electoral tinguin importància. Les condicions de participació es refereixen principalment al temps de residència previ exigint, sense que tampoc resultin rellevants altres formalitats de la votació.

Hi ha hagut un cert debat sobre l'instrument més adequat per al reconeixement de la reciprocitat. Segons la Constitució, l'eina serà el tractat o la llei, perquè l'article 176 de la Llei electoral es refereix només als termes d'un tractat, cosa que per a alguns significaria una reducció de les possibilitats de la Constitució perquè existiria una reciprocitat efectiva si les lleis electorals respectives permetessin el dret de vot als residents.

Pablo Santolaya planteja un esquema doble: llei i tractat. La llei podria establir els caràcters perquè les eleccions fossin considerades equivalents (els països amb determinades estructures polítiques o signants dels principals convenis sobre drets) i podria fixar les condicions de la participació electoral. Després d'aquesta determinació del marc legal, seria més fàcil la firma de convenis que reconeguessin el dret de vot en ambdós països, seguint lògicament el criteri de dirigir-se especialment a aquells que tenen més nacionals en el nostre país (el Marroc, l'Equador, Colòmbia, Argentina, etc.).

Una qüestió suscitada recentment és la força dels condicionaments de la reciprocitat: és imprescindible o es tracta només d'un criteri a tenir en compte? Cal recordar que la norma limita el vot als espanyols i introdueix una excepció que permet votar a les eleccions locals als estrangers residents «atenent criteris de reciprocitat». La majoria dels comentaristes ha entès que la reciprocitat és una condició *sine qua non*, de manera que si els espanyols no poden votar en l'altre país no es pot concedir el vot als seus originaris a Espanya.

Aquesta interpretació deixa fora bastants països, uns perquè no tenen eleccions locals que puguin considerar-se democràtiques, i d'altres perquè exclouen directament la participació dels estrangers. Fins a quin punt aquesta solució és democràtica? És lògic excloure del dret de vot persones que compleixen les condicions per tenir-lo només perquè el seu país d'origen no és democràtic?

Per disminuir aquesta crítica s'ha proposat en general una comprensió molt àmplia de la reciprocitat, però recentment han aparegut interpretacions més incisives, que atorguen una importància més gran al criteri de reciprocitat però sense convertir-lo en excoent; seria una consideració principal del legislador en concedir el dret de vot a l'estranger però no una condició necessària.

LA PARTICIPACIÓ EN L'ÀMBIT DE LA GENERALITAT

El dret de vot és un dret fonamental reconegut a l'article 23 de la Constitució espanyola, per tant la seva regulació essencial correspon a l'estat. La Generalitat pot participar en la fixació de certes condicions per a les eleccions al Parlament de Catalunya.

Aquest plantejament no ha canviat amb l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia del 2006 ni amb la inclusió en aquest d'un títol dedicat als drets i deures, perquè no es modifica el règim de distribució de competències ni es redueix l'àmbit dels drets fonamentals, com diu expressament l'article 37.4 de l'Estatut.

Això no significa que no hi hagi certa tensió per assolir una presència més gran de la Generalitat en la immigració, com mostra l'article 138 (que regula les competències corresponents) i com es reflecteix en concret a l'article 15 (que regula la titularitat dels drets estatutaris): «Els drets que aquest Estatut reconeix als ciutadans de Catalunya es poden estendre a altres persones, en els termes que estableixen les lleis».

Aquesta mateixa tensió ha conduït en alguns casos a solucions polèmiques, com la que sosté la Llei 1/2006 d'iniciativa legislativa popular de Catalunya. Al marge ara de qüestions competencials, la llei fa una doble extensió dels subjectes que poden exercir aquest dret: d'una banda, als majors de setze anys —prescindint de la majoria d'edat als divuit anys— i, de l'altra, a tots els residents legals a Espanya.

En un nivell molt diferent, el Consell Assessor d'Immigració de la Generalitat (Decret 125/2001 en la seva regulació actual, però amb precedents des del 1993) organitza la representació institucional de la immigració a través de sis persones en representació

d'organitzacions no governamentals i de deu persones en representació dels col·lectius d'immigrants més significatius, al costat d'un nombre ampli de persones designades per l'Administració mateixa, els municipis, les comarques, etc.

En un sentit semblant, els ajuntaments poden organitzar la participació de la població immigrant a través de les formes que considerin més adequades, i en municipis amb alta immigració són freqüents els fòrums, consells i altres instàncies semblants de consulta i participació. Finalment, cal recordar que la via representativa local és l'única que admet la Llei d'estrangeria vigent, que en el seu article 6.2 diu:

«Els estrangers residents, empadronats en un municipi, tenen tots els drets establerts per tal concepte en la legislació de bases de règim local, i poden ser escoltats en els assumptes que els afectin d'acord amb el que disposin els reglaments d'aplicació».

CONCLUSIONS

En la majoria dels estats europeus, els drets polítics han estat reconeguts als estrangers en les últimes dècades, però el dret de vot només existeix en alguns estats, i limitat a les eleccions locals. A Espanya, el dret de vot es restringeix als espanyols i només pot atribuir-se a un estranger per a les eleccions locals si entre el seu país d'origen i Espanya existeix reciprocitat de tracte. En canvi, els altres drets polítics dels estrangers es reconeixen àmpliament en virtut de les sentències del Tribunal Constitucional.

Però el dret de sufragi és decisiu per a la democràcia mateixa i té efectes importants en el funcionament de les institucions. La situació actual significa que la democràcia presenta deficiències serioses, tant a Catalunya com a Espanya, perquè una part important de la població està sotmesa a les lleis i paga els impostos com tots els ciutadans, però roman al marge de l'elaboració de les lleis i de la fixació dels impostos perquè no vota. Els inconvenients en el funcionament de la democràcia són igualment greus perquè, en no votar, estan mancats d'instruments per atreure els partits cap a les reivindicacions de la població immigrant i, en canvi, els partits

poden estar temptats d'inclinar-se cap a les posicions xenòfobes representades per un sector de població que sí que vota.

Davant la regulació restrictiva de la Constitució sobre el sufragi dels immigrants hi ha dues alternatives. La més lògica seria reformar la Constitució eliminant la limitació del dret de vot (o, almenys, l'exigència de reciprocitat), de manera que la Llei electoral estableixi les condicions de vot dels estrangers amb diversos anys de residència a Espanya. Però davant les dificultats que pugui trobar la reforma constitucional, la segona possibilitat seria arribar a acords amb els països que més immigració tenen a Espanya per establir condicions semblants de participació a les eleccions locals, de manera que es compleixi la condició de reciprocitat que exigeix la Constitució. Aquesta alternativa presenta problemes perquè alguns països no tenen eleccions democràtiques i d'altres prohibeixen que els estrangers hi participin i, en tot cas, requeriria un nombre considerable d'acords internacionals, a part d'introduir greuges comparatius entre algunes nacionalitats de la immigració. Malgrat tot, el pitjor és la situació actual, perquè la negativa del sufragi als estrangers amb diversos anys de residència al país qüestiona la democràcia en si mateixa i fa molt difícil la integració dels immigrants.

7 De la necessitat de la participació en les polítiques al sorgiment de les polítiques de la participació. Elements teòrics i reflexions pràctiques

Joan Subirats Humet

En els darrers deu anys hem vist l'emergència en el debat polític català de les aparents insuficiències de la democràcia representativa en les seves formes tradicionals. Per raons i des de circumstàncies ben diverses, ha anat apareixent una certa discussió sobre les dificultats de legitimació de l'exercici de govern (en les seves diferents esferes), tant pel que fa a la funció més concreta de connexió entre govern i població, com pel que fa a la capacitat de respondre a les demandes dels ciutadans. La reflexió de la Unió Europea sobre aquest fet, en forma de *Llibre blanc sobre la governança europea* (<<http://ec.europa.eu/governance/>>), va servir també per reforçar institucionalment un debat que fins aleshores havia anat sorgint en espais acadèmics i en moviments socials més o menys alternatius.

S'acostuma a dir que la política serveix per poder viure junts tot i les diferències d'interessos i posicions que sempre han existit. I més ara, quan la realitat és cada cop més complexa i la pluralitat social és creixent. Podríem dir que vivim en un entorn econòmic i social cada cop més i més diferent, i amb una forma de fer política a la qual costa molt canviar. La nostra política és cada vegada més «vella», més incapaç d'entendre i d'abordar una realitat que la desborda. Des de molts indrets i posicions es busquen noves maneres de respondre políticament als problemes d'una nova societat. Una política que no només torni a reconèixer l'espai públic i els conflictes d'interessos que en aquest es produeixen, sinó que a més accepti la creixent complexitat d'aquests conflictes. Una política que permeti desbloquejar la paràlisi que ens ha portat la creixent desconexió entre les noves complexitats i les velles simplicitats. Segurament és

des d'aquestes reflexions des d'on s'entén que es parli cada cop més de participació política, quan, en canvi, gaudim d'una democràcia consolidada i amb canals ben establerts de participació.

La democràcia representativa s'ha anat consolidant i blindant sota el que diríem que és una mena de doble ficció. Per una banda, la ficció que la part representa a la totalitat. Per una altra, que el que es decideix en el moment de les eleccions ha de mantenir-se sense canvis al llarg de tot el mandat previst. La tècnica de selecció dels governants que representen les eleccions s'ha acabat convertint en la manera de legitimar el poder.

En aquest sentit, quan es parla d'incrementar la participació ciutadana o d'afegir components participatius a la democràcia representativa, es volen dir diverses coses a la vegada. Per una banda, es volen endegar accions encaminades a millorar la legitimitat de les actuacions de les institucions públiques i, per l'altra, afavorir la posada en pràctica de la reivindicació d'entitats i associacions que demanen més protagonisme en els processos de presa de decisions. També sentim a parlar de participació ciutadana com una manera de millorar la definició i la posada en pràctica de les polítiques públiques. Pertot arreu sentim a dir que la participació ciutadana és la resposta, però no sempre queda clara quina és la pregunta o el problema que motiva aquesta proposta de resposta.

És força evident que el que fa deu anys era només un cert sentiment d'insatisfacció i de malestar sobre la forma de funcionar de la «democràcia realment existent», s'ha acabat convertint en una pràctica institucionalitzada i que dóna lloc a múltiples intervencions i reflexions. Hem passat del debat de com millorar les polítiques públiques mitjançant formes innovadores de participació política a una presència creixent de la participació política en les estructures institucionals dels governs. Ha anat sorgint una veritable «política pública de participació ciutadana». Els exemples més clars d'això els trobem en la creació de diferents direccions generals de participació ciutadana (a Catalunya, dintre del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació) i a molts ajuntaments del país.¹

1. Vegeu el treball de Carles Ramió i Miquel Salvador, *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*, publicat a la col·lecció Documents de Treball de la Diputació de Barcelona, el maig del 2007.

Primer de tot, avançarem alguns del elements constitutius del que considerem que podria ser una política pública de participació, per veure després l'evolució de les polítiques públiques en els darrers anys i el paper que ha anat jugant la participació ciutadana en aquestes, per acabar assenyalant alguns elements de debat i de futur.

UNA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA?

El sorgiment d'una política pública, sigui a l'esfera de govern que sigui, requereix un conjunt de factors. Des del nostre punt de vista, hi ha suficients elements que permetrien parlar d'una política pública de participació ciutadana. Per començar, i com ja hem avançat, cal reconèixer que en els darrers anys s'han anat acumulant diversos elements que ens parlen d'erosió de les institucions polítiques i dels seus mecanismes de legitimació mitjançant l'exercici de les dinàmiques representatives. Hi ha una literatura abundant que ens parla de fenòmens de «desafecció democràtica», basats en treballs empírics que detecten descensos significatius en la participació electoral en el darrer gran cicle polític, i també una notable pèrdua de credibilitat i de confiança dels ciutadans envers els polítics electes. Les causes que s'han buscat són variades i diverses, i aquest mateix *Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya* les recull: des de la creixent incapacitat per abordar i resoldre els problemes col·lectius, fins a una sobrecàrrega de les demandes ciutadanes envers les institucions representatives, passant per fenòmens d'enquistament i burocratització dels partits polítics i/o de les institucions, i una pèrdua de credibilitat general de la política en moments de canvi econòmic i social molt potent. Més amunt ja hem fet referència als elements més estructurals i que cal tenir en compte.

D'altra banda, és evident que, com passa en altres casos, cadascun dels actors implicats (partits, electes, entitats, ONG, empreses, ciutadans...) té percepcions diferents i parteix de concepcions (analítiques i normatives) diferents amb relació a aquests mateixos fets. Trobem, per tant, diferents definicions del problema, des de diferents interessos i marcs de referència o de representació. Però el cert és que aquest conjunt de disfuncions i problemàtiques ha engegat una demanda encara confusa i poc estructurada de millorar canals de representació, d'escoltar millor el que diu la gent, de

no imaginar que governar d'acord amb la representativitat aconseguida en el moment de les eleccions és un xec en blanc per decidir en determinats temes sense comptar amb la ciutadania, etc. I aquesta demanda d'acció, i la mateixa sensació dels que ocupen les institucions, ha anat configurant un conjunt d'iniciatives sota el paraigua de l'anomenada participació ciutadana.

El tema està en l'agenda i ha anat generant la seva incorporació a les mateixes institucions polítiques, autonòmiques i sobretot locals sota formes diverses: consells sectorials, direccions generals, regidories de participació, xarxes de municipis interessats en aquest tema, actuacions i experiències de moltes menes (aigua, presons, infraestructures, reconversió de barris, plans comunitaris...), i han anat sorgint especialistes i consultors, activitats de recerca universitària i publicacions, de manera que s'ha configurat una mena de «comunitat dels que es dediquen a polítiques de participació ciutadana» (o *policy community*) que interactua i es manté connectada.

Així doncs, la política pública de participació ciutadana tindria com a objectiu modificar (en el sentit de complementar i millorar) la capacitat de les institucions representatives de respondre a les demandes dels ciutadans, i fer-ho atenent de manera més directa les seves prioritats, opinions i alternatives, sense confiar només en la legitimitat aconseguida a les eleccions. La política de participació ciutadana voldria, així, canviar la manera d'actuar dels electes i dels tècnics, per tal d'aconseguir que el conjunt dels ciutadans i de les entitats i grups en què s'integren trobin una millor resposta als seus problemes i més receptivitat pel que fa a les seves opinions i prioritats. Aquesta política no pretendria substituir les vies establertes de democràcia representativa o els sistemes de rendició de comptes institucionalment fixats, sinó fer créixer la legitimitat i la capacitat de resposta d'aquestes institucions.

La seva incorporació a l'agenda política implica introduir canvis conceptuals i substantius en la forma d'operar dels governs representatius, i comporta pensar en formes concretes de portar a la pràctica aquesta política, sigui amb fórmules *ad hoc*, sigui reforçant mecanismes ja existents i poc utilitzats. Com qualsevol política, haurà de ser analitzada des de la definició de problema que comporta, des del sistema d'actors que inclou, des de les alternatives d'acció que suposa, i des de les decisions preses

i les formes d'implementar-les. I serà objecte evident d'avaluació des dels diferents actors presents.

En ser una política que afecta les altres polítiques (com podria ser la política fiscal o la urbanística), haurem de veure quins efectes genera en les altres polítiques, i si aconseguim o no millorar-ne l'eficàcia i la legitimitat, com així se suposa.

PARTICIPACIÓ CIUTADANA: CONJUNTURA I ESTRUCTURA, FOGUERADA I CALIU

Voldríem posar de relleu també alguns elements que molts cops diferencien experiències i processos de participació. En la literatura de polítiques públiques es diferencia molt clarament entre l'existència d'una comunitat d'actors a l'entorn d'una política (*policy community*) —de la qual ja hem fet esment més amunt—, del cas en què, a l'entorn d'un determinat conflicte, els actors «de sempre» es veuen acompanyats de cop de molts altres actors quan el moment o la conjuntura transforma una situació problemàtica en un tema rellevant en l'agenda social i política. Aquests els podríem anomenar «els que estan implicats en una situació conflictiva i demanen ser tinguts en compte» (*issue network*). No sempre es té en compte aquesta distinció en parlar del paper de la participació ciutadana en les polítiques públiques. Molts cops es vol resoldre a «cop de participació» un conflicte concret o una situació específica, quan mai s'havia apostat de manera institucional per bastir una política pública que integrés de forma estable i estructural maneres i mecanismes participatius. Tindríem més *issues networks* que *policy communities*. Cal tenir en compte aquests elements més analítics a l'hora de valorar una experiència o una altra.

En el quadre següent (quadre 1), mirem de diferenciar aquestes dues situacions, tractant de posar de relleu les característiques dels dos escenaris, i començant a veure els elements que afavoreixen la participació.

Com veiem en el quadre, hem volgut barrejar diversos elements a l'hora de plantejar aquesta dicotomia. D'una banda, tenim la presència d'actors i la seva xarxa de relacions

Quadre 1.

Configuració d'espais de participació en les polítiques públiques

Dimensions analítiques d'un procés de participació ciutadana	<i>Policy community</i> o política pública més aviat tancada i estable PARTICIPACIÓ CALIU	<i>Issue network</i> o xarxa d'una política pública més oberta i conjunturalment conflictiva PARTICIPACIÓ FOGUERADA	Configuracions favorables per a la participació ciutadana
1. Densitat d'actors	Nombre reduït	Nombre elevat	Com més densitat i complexitat, millors oportunitats per a la participació ciutadana
2. Complexitat	Homogènia	Heterogènia	
3. Intensitat relacional	Sistemàtica	Puntual	
4. Relacions de poder	Simètriques	Asimètriques	El predomini del que és simbòlic millora les possibilitats d'obrir la participació a actors no habituals
5. Tipus de recursos	Materials	Simbòlics	
6. Eix consens/conflicte	Comunitat	Contradicció	L'existència de conflictes i lògiques de confrontació, la reactivitat, la permeabilitat i la presència mediàtica juguen a favor d'ampliar circumstancialment l'àmbit de participació
7. Eix anticipació/reacció	Anticipació	Reacció	
8. Permeabilitat	Baixa	Alta	
9. Estratègies	Negociació	Confrontació	
10. Impacte mediàtic	Baix	Alt	

Font: Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), 2007.

dins d'escenaris de complexitat variable. Malgrat que intuïtivament sembli el contrari, la nostra hipòtesi és que com més alt sigui el nombre d'actors, més complexitat i més densitat relacional es donarà, més espais es generaran per a la participació. Aquesta hipòtesi es basa en el fet que la més gran abundor d'actors i d'esferes de govern produeix un pluralisme molt més gran i més possibilitats de pacte i aliances, utilitzant la diversitat de recursos que cada actor transporta. En tot això, és evident que no és el mateix formar part del nucli tradicional, que té canals d'intervenció garantits en les decisions d'una política, que mirar de tenir-hi influència des de posicions externes. És aquí on els elements simbòlics (valors, transparència, formes de govern...) seran més importants. D'altra banda, la resta de factors apunten elements propis de situacions en què el marc més estable queda desbordat i el conflicte es mou en terrenys

més previsible. La participació «foguerada», o feta només en un moment determinat, és més habitual, i convé relacionar-la amb els escenaris més estables, per veure com es va modificant la manera com es conformen i es porten a la pràctica les polítiques públiques i, així, calibrar el seu grau d'impacte real.

Aquesta doble realitat, que lògicament no deixa de ser una tipologia molt esquemàtica que amaga moltes situacions intermèdies, configura també escenaris de governança més factibles o menys fàcils, escenaris en els quals la participació ciutadana pot desenvolupar-se amb més o menys facilitat (quadre 2).

Quadre 2.

Escenaris de governança i potencial d'impacte dels espais de participació ciutadana

	ESCENARI MÉS INHIBIDOR	ESCENARI MÉS FACILITADOR
XARXES DE POLÍTICA PÚBLICA	<i>Policy community</i> Més aviat tancada i excloent	<i>Issue network</i> Més permeable i sense grans asimetries
MARCS, MECANISMES I ESTRATÈGIES DE PARTICIPACIÓ	Xarxa principal i entorn social basats en marcs estables i valors més fonamentats	Xarxa principal i entorn social més oberts i relacionats amb moments alts de participació
ESTRUCTURES I RECURSOS DE PARTICIPACIÓ	Estructures de participació institucionalitzades, amb poca presència comunicativa Aliances més estables	Més actors presents simultàniament, més densitat conjuntural i més accés a l'espai comunicatiu Coalicions circumstancials

Font: Elaboració pròpia.

El problema és veure com aquesta major obertura que es dona en situacions més esporàdiques i conflictives pot o no servir per anar obrint i diversificant els espais més estables i institucionalitzats. Si les dinàmiques respectives no tenen punts de contacte i d'interacció, el que s'acaba produint és un joc de deslegitimacions creuades (cada u nega legitimitat als altres) i això no acostuma a servir per a aprenentatges col·lectius i sistematitzacions positives de les onades de conflictes.

Si traslладem aquestes reflexions a l'àmbit dels impactes en les polítiques, semblaria que la mateixa distinció entre *policy community* (recordem-ho: espai en què la participació ciutadana presenta formes més estructurals, institucionals i de continuïtat) presenta valors i resultants diferents de les situacions més conjunturals d'*issue network* (conflicte o cas episòdic que genera situacions de crisi). Mirem d'aplicar aquesta tipologia als moments o dimensions més tradicionals d'una política pública: dimensió conceptual, dimensió substantiva i dimensió operativa (quadre 3).

Quadre 3.

Impactes dels àmbits de participació ciutadana sobre les tres dimensions de les polítiques

	ESP AIS MÉS ESTABLES <i>Policy community</i>	ESP AIS MÉS CONJUNTURALS <i>Issue network</i>
DIMENSIÓ CONCEPTUAL	Impacte mitjà-baix Dificultats per avançar i influir en la percepció social de problemes i sobre la configuració de l'agenda pública	Impacte mitjà-alt Certa influència sobre la percepció social de problemes i sobre la configuració de l'agenda pública
DIMENSIÓ SUBSTANTIVA	Impacte mitjà-alt Avenços en recursos i en la redefinició de continguts	Impacte mitjà-baix Més dificultats per modificar plantejaments específics de les polítiques
DIMENSIÓ OPERATIVA	Impacte alt Implicació en processos de gestió de programes	Impacte desigual: En certs temes, impacte molt específic; en d'altres, sense impacte

Font: Elaboració pròpia.

Des del nostre punt de vista, el que s'observa és que els processos participatius més «foguerada» (*issue network*) es mouen millor i tenen més impacte en la dimensió conceptual de les polítiques, on s'enfronten els marcs cognitius dels diferents actors i les diferents definicions sobre el problema plantejat que cada actor transporta. En canvi, la seva capacitat resulta menor que les formes de participació «caliu» (*policy community*), que obtenen més impactes en les dimensions substantiva i operativa. Aquesta conclusió provisional caldria contrastar-la i entendre que, habitualment, tots dos escenaris estan molt més barrejats i contaminats l'un per l'altre.

Aquest conjunt de consideracions poden servir per analitzar els avantatges i els inconvenients de processos de més estructuració de les polítiques públiques des del punt de vista de la participació ciutadana, i així mateix per evitar que la participació ciutadana sigui vista des d'una perspectiva molt *ad hoc*.

En definitiva, estem en un període en què els temes de participació ciutadana en les polítiques van agafant gruix. Podem començar a parlar de política pública de participació ciutadana, podem parlar d'experiències concretes de participació ciutadana en determinats àmbits, i podem començar a parlar també de *policy community* i d'*issue network* de manera diferenciada, però al mateix temps complementària.

IMPACTE DE LA PARTICIPACIÓ EN LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Com bé sabem, tota política pública apunta a la resolució d'un problema públic reconegut com a tal en l'agenda d'un determinat govern. Es tracta, doncs, de la resposta del sistema politicoadministratiu a una situació de la realitat social considerada políticament com a inacceptable i que cal canviar i millorar.

Tot govern democràtic, en les seves diferents esferes de govern (estatal, subestatal i local), desplega un conjunt de polítiques públiques que han d'anar mirant de donar resposta a problemes i a situacions que van canviant molt d'acord amb el temps i els espais en què es donen. No cal insistir que en aquests darrers anys el context social, econòmic, tecnològic i cultural presenta característiques radicalment noves, fins al punt que podem parlar de canvi d'època. Això té conseqüències molt significatives tant en els àmbits tradicionals de socialització i de convivència (família, escola i treball) com en el funcionament de les institucions i les organitzacions socials i polítiques. En general, les noves desigualtats que apareixen en la nostra societat es presenten de forma menys agregada (en àmbits com la informació, la formació, etc.) i incideixen sobre una creixent diversitat d'individus i de grups socials. Tots aquests canvis han significat també un conjunt d'erosions gens menyspreables de la legitimitat de les institucions representatives tradicionals.

És en aquest context que s'han anat transformant en els darrers anys les polítiques públiques. Podem afirmar que, avui, el benestar va deixant de ser una reivindicació global per convertir-se cada cop més en una demanda personal i comunitària, articulada al voltant de la vida quotidiana i en els espais de proximitat. Els problemes i les expectatives viscuts a través de les organitzacions socials primàries requereixen solucions concretes, però sobretot solucions de proximitat. Cada cop es fa més difícil des d'àmbits centrals de govern donar respostes universals i de qualitat a les demandes d'una població menys indiferenciada, més conscient de les seves necessitats específiques. I això fa que el focus de tensió es traslladi cap a nivells més propers al ciutadà, de manera que els governs i els serveis descentralitzats assumeixen una nova dimensió com a distribuïdors de benestar comunitari, passant d'una concepció en la qual el benestar era entès com una seguretat en el manteniment dels drets socials per a tota la població (universalisme-redistribució), a una que el considera com una nova forma de veure les relacions socials de manera integradora i solidària (especificitat-participació).

La proximitat s'ha anat configurant com un factor que ajuda a integrar les respostes concretes a demandes que requereixen maneres d'abordar-les integrals. La proximitat permet particularitzar, permet tenir no només «representació», sinó també «presència», i això permet afavorir la integració. Per tant, no és estrany que avui els territoris, les comunitats locals i els seus governs siguin espais decisius en el benestar individual i col·lectiu. I tampoc és estrany que hagin estat les polítiques locals les que més experiències de participació ciutadana han anat acumulant. En aquest sentit, destacaríem dos factors: d'una banda, l'exigència de superar una visió administrativista i estrictament operativa del govern local, i l'avenç cap a noves funcions, amb agendes de temes més àmplies i amb noves exigències estratègiques i qualitatives. D'altra banda, la necessitat de superar estils d'autosuficiència i d'avançar cap a dinàmiques més de relació vertical i horitzontal, més participatives, tant amb altres protagonistes institucionals i polítics de diferents nivells de govern, com amb altres actors socials, econòmics i comunitaris. En aquest sentit, és evident que és en el marc de les polítiques públiques locals on els aspectes de la participació ciutadana resulten avui més rellevants, tot i la recent incorporació del Govern de la Generalitat en aquesta dinàmica, amb la creació de la Direcció General de Participació Ciutadana ja esmentada, i amb presència activa d'aquesta lògica

participativa en temes com la construcció de noves institucions penitenciàries i en la implementació de la nova Directiva marc de l'aigua de la Unió Europea.

A Catalunya, en els darrers vint anys, s'ha anat comprovant com s'han anat expandint les polítiques públiques municipals. Avui molts municipis ja no són, en general, aquelles administracions abocades quasi totalment a un nombre molt reduït de funcions bàsiques (asfaltat, enllumenat, neteja, ordenació viària i poca cosa més). Tampoc són ja aquelles institucions simplement executores de decisions preses sempre en nivells superiors de govern. En les darreres dècades, s'ha anat generant una agenda local, una oferta de polítiques públiques específica, orientada a construir un cert model de municipi de benestar, o, si ho volem dir d'una altra manera, una dimensió local pròpia en el procés de construcció dels règims estatals i territorials de benestar. Malgrat tot, és evident que la mida del municipi és una variable que cal tenir molt en compte. És absurd comparar una metròpoli amb un petit municipi. No podem, per tant, parlar en abstracte d'autonomia de decisions en el món local. També és cert que les agendes locals segueixen fortament condicionades per les limitacions que imposa el fet que en la majoria de països les xarxes escolars i sanitàries, la formació professional i ocupacional i els serveis socials especialitzats no formen part, ara com ara, de la base competencial dels municipis. La participació dels municipis en la despesa pública global és encara molt feble en la majoria de països.

Però tot i així, i de manera general, les agendes d'intervenció municipal s'han ampliat notablement i també ha crescut significativament la capacitat de despesa. Primer van ser polítiques de promoció econòmica, de joventut o esportives. Després, polítiques de regeneració dels espais públics i de rehabilitació d'habitatges i edificis. I, més tard, una xarxa de serveis socials d'atenció primària més enllà del que era considerat com a tradicional en aquest camp. I en els darrers anys, s'han anat produint noves actuacions davant de problemes nous, entrant en espais i temàtiques que no havien estat mai considerades: medi ambient i sostenibilitat, plans comunitaris, promoció d'habitatge, educació infantil, plans d'igualtat de gènere, programes de cooperació al desenvolupament, polítiques d'innovació tecnològica, etc. En els darrers anys i en molts països, es constata una preocupació creixent per cercar formes més integrades de relacionar les diferents polítiques i actuacions municipals. Es plantegen plans transversals a partir

de criteris territorials (barris degradats, regeneració de centres històrics...), temàtics (exclusió, immigració...), de franja d'edat (joves, gent gran...) o de col·lectius específics (discapacitats, famílies monoparentals...), i tot això relacionat-se millor o pitjor amb les formes tradicionals de gestió departamentalitzades i segmentades. I potser, encara més significativament, sorgeixen estratègies de lectura global de les ciutats i els pobles, buscant processos d'actuació multidimensional lligats a un cert fil temàtic, i amb una forta presència d'instruments de participació ciutadana que s'hi incardinin de manera més o menys explícita. Destacaríem les Agendes locals 21, els Projectes educatius de ciutat, les Polítiques de nova ciutadania o els emergents Plans locals d'inclusió social. Temàtiques concretes que busquen relligar diverses formes d'actuació dins de perspectives teòriques que ens parlen d'estratègia global de ciutat o comunitat (vegeu-ne el resum al quadre 4).

Quadre 4.

Innovació i transversalitat a les agendes de polítiques locals

	POLÍTIQUES ECONÒMIQUES	POLÍTIQUES SOCIALS	POLÍTIQUES TERRITORIALS	POLÍTIQUES MEDIAMBIENTALS
POLÍTIQUES DE PRIMERA GENERACIÓ	Formació i ocupació Recolzament a les empreses	Atenció social primària Promoció cultural Esport i temps lliure	Regulació urbanística Infraestructures viàries	Espais verds Control de la contaminació
POLÍTIQUES INNOVADORES	Serveis locals d'ocupació i inserció laboral Pactes territorials i nous jaciments Polítiques d'innovació tecnològica	Polítiques de cooperació al desenvolupament Lluita contra l'exclusió Plans d'igualtat de gènere Serveis a les famílies Bancs de temps	Regeneració de centres històrics Plans comunitaris Pactes de mobilitat Habitatge diversificat	Minimització i gestió sostenible de residus Nova cultura de l'aigua Plans d'energies renovables Polítiques contra la contaminació acústica
ESTRATÈGIES TRANSVERSALS	<ul style="list-style-type: none"> • AGENDES LOCALS 21 • PROJECTES EDUCATIUS DE CIUTAT • PLANS DE NOVA CIUTADANIA I INTERCULTURALITAT • PLANS LOCALS D'INCLUSIÓ SOCIAL 			

Font: IGOP.

En aquestes polítiques, un dels elements d'innovació que convé destacar, com dèiem, ha estat l'especial consideració dels temes de participació ciutadana. Segurament, transversalitat i participació han estat dues de les paraules més utilitzades en els darrers anys en els municipis que més han avançat en formes més innovadores de governar i gestionar les polítiques locals. Però també és cert que no sempre aquests termes s'han materialitzat adequadament. Des de cada política sectorialitzada s'ha volgut avançar en visions més transversals i generar complicitats cap a altres àrees. I també en cada una d'aquestes iniciatives s'hi incorporava una lògica participativa. El resultat, molts cops, ha estat que la perspectiva de transversalització hagi estat menor del que s'esperava, i que els esforços participatius hagin recaigut molts cops sobre un grup d'actors més o menys redundant. Segurament, en el futur caldrà buscar fórmules organitzatives i institucionals que afavoreixin aquestes dinàmiques transversals i que incorporin de manera més estructural la participació.

Des d'aquest mateix punt de vista, tot i que aparentment sigui un èxit la creació de regidories i de direccions generals de participació ciutadana, al mateix temps no deixa de ser una certa contradicció el fet de sectorialitzar en forma de política, que hauria de ser més aviat una perspectiva de govern. Ja fa uns anys, una problemàtica semblant es va produir en la progressiva incorporació de la perspectiva de la sostenibilitat en les polítiques públiques. A la pràctica, el que hauria d'haver estat una lògica de desenvolupament que impregnés transversalment totes les polítiques sectorials es va anar convertint en una política cada cop més institucionalitzada, però també més sectorialitzada. Aquests darrers deu anys han anat veient aquesta «focalització» de les perspectives de participació, i la seva institucionalització local i autonòmica. És, sens dubte, una bona notícia, però alhora hauríem de ser conscients dels límits que té aquesta configuració si no s'aconsegueix que les noves perspectives de la governança participativa no es quedin limitades a ser, ni més ni menys, que una més de les polítiques sectorials.

8 La desafecció política a Catalunya: un fet diferencial?

Mariano Torcal Lorient

La desafecció política és un tema d'actualitat —i molt més a Catalunya—, disparat en aquest últim cas, fonamentalment, per la baixa participació al referèndum sobre l'Estatut de Catalunya del 2006, i per l'escassa participació que va haver-hi a les eleccions al Parlament que hi va haver després. No obstant això, convé no precipitar-se sobre alguns aspectes i interpretacions del fenomen. Aquest requereix una reflexió més àmplia que ajudi a dilucidar, primer, les causes del problema i, després, les seves conseqüències previsibles.

L'informe sobre cultura política a Catalunya que antecedeix a aquest treball és aclaridor en alguns aspectes. El més important, com es discutirà més endavant, és el de l'estabilitat observada en les actituds dels catalans durant les dues últimes dècades i, sobretot, la inexistència per bé o per mal d'un «fet diferencial català» en aquest àmbit. Això significa en realitat, avançant una mica les conclusions, que la desafecció dominant a la societat catalana no cal buscar-la tant en aspectes conjunturals de la política catalana actual, o en aspectes institucionals del sistema actual, sinó en determinats factors de més profunditat que explicarien la seva permanència en el temps i la seva similitud amb la resta de l'Estat.

Aquests aspectes, ampliat i debatut amb més detall, seran bàsics en la discussió de les pàgines que segueixen, i un dels arguments centrals per fer un diagnòstic una mica més aclaridor de la desafecció política, l'objecte central d'aquest capítol. Després d'això,

segueix una discussió sobre determinades conseqüències que la desafecció pot tenir a Catalunya, com en qualsevol democràcia, i que justificarien la importància d'aquest tema.

Però, abans de res, voldria fer una recapitulació del concepte de *desafecció política* i de com ha de mesurar-se per ajudar a centrar bé la discussió. Per exemple, i per començar, l'abstencionisme no és un indicador de desafecció. En tot cas, la desafecció és un antecedent més de l'abstencionisme, d'entre els molts que té, i, a més, no és precisament un antecedent que pugui servir per explicar o predir oscil·lacions sobtades dels nivells de participació que s'han anat observant a Catalunya i que són objecte inicial de la preocupació que ha disparat la veu d'alarma. La desafecció política conté un conjunt d'actituds que serveixen més per donar sentit a les pautes generals i estructurals de la participació que per explicar les seves oscil·lacions sobtades.

QUÈ ÉS *DESAFECCIÓ POLÍTICA*?

És freqüent en ciències socials, desafortunadament, que es produeixi un ús indiscriminat i poc rigorós de determinats conceptes, per això moltes vegades aquests conceptes acaben sent una espècie de calaix de sastre. Aquest és un fenomen encara més exacerbat en els estudis d'actituds polítiques. Sense anar més lluny, el mateix concepte de *cultura política* ha estat víctima destacada de tot això (Lane, 1992)

Al concepte de *desafecció política*, introduït inicialment per Di Palma (1970: 30), li ha passat una mica el mateix, i ha arribat a casos on hi ha hagut una omissió explícita de tota definició, malgrat ser el centre d'un volum monogràfic dedicat a això (Pharr i Putnam, 2000). En aquest sentit, hi ha disparitats de definicions. I no només això: també s'han utilitzat altres conceptes per definir el mateix. Fins i tot, hi ha conceptes que s'han operacionalitzat amb indicadors semblants, com per exemple el concepte de *cinisme polític*, aprofundint més en la confusió.

Tot i així, comença a haver-hi diversos punts coincidents respecte a la desafecció política. El primer és que no pot mesurar-se per indicadors de comportament polític, ni a nivell

agregat ni individual. És a dir, com s'ha comentat, la desafecció no pot mesurar-se per mitjà de l'abstencionisme electoral. Un segon punt coincident en la literatura és que aquesta desafecció no sembla afectar la legitimitat democràtica. En altres paraules, una cosa és la desafecció i una altra el grau de suport a la democràcia i, per tant, no es poden utilitzar indicadors creats amb aquesta finalitat per mesurar la desafecció (Hibbing i Theiss-Morse, 1995; Kavanagh, 1997; Newton, 1999; Offe, 2006). El suport a la democràcia consisteix en la creença que aquest sistema és el millor i el més apropiat per governar-nos (Hertz, 1978: 320; Linz, 1988: 65) i, implícitament, almenys, suposa una comparació amb altres tipus de règims polítics coneguts (Rose i Mishler, 1996: 52-53).

Per això, podem avançar una definició de *desafecció política* en els termes següents: l'apreciació subjectiva que tenen els ciutadans que les institucions i els mecanismes de representació política i els representants polítics no responen a les seves necessitats, que no tenen credibilitat i que únicament vetllen pel seu interessos, de manera que, alhora, generen una enorme desconfiança i un gran desinterès cap a la vida política i els assumptes públics en general. Podem observar, per tant, que la desafecció política té dues dimensions: la desafecció institucional i l'allunyament polític o la falta d'implicació personal amb la política (Torcal i Montero, 2006). Aquesta última fa referència explícita a la falta d'interès pels assumptes públics, per la política i pels processos de presa de decisió. La desafecció institucional fa referència a la falta de confiança i l'escepticisme cap als mateixos mecanismes de representació, el procés de representació i els representants polítics i socials.

Com poden mesurar-se les dues dimensions de la desafecció política? Els indicadors més freqüents de desafecció institucional són tots aquells que valoren les institucions de representació política i que es denominen confiança institucional o confiança política. L'interès resideix sobretot en la baixa valoració de les institucions de representació política, que són sistemàticament les pitjors valuades enfront d'altres institucions de l'estat (Denters, Gabriel i Torcal, 2006). Un altre indicador de desafecció institucional són els clàssics indicadors d'eficàcia política externa (Campbell i altres, 1960), que mesuren l'apreciació subjectiva del grau de resposta que tenen els representants polítics a les demandes dels ciutadans. Aquests indicadors solen estar molt correlacionats. Respecte a l'allunyament polític o la implicació personal amb la política, tenim l'indi-

cador d'interès en la política, la importància de la política en la vida dels ciutadans i, finalment, els clàssics indicadors d'eficàcia política interna (Campbell i altres, 1960), que representen la negativa acte-percepció dels individus per poder enfrontar-se i entendre el món polític en general.

En la secció següent, discutirem la distribució i l'evolució d'alguns d'aquests indicadors a Catalunya i a la resta de l'Estat per donar pas a algunes reflexions sobre els factors que podrien donar sentit als alts nivells de desafecció en aquesta comunitat autònoma.

EN TENEN LA CULPA ELS POLÍTICS I ELS PARTITS POLÍTICS ACTUALS?

Una de les hipòtesis més esteses en els últims temps sobre el nivell de desafecció a Catalunya és que aquesta s'ha produït com a conseqüència de la falta d'atenció de la classe política i dels principals partits polítics del sistema als problemes dels ciutadans i per la seva incapacitat de donar resposta a aquests problemes. En realitat, aquesta hipòtesi és molt plausible, per descomptat, i coincideix amb algunes de molt esteses entre els experts. Per començar, molta de la literatura de l'anomenada crisi de legitimitat dels anys vuitanta es basava en la presumpció que el deteriorament de les actituds cíviqes que s'observava tenien a veure amb els resultats defectuosos que aquests sistemes polítics oferien i les expectatives frustrades regnants que oferien els resultats dels sistemes democràtics entre els ciutadans. La democràcia no funcionava bé ni obtenia els resultats esperats, i aquest fet generava un descontentament que s'encomanava a la valoració del règim i/o a les seves institucions i els mecanismes de representació política. Per tant, aquesta hipòtesi sobre el descontentament i el seu efecte en les actituds de cinisme i desencant dels ciutadans, que sembla que té cert predicament entre alguns observadors i analistes, no és nova.

No obstant això, aquest descontentament polític no ha d'estar necessàriament unit a actituds desafecció. De fet, estudis més recents han mostrat l'enorme independència que hi ha entre el descontentament polític i altres dimensions, com ara la desafecció o el mateix suport a la democràcia. El descontentament amb el funcionament de la democràcia i els seus èxits té molt més a veure amb la valoració de la situació econòmica, amb

la popularitat d'un govern determinat i les seves polítiques i, fins i tot, amb la diferent valoració que es fa de l'oferta dels partits (Montero i altres, 1997a i 1997b; Nye i altres, 1997; Linde i Ekman, 2003; Dalton, 2004; Gunther, Montero i Torcal, 2007). En realitat, sembla que en molts casos la desafecció política té poca relació amb les oscil·lacions que a curt termini poden produir-se per la popularitat o la impopularitat d'un govern, un líder o uns partits polítics i les seves decisions. Aquests moviments en l'opinió pública poden obrir espais per a realineaments que generin canvis en les majories parlamentàries i poden produir, fins i tot, descensos en la participació electoral si no apareixen alternatives satisfactòries o ofertes partidàries que ofereixin solucions als problemes i sàpiguen capitalitzar aquest descontentament. Malgrat tot, no afecten tan clarament actituds més bàsiques relacionades amb la desafecció (Farah i altres, 1979; Kaase i Marsh 1979).

Sembla que aquest és el cas de Catalunya, o almenys això semblen indicar algunes de les dades discutides en aquest informe i que fan referència tant a la seva estabilitat en el temps com a la seva comparació amb les dades de la resta de l'Estat. No sembla, a partir de les dades esmentades, que estiguem davant d'un fenomen nou que s'estén en la ciutadania com a conseqüència dels esdeveniments polítics dels dos últims lustres o de les dues últimes legislatures i el descontentament que aquests hagin pogut generar entre la ciutadania catalana. No obstant això, es pot pensar en la possibilitat que la falta de resposta generalitzada de la classe política i dels principals actors polítics als problemes dels ciutadans i a les seves preocupacions, juntament amb l'absència d'ofertes partidistes més pròximes a aquestes preocupacions, podrien haver generat en l'últim lustre un allunyament generalitzat de la ciutadania i un augment de la desafecció política. La comparació de les dades de desafecció institucional amb les institucions de l'Estat i la de la Generalitat podria suggerir una presència creixent d'aquest fenomen. Però, com es mostrarà, en general les oscil·lacions són petites i no sembla que la base del problema estigui allà, si bé hi està influïnt d'alguna manera en els últims temps. Es tracta més aviat d'un fenomen de desmobilització política de determinats sectors de la societat catalana que es mostren evidentment descontents.

Les respostes al perquè d'una elevada desafecció a Catalunya cal buscar-les en factors més a llarg termini. Aquest tipus de treball no permet fer ni presentar anàlisis multivariants més complexes que permetin refutar i sustentar altres hipòtesis possibles, però

afortunadament comptem amb la comparació sincrònica (entre unitats polítiques diverses) i la comparació diacrònica de les dades de Catalunya per poder asseverar algunes afirmacions amb algun grau de versemblança i plausibilitat.

CAUSES DE LA DESAFECCIÓ A CATALUNYA

Els durs anys de l'últim lustre a Catalunya

El grau de descontentament actual dels catalans amb el seu govern i les seves institucions i amb la situació actual és manifest i incontestable. L'octubre del 2006, poc abans de les últimes eleccions autonòmiques, el descontentament polític amb els rendiments del Govern i dels principals partits catalans era generalitzat: segons dades del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS, a partir d'ara), un 35% dels catalans considerava que la situació econòmica era bona, però només un 18% deia alguna cosa similar de la situació política. Així mateix, i d'acord amb les enquestes postelectorals del CIS en les últimes eleccions autonòmiques, Catalunya és la comunitat amb més opinions negatives sobre la gestió del seu govern: un 33% dels catalans declarava que el seu govern ho havia fet «Malament» o «Molt malament», mentre que la mitjana autonòmica era del 20%. Finalment, el desfasament entre les preocupacions de les elits partidistes i les dels ciutadans era clar. Després d'una legislatura centrada en la discussió de l'Estatut i en temes identitaris i nacionalistes, només el 5% assenyalava el finançament autonòmic com la qüestió més rellevant: la immensa majoria dels problemes pertanyia, per descomptat, a l'àmbit de les polítiques socials i de benestar.

No obstant això, el tipus de diagnòstic que uneix aquest descontentament dels catalans els últims anys amb la desafecció política resulta, almenys, desconcertant. Per començar, cal no confondre desafecció política amb desmobilització política i electoral, que és el que principalment sembla que està passant —i en molt menor mesura del que s'afirma. És cert que a les eleccions autonòmiques catalanes l'abstenció mitjana és del 39,8%, i que a les del 2006 va superar el 40%, mentre que a les eleccions generals l'abstenció va ser només del 23,4% a les del 2004 i del 28,8% a les últimes del 9 de març del 2008. Ara bé, a les pautes generals de participació electoral de les eleccions catalanes aquesta distància

ha estat més o menys sempre present i fa més aviat referència a un problema d'integració d'una part de la societat d'aquesta comunitat autònoma en el sistema polític català.

Ara bé, resulta desconcertant també perquè aquest tipus d'arguments van units a la suposada desafecció i el suposat cansament dels catalans per la falta de resposta de les institucions de l'Estat a les seves necessitats. No obstant això, les dades d'una enquesta de l'Institut Noxa efectuada a finals d'octubre del 2007 ja mostraven, fins i tot abans de l'inici de la dura campanya electoral dels últims mesos, que els catalans havien reduït la seva valoració de la política del president Zapatero cap a Catalunya, però que, al seu torn, havien incrementat els seus suports electorals al PSC. Els recents resultats electorals de les eleccions generals del 9 de març del 2008 han confirmat aquestes tendències i han mostrat que aquesta suposada frustració davant l'estat de coses que se n'han anat produint en aquests anys, per alguna raó, no s'atribueix tant a les institucions i els representants polítics de l'Estat, sinó al Govern i les institucions de la Generalitat. Segons les dades recents d'aquest mateix institut, els catalans distingeixen clarament entre el Govern espanyol, al qual un 53% valora positivament després de prop de quatre anys de vida, i el Govern de la Generalitat, amb una valoració positiva de només el 37% quan encara no havia complert un any de la seva formació. De totes les comunitats, Catalunya és també la que atorgava una valoració més elevada del president del Govern espanyol, i només en quatre comunitats, entre les quals Catalunya, la valoració de Zapatero era més alta que la del polític autonòmic millor puntuat. Si l'elevada frustració amb la situació actual estigués afectant les institucions de representació política i la classe política en general, ho faria també a les mateixes institucions i el Govern de l'Estat, però no sembla que sigui el cas. Tampoc sembla, per tant, que les limitacions, reals o no, a l'autogovern de Catalunya o l'atac a la identitat catalana es trasllueixin en la valoració de les institucions i els polítics estatals, ja de per si baixos, sinó més aviat a les institucions i els representants catalans.

I un tercer element que fa que aquesta hipòtesi sigui contestable és que aquesta desafecció és compartida pels catalans amb molts altres espanyols, a qui els esdeveniments de la política catalana i les decisions de les seves institucions no afecten directament. Segons les dades del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO, a partir d'ara) de l'octubre del 2007, el grau de confiança dels catalans en els polítics catalans estava per sota del 5 en una escala de 0 (cap) a 10 (màxima).

Aquestes actituds i altres de similars són presents en molts sistemes democràtics, i semblen especialment agudes en les democràcies noves. En la majoria dels casos, aquesta modalitat de desafecció no qüestiona la legitimitat del règim democràtic ni la de les institucions catalanes, però, com discutiré més endavant, les seves conseqüències poden ser devastadores per al joc polític i per a la informació que reben els mateixos representants polítics de part de la ciutadania. Pot ser que la desmobilització dels últims anys hagi aguditzat aquest problema a Catalunya, però la causalitat del fenomen podria ser a la inversa. És a dir, la classe política catalana atén els interessos d'aquells que fan sentir més la seva veu però que potser no representen els interessos del ciutadà català mitjà.

Pautes d'evolució i canvi de la desafecció en el temps

El fenomen de la desafecció a Catalunya no és nou, al contrari, les dades longitudinals mostren precisament la pervivència del fenomen en el temps. Les dades d'allunyament polític o de falta d'implicació personal amb la política a Catalunya mostren una pauta de clara continuïtat en el temps. El grau d'interès per la política que declaren els ciutadans d'aquesta comunitat autònoma mostra que aquest ha estat baix i constant durant les dues dècades anteriors. Com es pot veure a les dades recollides pel CIS per al període 1990-2000, com a mitjana un 3,5% i un 21,7% afirmaven tenir, respectivament, molt i bastant interès en la política, enfront d'un 37,3% i un 37,2% que declaraven tenir-ne poc i gens, respectivament. La forquilla d'oscil·lació d'aquests percentatges durant aquests anys s'ha mogut entorn de l'error mostral i, en tot cas, amb magnituds molt escasses. Només es va arribar a un 25% de gent que declarava tenir bastant interès el 1995. A més, com mostra l'indicador 30 de l'informe, els percentatges dels anys 2000 no han significat cap canvi. Només en els anys 2003 i 2004 sembla haver-hi una relativa oscil·lació significativa, ja que el 47% i el 44% van declarar que hi estaven molt o bastant interessats, respectivament. Aquest increment temporal pot ser atribuït, com s'aprecia a l'informe, a les pautes de mobilització en contra del govern del PP i les seves controvertides decisions sobre la guerra de l'Iraq i el Pla hidrològic nacional. Però, també, podria ser conseqüència temporal de l'interès que podria haver despertat l'expectativa d'un canvi de govern d'esquerres a Catalunya i l'arribada inicial del

tripartit. Malgrat això, estem davant d'un fenomen molt circumstancial i d'escassa importància qualitativa i quantitativa.

Aquesta pauta de continuïtat en els nivells de desafecció dels catalans pot observar-se també amb les dades d'eficàcia política que apareixen en l'indicador 31 de l'informe, elaborat amb dades del CIS. El grau d'ineficàcia política, és a dir, el percentatge de ciutadans que rebutgen l'asseveració que «l'única manera que tenen per influir en el que fa el govern és votar» oscil·la entre un 18,5% de l'any 1989 i un 26,5% del 2002, nivells ja presents l'any 1980. En suma, vint-i-dos anys d'autogovern a Catalunya i sense l'arribada del tripartit ja mostraven l'estabilitat de l'esmentada creença, la qual inclou, d'una banda, una desconfiança cap als mecanismes de representació i participació que vagin més enllà del vot, i, d'una altra, una certa creença que «jo» no tinc l'esmentada capacitat, fet que indica un cert component d'allunyament o de falta d'implicació.

L'estudi recentment publicat dins del marc del projecte *Citizens, Involvement and Democracy* (CID) (Montero, Font i Torcal, 2006) sembla apreciar alguna oscil·lació més gran pel que fa a l'eficàcia política, i defensa un cert creixement entre les acabelles dels vuitanta i el principi dels noranta (Bonet, Martín i Montero, 2006: 122). No obstant això, el punt de partida de l'esmentada evolució es marca des de l'enquesta del 1980, que és molt problemàtica a causa de la presència d'uns nivells de no-resposta molt elevats i que afecten tots els indicadors. Pot ser que aquest creixement sigui més plausible d'acord amb les dades del 1989 (vegeu el gràfic 20 del capítol 5), però tot i així cal assenyalar dos aspectes que matisen aquestes conclusions. Primer, que l'augment és molt escàs quantitativament i, segon, que és una pauta generalitzada que pot observar-se a tot Espanya, fins i tot al País Basc, on hi ha uns nivells d'allunyament o una falta d'implicació més gran.

Existeix un fet diferencial català i espanyol?

Catalunya tampoc sembla diferir substancialment respecte de la desafecció present a la resta de l'Estat. Les dades de l'informe i la seva discussió semblen bastant taxatius. En aquest sentit, no existeix un fet diferencial català, ni en negatiu ni en positiu. So-

cietats polítiques d'altres comunitats autònomes i de la resta de l'Estat presenten una gran similitud respecte a la desafecció política. Catalunya està al voltant de la mitjana de l'Estat.

Per exemple, el 1989 Catalunya i el País Basc mostraven un grau d'interès una mica més gran, però en cap cas arribava a un 30%, i gairebé dins de l'error mostral (vegeu el gràfic 19 del capítol 5). Aquesta tònica s'ha mantingut amb les dades del 2002 de l'estudi 2450 del CIS (CIS, 2002), i que forma part del projecte internacional CID, ja esmentat. El grau d'interès per la política dels catalans i la resta d'espanyols és molt semblant, amb només un 20% i un 25% respectivament. Un índex d'implicació política creat per a aquest mateix estudi amb els indicadors d'interès per la política i del grau d'eficàcia política interna evidencia que Catalunya està al voltant de la mitjana i per sota de la comunitat autònoma de Madrid (Bonet, Martín i Montero, 2006: 124). Fins i tot la comparació de l'interès per la política en els diferents nivells de govern (estatal, autonòmic i municipal) mostra una similitud notable entre els catalans i els ciutadans de la resta de l'Estat. Tant l'any 1993 com el 2002, catalans i espanyols declaraven en un 31% tenir molt o bastant interès en la política a escala estatal, un 37-38% en la de les comunitats autònomes i un 38-39% en la municipal (per a una discussió més detallada d'aquest aspecte, vegeu Bonet, Martín i Montero, 2006: 118). A més de la semblança en tot el territori de l'Estat, aquestes dades evidencien que l'interès augmenta una mica més segons la proximitat de l'Administració, però això no es trasllueix en un element de mobilització electoral.

Les dades d'eficàcia política externa o d'avaluació de la receptivitat de l'ordre polític de l'estudi CID són també molt semblants entre tots els territoris de l'Estat, si bé en aquest cas són una mica pitjors a Catalunya. Els catalans que assenteixen amb la frase «Els polítics no es preocupen pel que pensa la gent com jo» és d'un 82,6%, mentre que a Espanya és una mica menor, amb un 75,7%. El 80,2% dels catalans està conforme amb la frase «Hi hagi qui hi hagi al poder, sempre busca els seus interessos personals», mentre que els espanyols hi estan en un 74,9%.

Totes aquestes dades mostren una societat catalana amb uns nivells de desafecció molt semblants als observats a la resta de l'Estat. Aquest fet fa pensar que no és atribuïble

a aspectes distintius de la política o de l'entramat institucional d'aquesta comunitat autònoma. No obstant això, com passa amb la resta de l'Estat, la comparació amb altres països d'Europa mostra la gran distància que separa Catalunya de democràcies més tradicionals com ara Suïssa, Dinamarca, Noruega, Suècia, Alemanya i, fins i tot, Eslovènia (Bonet, Martín i Montero, 2006: 123). La comparació amb altres països, per tant, proporciona una major informació sobre quines hipòtesis cal seguir per buscar explicacions sobre els nivells permanents de desafecció a la societat catalana.

Conclusions sobre els factors explicatius a Catalunya

La similitud en les distribucions d'aquests indicadors amb la resta de la població de l'Estat ha de portar-nos a plantejar hipòtesis basades en la presència d'elements estructurals comuns a aquest i que, alhora, serveixin per entendre els nivells alts de desafecció en tot el territori de l'Estat i la seva estabilitat en el temps. La recerca de causes de la desafecció dels catalans ha de partir d'aquest fet i cal començar des dels elements que serveixin també per explicar les diferències observades amb altres països. Una d'aquestes hipòtesis hauria de partir de la presència de pautes de mobilització i desmobilització, d'inclusió i exclusió en l'entramat polític espanyol i català que han tingut lloc durant la llarga història democratitzadora d'aquest país i que han deixat un llegat cultural i actitudinal important (Torcal, 2006). La consideració d'aspectes relacionats amb el grau de modernització i educació i benestar de les societats no semblen tampoc del tot convincents, com es desprèn de la simple comparació de la desafecció en tot el territori de l'Estat espanyol en regions i realitats econòmiques, socials i culturals tan disperses.

Això no s'ha d'entendre com una defensa d'un cert determinisme cultural, sinó com un resultat acumulat de la interacció, després de dècades, dels ciutadans amb els seus sistemes polítics. En aquest sentit, és aquí on caldria tenir en compte l'efecte que podria tenir més a llarg termini la percepció existent entre un determinat nombre de ciutadans catalans de la falta de responsabilitat del sistema polític català actual. El sistema actual pot ser que estigui propiciant, això sí, una acumulació més gran d'aquest procés negatiu, a través de la presència d'una oferta partidista que no respon, aparentment, a

les preocupacions principals dels ciutadans, i que, així, genera entre aquests determinats sectors de la població un sentiment d'exclusió que explicaria en part les pautes de desmobilització observades respecte a la política catalana i que podrien generar un augment de la desafecció política més a llarg termini. En part, la política estatal, contràriament al que defensa l'opinió mediàtica, podria ser un element compensatori i integrador per a aquests sectors de la població catalana que se'n senten al marge, i podria evitar, de moment, que aquest procés d'exclusió o autoexclusió s'enquisti i generi un sentiment més gran de desafecció a Catalunya.

QUINS EFECTES POT TENIR UNA DESAFECCIÓ ALTA?

Per finalitzar aquest treball, voldria discutir els possibles efectes de la desafecció política. La literatura que ha tractat les conseqüències en el comportament de la desafecció presenta un panorama bastant contradictori. En un principi, es considerava que la desafecció tenia conseqüències negatives per al sistema fins al punt de qüestionar tota la viabilitat del sistema democràtic (Huntington, 1968; Crozier, Huntington i Watanuki, 1975; Offe, 1984; Habermas, 1985). No obstant això, més recentment la interpretació de les possibles conseqüències de la desafecció ha tingut una lectura més positiva, ja que l'augment d'aquests «ciutadans crítics» no s'ha entès com un símptoma de falta de legitimitat democràtica, sinó com el senyal d'una ciutadania més informada que reclama un funcionament de les institucions de representació política millor i més apropiat i una possibilitat d'influir en el procés de presa de decisió més gran (Dalton, 1988 i 2004; Kaase i Newton, 1995; Klingemann i Fuchs, 1995; Norris, 1999). D'aquesta manera, la desafecció pot fer que els ciutadans busquin mecanismes alternatius per expressar les seves preferències i opinions més enllà dels mecanismes convencionals i el vot (Barnes, Kaase i altres, 1979; Dalton, 1988 i 2004). Segons Gamson (1968: 48), la combinació d'uns nivells baixos de confiança en les institucions amb un sentiment alt d'eficàcia política interna i d'implicació política és un element dinamitzador de la mobilització política en els àmbits «no tan convencionals», de manera que produeix un augment d'aquest tipus de participació i genera reptes nous per a les societats democràtiques (vegeu Craig i Maggioletto, 1982; Sigelman i Feldman, 1983; Craig i Wald, 1985; Wolfsfeld, 1986). En definitiva, el creixement dels «ciutadans crítics» s'ha entès

com un element dinamitzador dels sistemes democràtics que ha canviat i que està canviant la relació entre els ciutadans i el poder polític.

No obstant això, aquest procés no sembla uniforme en totes les democràcies. Torcal i Montero (2006), i Torcal i Lago (2006) han argumentat que la desafecció política no només és més gran en les noves democràcies, sinó que és qualitativament diferent, de manera que genera uns resultats ben diferents. Primer, la desafecció té un efecte de desmobilització generalitzat que afecta tots els àmbits de la participació política, tant respecte als mecanismes més tradicionals de participació com pel que fa als menys convencionals. Segon, genera una ciutadania desinformada que impedeix que puguin exercir el control del poder polític d'una manera documentada, i impedeix, també, l'ús de les dreceres informatives que redueixen el cost d'obtenció d'aquesta informació (és a dir, el conjunt de pistes informatives generades per l'entorn polític perquè els electors poc informats puguin obtenir-la d'una manera ràpida i poc costosa —Lupia i altres, 2000—).

Sembla que a Catalunya, de la mateixa manera que a la resta de l'Estat, aquest podria ser el cas. La desafecció genera una ciutadania amb escassos recursos informatius i amb un desinterès cap a la política que està acompanyat per nivells baixos de participació política; la passivitat política impedeix que les preferències, les demandes i els interessos dels ciutadans arribin de manera alta i clara als líders polítics. Així, molts catalans, d'una manera similar a la de molts altres espanyols, controlen els polítics en molt menor mesura, i aquests tenen un marge de maniobra molt més alt per evitar respondre i retre comptes de les seves gestions. La participació política i social a Catalunya i a Espanya és baixa en la majoria dels àmbits excepte en la participació en manifestacions. Aquest fet —demostrat significativament pels treballs de Torcal, Montero i Teorell (2006) i pels treballs de participació social de Morales i Mota (2006), i, més recentment, confirmat amb les dades de l'Enquesta Social Europea (Ferrer, 2005; Morales, 2005)— sembla que té relació amb els nivells de desafecció. Els recursos individuals i el grau de motivació actitudinal esdevenen antecedents importants del grau de participació política dels ciutadans en totes les formes de participació, i propicien una falta de participació generalitzada (Ferrer, Medina i Torcal, 2006). És a dir, la desafecció esdevé a Catalunya també un agent de desmobilització i de falta de control del poder polític per part dels ciutadans.

Falta d'informació, descontentament i desafecció estructural són elements que, combinats, generen un laboratori perfecte per a la presència d'elits polítiques que, arribant des de fora dels grans partits, poden advocar per experiments irresponsables de populisme i poca profunditat ideològica i pràctica, de caràcter merament personalista, i que poden tenir un cert èxit electoral que distorsioni el joc democràtic i generi, al seu torn, la desinstitucionalització mateixa del sistema de partits (Mainwaring i Torcal, 2006). Aquest fet, altre cop, propiciaria nous comportaments populistes, irresponsables i apartidistes que, en una retroalimentació contínua, produirien un sistema d'una inestabilitat i falta de funcionalitat molt grans. Catalunya sembla que comença a mostrar alguns d'aquests símptomes preocupants.

Tercera part:

Actors

9 Actors col·lectius: associacions, partits i mitjans de comunicació

Robert Liñeira Sánchez i Sergi Pardos Prado

ELS ACTORS COL·LECTIUS COM A MEDIADORS ENTRE LA CIUTADANIA I L'ESTAT¹

En bona mesura, l'essència del govern democràtic rau en el procés pel qual els ciutadans titulars del poder demanen a les institucions que l'exerceixen una sèrie d'actuacions en forma de normes i polítiques públiques. El govern democràtic consistiria, doncs, en el fet que les intervencions de les administracions públiques responguin a les preferències i demandes dels ciutadans (Stuart Mill, 1861; Dahl, 1971). Per tal d'agregar i canalitzar aquestes demandes ciutadanes des de la societat a l'estat i de controlar com s'ajusten les actuacions públiques a les preferències ciutadanes, els ciutadans s'organitzen i participen en grups. Aquests grups estructuren la política com a pràctica col·lectiva intentat harmonitzar interessos i objectius, i definint línies d'actuació coordinades. En les nostres democràcies, els principals actors col·lectius que intervenen i mitjancen en aquest procés democràtic són fonamentalment les associacions, els partits polítics i els mitjans de comunicació.

1. Volem agrair als altres membres de l'equip—Eva Anduiza, Mariona Ferrer, Ignacio Lago, Clara Riba i Laia Torras— els seus útils comentaris a versions anteriors d'aquest treball. També ens han estat de molta ajuda els consells d'en Joan Botella sobre la vida interna dels partits, els d'en Chris Hanretty sobre l'anàlisi dels mitjans de comunicació, i els d'en Josep San Martin sobre associacionisme i associacions a Catalunya.

Aquests actors participen en la canalització de preferències i en el control de les actuacions públiques, però les seves funcions específiques en aquest procés polític són diferents i especialitzades (Luhmann, 1995). Les associacions es caracteritzen per la seva aproximació sectorial a l'esfera pública. Hi ha tants tipus d'associacions com àmbits d'interès públic. Les associacions servrien tant per vetllar pels interessos relacionats amb el seu àmbit d'actuació, com per agrupar i socialitzar en l'acció col·lectiva els ciutadans que participen en les associacions. L'aproximació específica i sectorial a la política de les associacions és el que les diferenciaria dels partits, amb un interès global per tots els àmbits de l'esfera pública. El paper fonamental que juguen els partits en els processos electorals els hauria situat com a organitzacions clau en l'agregació i canalització de les demandes ciutadanes. Aquesta funció també la duen a terme, en part, els mitjans de comunicació, que tenen un paper molt important en la formació de preferències dels ciutadans. A més, els mitjans haurien de servir altres funcions democràtiques fonamentals, com ara controlar l'actuació de les institucions públiques i dels qui les regenten i assegurar la representació de totes les sensibilitats polítiques i socials en l'espai públic.

En aquest capítol tractarem d'avaluar fins a quin punt aquests tres agents estan en condicions d'acomplir les funcions democràtiques que els són pertinents, i fins a quin punt ho fan. La seva anàlisi ens hauria de permetre fer un judici sobre la salut de la política com a pràctica col·lectiva a la democràcia catalana. És per això que hem definit una sèrie d'elements que es deriven d'aquestes funcions i hem avaluat fins a quin punt els nostres actors s'hi ajusten. Dues grans idees, doncs, participen de les pàgines que segueixen: l'ajustament entre funcions teòriques i realitat, i la participació dels ciutadans en la definició de les actuacions dels nostres actors.

ASSOCIACIONS

Diferents aproximacions a la teoria de la democràcia han defensat la necessitat d'una xarxa associativa extensa amb una ciutadania implicada com un element indispensable d'una democràcia de qualitat. Tocqueville (1835; 1840), en el seu viatge als EUA, veié en l'igualitarisme de la societat americana i en la tendència dels

seus ciutadans a associar-se la millor garantia d'una societat democràtica en la qual l'individu organitzat podia fer sentir la seva veu i fer front als excessos de l'estat. Almond i Verba (1963) creien que una societat civil forta era condició indispensable per al desenvolupament d'una cultura política democràtica i el manteniment de la democràcia. Més recentment, Putnam i altres (1993) han defensat que l'existència d'una xarxa associativa densa i nodrida de ciutadans que confien els uns en els altres facilita la cooperació social i és un requisit indispensable d'una bona democràcia. En general, doncs, les valoracions teòriques de la societat civil són positives, tot i que algunes veus denuncien el remarcable poder que alguns actors de la societat civil han aconseguit sense que la seva elecció o la seva rendició de comptes segueixi cap mecanisme democràtic (Agnew, 2002).

Caldria, però, distingir tres nivells diferents de connexió en les bones relacions entre associacions i democràcia: el dels individus associats, el de les associacions en si i el del sistema polític. Des del punt de vista dels associats, s'han defensat les associacions com un mecanisme crucial per a la integració social (Parsons, 1969), com a «escoles de democràcia» que ajuden a desenvolupar les habilitats ciutadanes dels individus (Cohen i Rogers, 1995), i com a baluards que ajuden a defensar l'autonomia de la societat enfront del govern. Pel que fa a les associacions, és rellevant des del punt de vista de la democràcia com aquestes decideixen col·lectivament a quins objectius destinen els seus recursos, és a dir, fins a quin punt la democràcia interna preval en la presa de decisions. Finalment, sobre la seva influència en el sistema polític, són rellevants les qüestions de com actuen les associacions com a grups d'interès i influeixen en l'elaboració de les polítiques públiques i, per tant, en la vida dels ciutadans.

En la nostra anàlisi de l'associacionisme a Catalunya, distingirem aquests tres nivells en dues seccions diferenciades. Primer, analitzarem els individus i la seva participació en associacions. Seguidament, analitzarem el funcionament intern d'aquestes associacions i el seu rendiment i la seva influència en l'elaboració de les polítiques públiques. En aquest punt, prestarem especial atenció als sindicats, atès l'important paper que juguen en la formulació d'algunes polítiques públiques de gran transcendència i que afecten sectors molt nombrosos de la població.

Pluralisme i densitat associatives

Dins de la teoria democràtica, les associacions i l'associacionisme han estat lligats a la idea de societat civil. La noció de societat civil és ambigua i ha conegut al llarg de la seva història un canvi de significat complet. Des de l'antiguitat i fins al segle XVII, el terme *societat civil* s'oposava a estat de naturalesa, i servia per identificar tota societat políticament organitzada. L'adveniment de la modernitat i l'omnipresència de l'Estat nació van facilitar un canvi de significat que va oposar la idea de societat civil a la d'estat. El terme passava a designar tot allò que pertanyia a l'àmbit privat, a la societat sense estat, i que quedava fora de l'àmbit de la família.

En aquest marc, la comunitat cívica pròpia d'una bona democràcia es caracteritzaria per una societat civil forta i que participa en les decisions de l'estat, de manera que garanteixi la participació activa dels ciutadans en el món públic i en la definició de l'interès comú. Aquesta participació cívica es canalitzaria a través de la participació en associacions. Emergeix, però, una primera qüestió sobre si qualsevol tipus d'organització té els efectes cívics que s'esperen de la societat civil. Algunes teories han defensat que fonamentalment és la participació en associacions amb preocupacions cíviques i interessos públics la que té les conseqüències beneficioses per a la democràcia que hem comentat. D'altres, però, han destacat que és la participació i el fet d'associar-se el més important, i que la interacció genera confiança en els altres independentment que l'objectiu de la participació respongui a motivacions de caràcter públic o privat. Aquesta confiança generaria expectatives de cooperació, sostingudes per les associacions, on les expectatives cristal·litzarien en pautes de cooperació continuades (Putnam i altres, 1993), que permetrien superar la paradoxa de l'acció col·lectiva (Olson, 1965) i fomentar la participació cívica.²

Nosaltres seguirem aquí aquesta segona línia, i entendrem per associacions qualsevol grup organitzat i amb un nom que estigui compost per individus que no veuen

2. Per *paradoxa de l'acció col·lectiva* s'entén el fet que dels béns públics —aquells dels quals pot gaudir tothom sense privar un altre del seu gaudi (com banyar-se al mar o una reforma legislativa que doni nous drets de ciutadania)— se'n beneficien tots els ciutadans, independentment de si han col·laborat en la seva obtenció, fet que incentiva que la gent no vulgui sacrificar recursos personals en la seva obtenció.

recompensada la seva participació de manera econòmica (Knoke, 1986). Aquesta és una definició prou àmplia que abasta multitud d'associacions especialitzades funcionalment, com ara sindicats, esglésies, moviments socials, associacions professionals, partits, ONG, associacions de veïns, cooperatives, esplais, etc.

Però a banda d'aquesta dimensió cívica i moral, la societat civil té un doble vessant organitzatiu i ciutadà. Les associacions conformen el vessant organitzatiu, la xarxa cívica de la societat, que serà més forta com més densa sigui aquesta xarxa i com més capacitat tingui per allotjar interessos i identitats disperses. Però, a la vegada, són els ciutadans els qui, amb la seva participació i implicació, nodreixen la xarxa i li donen vitalitat. Els dos components són necessaris i es complementen i, fins a cert punt, és raonable pensar que estan relacionats; és a dir, una xarxa cívica densa i forta tendirà a estar composta per ciutadans implicats, i a la inversa. És important, doncs, analitzar aquestes dues dimensions, tant per la seva importància intrínseca com per conèixer el tipus d'associacions sobre el qual s'insereix la participació dels ciutadans.

És difícil, però, saber quina és la densitat del teixit organitzatiu de Catalunya. Els registres oficials d'associacions ofereixen dades molt imperfectes, que no permeten saber quines associacions continuen actives o quins són els recursos econòmics i humans de què disposen. Malgrat això, els registres sí que ens permeten saber els àmbits associatius més dinàmics en el ritme de creació de noves organitzacions. Això fa possible saber quins han estat els tipus d'associacions que han anat proliferant més a Catalunya des de la legalització de la creació d'associacions el 1964. Des d'aleshores i fins a l'actualitat, el paisatge associatiu català ha anat canviant juntament amb les necessitats i els interessos dels seus ciutadans. Durant l'etapa de la transició, bona part del nou moviment associatiu estava vinculat als nous espais cívics i a la demanda de serveis a l'Estat. Les associacions de veïns —que ocuparien l'espai cívic que abans de la Guerra Civil havien ocupat els ateneus— i les llavors anomenades associacions de pares —nascudes sota la demanda de creació de places d'escola públiques i d'instal·lacions dignes— van tenir un gran dinamisme durant aquesta època. L'arribada de la democràcia al món local va fer que els nous ajuntaments integressin bona part del líders veïnals i que els governs municipals assumissin bona part de les reivindicacions de les associacions i, com a conseqüència, les associacions de veïns van perdre bona part de la força que havien tingut durant aquells anys.

A la primeria dels anys vuitanta, es veu la proliferació d'associacions ecologistes —lligades en un principi al moviment antinuclear— i pacifistes —amb gran protagonisme en els anys de debat sobre la permanència a l'OTAN. Durant els anys noranta augmenten les associacions vinculades a la cooperació internacional i a les catàstrofes més enllà de les nostres fronteres, evidenciant que l'associacionisme mostra una sensibilitat creixent cap als problemes mundials. També apareixen noves associacions que responen a nous fenòmens i realitats com la immigració. A la vegada, es consolida un associacionisme més vinculat a grups d'estatus (dones, joves, vells, immigrants) i a noves identitats col·lectives relacionades amb el consum i els hàbits de vida, com l'ecologisme i el medi ambient.³

Aquesta és, doncs, l'estructura associativa sobre la qual s'insereix la participació cívica dels catalans. Com hem vist, es considera que la participació en associacions facilita el desenvolupament d'actituds i comportaments democràtics per part dels associats, i l'adquisició de nivells més alts de coneixement i informació sobre els afers públics. A la vegada, l'experiència positiva d'interacció amb els altres i, de vegades, amb les institucions, facilitaria el desenvolupament de sentiments de major confiança en les persones i en el paper que el mateix individu pot jugar en l'àmbit polític (Brehm i Rahn, 1997). Tots aquests efectes serien més importants com més cívic fos l'objectiu de l'associació en què es participa i com més gran fos la implicació individual en l'associació, però fins i tot associacions desvinculades dels interessos cívics poden generar dinàmiques de creació de confiança en els altres. Si tots aquests elements són certs, es fa palesa la importància que té que una gran part de la població participi en associacions.

A Catalunya, el percentatge de ciutadans que pertanyen a associacions se situa al voltant del 45% de la població. Els tipus d'associacions que recullen una part més important de l'associacionisme són les associacions esportives, les de veïns, les culturals (corals, cercles d'art, etc.), les professionals, les ecologistes, les de solidaritat o ONG i els sindicats. Les associacions esportives són les més nombroses, amb un 9%, però hem de tenir en compte que part de l'associacionisme esportiu recull fenòmens com els gimnasos,

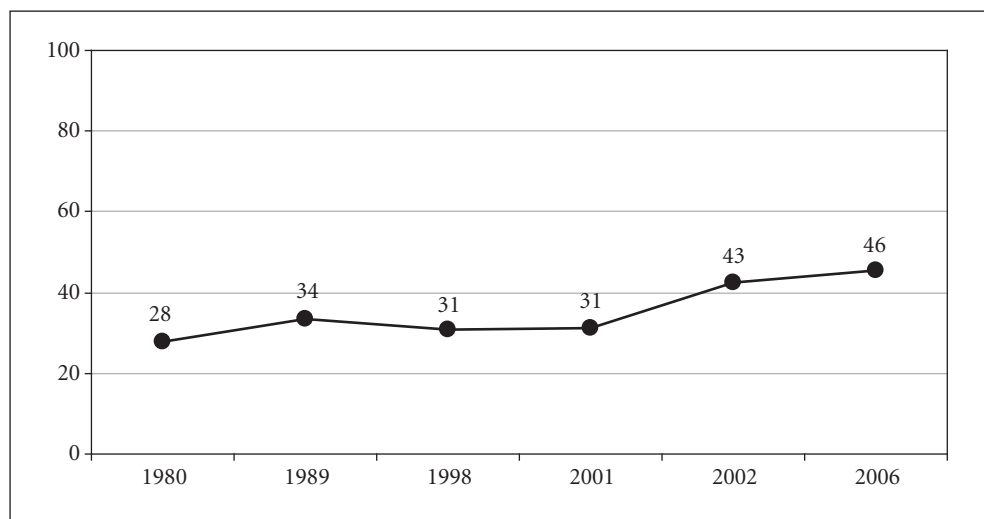
3. Per a una anàlisi més exhaustiva de les xarxes associatives a Catalunya, vegeu Sarasa (1998) i San Martín (2004).

un associacionisme que sovint comporta únicament el pagament d'una quota i una assistència individual que estaria lluny dels interessos cívics i de la interacció social a la qual hem vinculat els beneficis de l'associacionisme. Si no tinguéssim en compte les associacions esportives, el nostre indicador d'associacionisme prendria un valor del 36% per al 2006, fet que podria constituir una estimació de mínims dels nivells d'associacionisme. En qualsevol cas, i malgrat les dificultats per a les comparacions longitudinals, l'indicador 35 mostra una tendència associativa creixent a Catalunya que és congruent amb altres anàlisis (San Martín, 2004).⁴

Menys dificultats té la comparació de Catalunya amb els valors de l'associacionisme en altres territoris. En el marc europeu, Catalunya i el conjunt d'Espanya s'emmarquen

Indicador 35.

Densitat associativa. Percentatge de ciutadans associats



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

4. Hem de prendre les dades amb precaució atès que la tècnica amb què es recull la informació sobre l'associacionisme no ha estat la mateixa per a totes les enquestes, cosa que fa que una part d'aquesta variació sigui el resultat de les diferències en la tècnica.

dins dels baixos nivells d'associacionisme característics dels països del sud d'Europa, que mostren taxes d'associacionisme més baixes que les dels països anglosaxons, i molt llunyanes de les dels països escandinaus, amb índexs d'associacionisme propers al 90% de la població (Morales i Mota, 2006). Val a dir que aquest associacionisme baix és congruent amb la poca participació que mostren altres esferes de la política espanyola i catalana (vegeu el capítol 5). En el marc espanyol, Catalunya mostra nivells de participació molt similars als del conjunt d'Espanya. En el cas d'altres comunitats autònomes, destaca l'alt diferencial de participació amb el País Basc observable durant els vuitanta, període en què aquesta comunitat autònoma mostrava nivells d'associacionisme més propis del món anglosaxó que del sud d'Europa. Tanmateix, aquesta diferència sembla haver desaparegut segons les dades dels anys noranta, fonamentalment per una tendència a l'associacionisme més accentuada a tot Espanya. En el cas de la Comunitat de Madrid, disposem de dades per als darrers anys que mostren una tendència més alta a l'associacionisme en aquesta comunitat que a Espanya i a Catalunya.

Taula 15.

Densitat associativa. Percentatge de ciutadans associats a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

	1980	1989	1998	2002
Comunitat de Madrid			33	48
Catalunya	28	34	31	43
Espanya	30	34	30	42
País Basc	47	42	31	40
Andalusia		27		
Galícia	28		26	

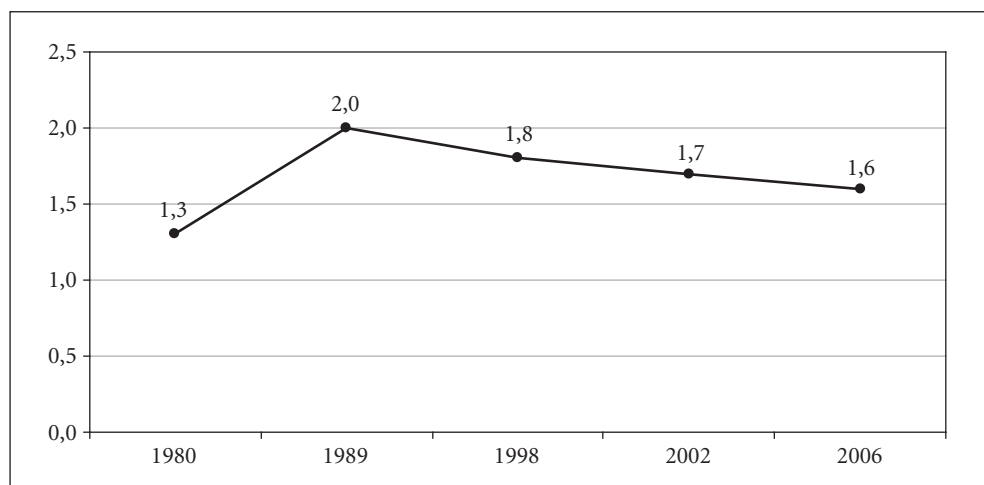
Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788, 2286 i 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 35 al catàleg.

La reduïda participació dels catalans a les associacions es veu reflectida també en l'escassa varietat de la seva experiència participativa. Si ens fixem en el nombre mitjà d'associacions en les quals participen aquells que pertanyen a com a mínim una associació, veiem que el repertori associatiu dels catalans no és gaire ampli. Per als diferents anys dels quals disposem de dades, la gran majoria declara participar en una

sola organització, atès que el valor mitjà sempre està per sota del 2 (amb l'excepció del 1989). La tendència a decaure seria el producte de l'entrada en el món associatiu d'un nombre més gran de persones i del fet que els nous associats serien menys actius —i, per tant, amb un associacionisme menys plural. En l'àmbit espanyol es dóna, altre cop, un valor molt similar al del conjunt d'Espanya i la resta d'autonomies, tot i ser més baix al de la Comunitat de Madrid.

Indicador 36.

Pluralisme associatiu. Nombre mitjà d'associacions per membre



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Un cop vista una panoràmica associativa general de l'associacionisme, ens centrarem ara en els sindicats, atesa la seva importància específica. Els sindicats són les institucions que actuen com a mediadors representant aquells que necessiten vendre la força del seu treball davant d'aquells que poden comprar-la. Però la seva importància no ve donada només pel seu paper com a mediadors laborals, sinó també perquè efectuen tasques de mediació en l'esfera política entre els treballadors, per un costat, i l'estat, per l'altre. A més, els seus àmbits d'actuació no acaben en les polítiques laborals i industrials, sinó que tenen papers rellevants en àmbits com la redistribució i la política social, i prenen

Taula 16.

Pluralisme associatiu. Nombre mitjà d'associacions per membre a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

	1980	1989	1998	2002
Comunitat de Madrid			1,96	1,87
Espanya	1,26	1,82	1,84	1,8
Catalunya	1,25	1,99	1,81	1,7
País Basc	1,25	1,85	2,26	1,71
Andalusia			1,86	
Galícia	1,39		1,81	

Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788, 2286 i 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 36 al catàleg.

posicions significades en temes com el gènere i la immigració. És important, doncs, veure quina és la presència d'aquest tipus d'associacions a la societat.

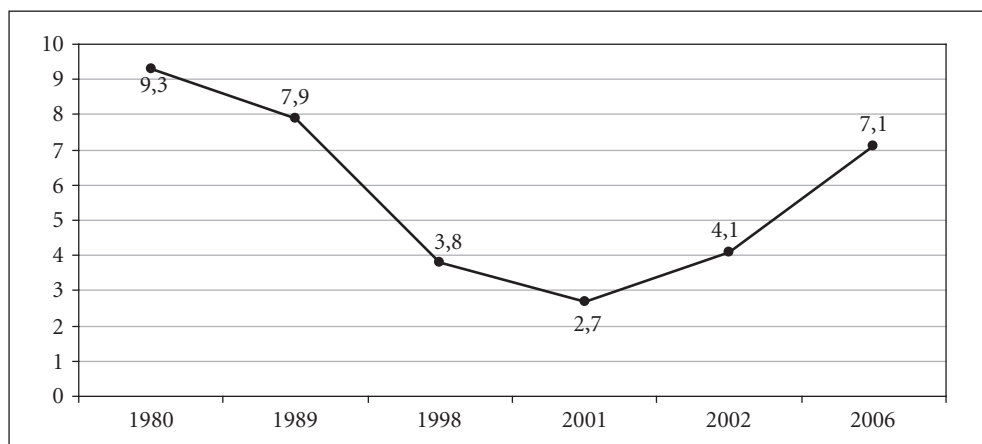
L'indicador 37 mostra la penetració dels sindicats a la societat a través de la densitat sindical bruta, és a dir, el percentatge de persones en situació econòmica activa afiliades a un sindicat.⁵ Com podem veure, l'indicador mostra una clara i continuada tendència a la baixa durant els anys vuitanta i noranta, però una tendència a la recuperació en els darrers anys, que els situa en una taxa d'afiliació sindical del 7,1% dels actius l'any 2006. Atesa l'escassetat de punts de la nostra sèrie, és difícil jutjar si aquesta tendència a l'alça respon a moviments conjunturals o a canvis d'onada més llarga. Però és significatiu el fet que aquest augment en l'afiliació es produeixi malgrat l'augment de la taxa d'activitat (el denominador del nostre indicador), fet que evidencia la consistència de l'augment.

Altre cop, serà més fàcil comparar les diferències entre els diferents territoris que les sèries temporals. En el context europeu, Catalunya i Espanya s'han caracteritzat

5. Aquesta dada serveix per mesurar l'impacte dels sindicats sobre el teixit social, a diferència de la densitat sindical neta (afiliats sobre ocupats), més adequada per mesurar la força dels sindicats entre els treballadors.

Indicador 37.

Densitat sindical. Percentatge d'afiliats sobre població activa



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

per nivells molt baixos d'afiliació sindical, molt lluny dels països escandinaus (amb taxes del 50% o més), i a la cua d'Europa juntament amb altres països del sud —com ara França, Portugal o Grècia— i l'est —com ara Hongria i Polònia. La síndrome

Taula 17.

Densitat sindical. Percentatge d'afiliats sobre població activa a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

	1980	1989	1998	2002
Comunitat de Madrid			5,2	9,2
Espanya	13,6	7,4	4,7	5,2
País Basc	23,4	9,1	5,4	5
Catalunya	9,3	7,9	3,8	4,1
Andalusia			5,3	
Galícia	9,2		2,2	

Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788, 2286 i 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 37 al catàleg.

meridional de baixa participació s'estén, doncs, a la participació sindical. En el marc espanyol, Catalunya té una afiliació sindical més baixa que el conjunt d'Espanya i que altres comunitats autònomes com Madrid i el País Basc. En bona mesura, aquest fet s'explica per les dimensions de les empreses a Catalunya —on històricament han proliferat les empreses petites i mitjanes— i per l'estructura ocupacional de Catalunya, amb un important sector de serveis molt divers i poc enquadrat en grans corporacions (Jordana, 1998).

En definitiva, tot i que els nivells d'associacionisme a Catalunya s'hagin incrementat en els darrers anys, es tracta de nivells baixos en el context europeu i que sintonitzen amb el poc nivell associatiu característic del conjunt d'Espanya. És també un associacionisme poc plural en el qual una gran majoria dels que hi participen ho fan en una única associació.

Funcionament intern i rendiment

La bondat democràtica de les associacions no està només determinada pel grau de penetració que aquestes tenen en la societat civil o per la pluralitat associativa dels seus ciutadans. El funcionament intern de les associacions i, concretament, els procediments de presa de decisions tenen gran transcendència. D'una banda, per a la vida mateixa de l'associació. D'una altra, perquè l'existència o no de democràcia interna a les associacions pot facilitar l'assoliment de les bondats cíviques que hem destacat, o la canalització de les vertaderes demandes de la societat cap al sistema polític.

Atesa la dificultat d'analitzar el grau de democràcia interna d'una organització (i encara més el del conjunt associatiu d'una societat), més que analitzar els mecanismes i la manera com es prenen les decisions ens fixarem en fins a quin punt les associacions disposen de recursos que permeten un alt grau de participació dels associats en la vida interna. Creiem que el grau d'implicació dels associats és el millor indicador d'aquesta dimensió, atès que permet uns nivells de participació importants dels associats —almenys de manera potencial— en la presa de decisions i en el control d'aquestes. Una ciutadania implicada en les associacions les proveeix de recursos humans, de coneixements i d'informació que faciliten la democràcia interna, l'extensió de pautes

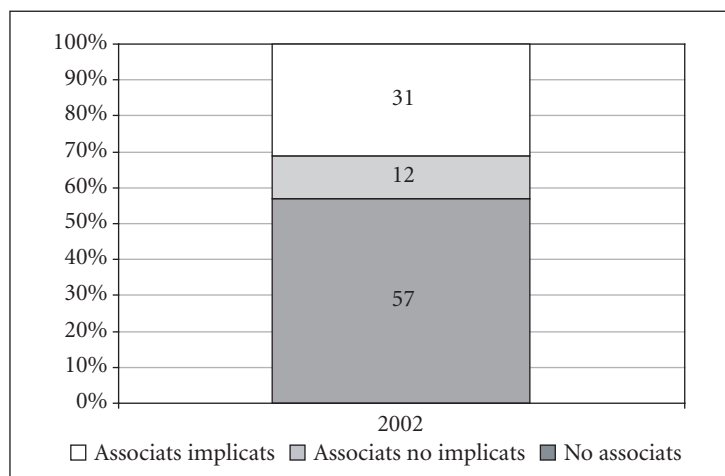
de solidaritat entre els associats i la incorporació de les demandes socials en el procés polític. Així, tot i que ja als primers estudis sobre organitzacions col·lectives es destaca la poca democràcia interna per la qual es caracteritzen (Michels, 1911), una forta implicació ciutadana pot suposar un fre en aquesta tendència.

Moltes de les anàlisis actuals afirmen que els ciutadans són cada vegada més passius en la seva vida associativa, i que aquesta participació és redueix cada vegada més al pagament d'una quota, a l'ús com a clients o usuaris dels serveis que presten les associacions o, en qualsevol cas, a l'associació passiva. En aquest declivi del compromís, alguns afegeixen que cada vegada més apareixen «associacions sense socis» (Putnam, 2000) o fenòmens com les «empreses de protesta» dins del sector dels nous moviments socials (Jordan i Maloney, 1997). Així, l'augment en el cens d'associacions que s'ha registrat a Catalunya durant la darrera dècada, podria ser en bona mesura el producte de l'entrada d'associacions en sectors més mercantilitzats que comporten una implicació ciutadana menor i un allunyament de les tradicionals funcions de canalització. Serà interessant, doncs, veure la implicació dels catalans en la vida de les seves associacions per avaluar la qualitat de l'associacionisme.

Malauradament, altre cop la manca de dades ens impedeix fer judicis evolutius de l'estat de la qüestió. Però, com a mínim, podem determinar fins a quin punt predominen les formes passives d'implicació associativa. Per mesurar la implicació, hem seguit Morales i Mota (2006), que utilitzen dades de l'estudi 2450 del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) del 2002 sobre l'associacionisme, i classifiquen aquells que manifesten pertànyer a alguna associació en funció de si han participat en alguna activitat organitzada per aquesta (com ara festes, recollida de signatures, manifestacions, actes culturals, etc.) i/o si han fet treball voluntari per a l'associació en els darrers dotze mesos. Els resultats es poden veure en el gràfic següent, on un 31% dels enquestats a Catalunya es mostren com a associats implicats, i un 12% com a associats no implicats. És a dir, una majoria dels associats mostren una certa implicació amb la seva associació. Tot i la disparitat de significats que les diferents implicacions individuals comporten, un terç dels catalans es mostraria com a ciutadans amb una certa participació i implicació associatives.

Indicador 38.

Participació activa en les associacions. Percentatge de participants actius en les associacions



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En termes comparats, però, es tracta més aviat d'una implicació escassa. A la taula següent es mostren les taxes d'associacionisme i implicació per a Espanya, la Comunitat de Madrid i el País Basc. Espanya, que mostra un nivell d'associacionisme similar al de la resta, mostra una implicació més alta. De fet, Catalunya és el territori amb dades disponibles que mostra una implicació més baixa, per sota del País Basc (que mostrava un associacionisme més baix que el català l'any 2002) i prou lluny de les taxes d'implicació associativa que s'observen a la Comunitat de Madrid. Tot i que, com apuntàvem, seria molt important saber el significat real de la participació en activitats per jutjar amb més coneixement de causa, sembla que l'associacionisme dels catalans no és especialment fort ni comporta una gran implicació, fet que podria reflectir el pes de les associacions d'usuaris més que de ciutadans, que busquen la prestació de serveis més que l'acció col·lectiva. En qualsevol cas, com ja s'ha posat de manifest en ocasions anteriors, aquest fet no casaria amb les tradicionals idees de Catalunya com a paradís de la societat civil, ja desmentides anteriorment (Sarasa, 1998; San Martín, 2004).

Taula 18.

Participació activa a les associacions a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya, 2002

	Associats implicats	Associats no implicats	No associats	Total	Associats implicats / Total d'associats
Comunitat de Madrid	40	8	52	100	83
País Basc	33	7	60	100	82
Espanya	33	9	58	100	79
Catalunya	31	12	57	100	72

Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 38 al catàleg.

En aquest marc de poca implicació, ens movem ara cap a les relacions entre les associacions i el sistema polític i, concretament, cap a les valoracions que fan els ciutadans de les associacions en el sistema polític. De nou, atesa l'extrema fragmentació del món associatiu, tant pel que fa a la varietat de temes com a la fragmentació organitzativa, ens centrarem en els sindicats. Aquesta elecció està justificada per l'impacte que els sindicats tenen en la vida dels ciutadans. Per una banda, els sindicats no només representen els seus afiliats, sinó que, atès el seu paper en l'elaboració de polítiques públiques, l'acció dels sindicats és general, per a tots els treballadors, i no només per als afiliats.⁶ Per una altra, el seu paper en la definició de les polítiques industrials i del mercat de treball a través dels processos de concertació i altres, la defensa d'objectius de redistribució a la política social o la seva influència en polítiques com el gènere i la immigració els col·loquen com a associacions en una situació privilegiada en el procés de presa de decisions polítiques. L'avaluació que fan els ciutadans de la seva tasca pot ser una bona mesura de com valoren els ciutadans la participació d'un tipus d'associació tan significada com els sindicats en la definició de les polítiques públiques.

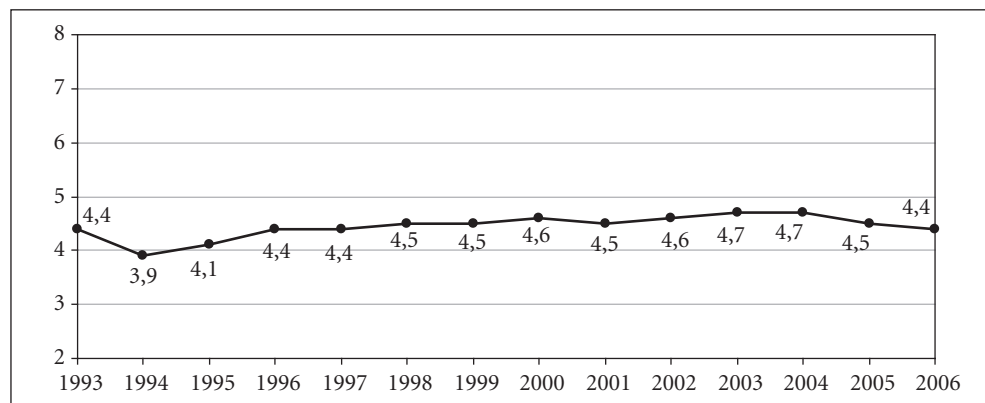
L'indicador 39 mostra la valoració mitjana que, en una escala del 0 al 10, fan els ciutadans de l'actuació dels sindicats segons el sondeig anual de l'Institut de Ciències

6. De fet, aquest canvi ha fet que ja no es pugui parlar tant de la representació dels sindicats com de la seva representativitat, terminologia que reflecteix aquest pas de la defensa dels afiliats a l'esfera pública i institucional (Köhler i Martín, 2005).

Polítiques i Socials (ICPS). Aquesta evolució mostra una gran estabilitat en la valoració, amb un rang de variació estret que va d'una valoració mínima del 3,9 el 1994 a una de màxima del 4,7 els anys 2003 i 2004. Tot i que la valoració està sempre per sota del 5, no és inferior a la d'altres institucions socials per les quals es preguntava en aquest sondeig l'any 2006 —com l'Església, la banca, els partits, la justícia o l'exèrcit. La valoració dels sindicats sí que és inferior a la de les institucions polítiques de govern —ajuntaments, Govern central, Generalitat i Diputació— i a la dels diferents cossos policials.

Indicador 39.

Valoració social mitjana dels sindicats (0-10)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Aquesta valoració reflecteix, en part, característiques pròpies de la cultura política dels catalans; en concret, els lligams afectius que els vinculen a cadascuna d'aquestes institucions. De fet, amb algunes significades excepcions, les dades del 2006 mostren que els catalans valoren pitjor aquelles institucions sorgides de la societat i que nosaltres havíem col·locat en l'input del procés polític —partits, sindicats, banca, Església— que les institucions estatals capacitades per prendre i implementar decisions polítiques amb poder coactiu —administracions públiques i cossos policials.⁷ Això

7. Les excepcions dintre d'aquesta pauta de millor valoració de les institucions estatals que les socials serien l'Administració de justícia i l'exèrcit.

ens assenyalaria que el nostre indicador reflecteix elements culturals que explicarien la seva gran estabilitat.

Malgrat l'estabilitat general, la valoració dels sindicats mostra lleugeres oscil·lacions en el temps. L'any 1994, enmig de la crisi econòmica de principis dels anys noranta, els sindicats reben la pitjor valoració de tot el període. A partir del 1995, la valoració comença a ascendir, i a partir del 1996, tot i la tònica general d'estabilitat, aquesta presenta un ascens suau però continuat. En aquests anys, que tot just coincideixen amb les dues legislatures del govern Aznar, els sindicats van estar força presents a l'espai públic. Durant la primera legislatura, els sindicats van viure una lluna de mel amb el govern popular, i van prendre protagonisme per la signatura d'importants reformes laborals. En canvi, a la segona, la seva visibilitat va ser el resultat d'una oposició forta al govern i a les seves reformes, oposició que va culminar amb la vaga general del 20-J del 2002. En definitiva, tot i les poques oscil·lacions i la dificultat d'assignar causes i desentrellar el que hi ha de valoració als sindicats i el que hi ha de clima d'opinió més general, semblaria que la visibilitat dels sindicats i la presència de temes laborals a l'agenda pública ha conduït a una millor valoració d'aquests.

Si la comparació temporal no ens han mostrat gaires canvis més enllà de conjuntures econòmiques i socials, caldrà comparar Catalunya amb altres territoris dintre d'Espanya. En aquest marc, Catalunya mostra una valoració mitjana dels sindicats molt propera a l'espanyola, però superior a la que en fan els ciutadans de la Comunitat de Madrid i força inferior a la que en fan els bascos. Tot i que, de nou, seria agosarat extreure conclusions d'una sola dada, semblaria que la valoració social dels sindicats no aniria lligada als nivells globals d'afiliació, tot i ser una relació positiva existent individualment (els afiliats tendeixen a valorar millor els sindicats que els no-afiliats). En definitiva, els sindicats a Catalunya —i al conjunt d'Espanya— no es mostren com una institució social especialment valorada, afirmació que cal matisar si aquestes dades es comparen amb les d'altres institucions socials. D'altra banda, tot i haver-hi lleugeríssimes oscil·lacions, l'opinió pública no sembla que sigui molt sensible a la seva actuació i tendeix a valorar-la de manera similar any rere any.

Taula 19.

Valoració social mitjana dels sindicats a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya (0-10)

	2002
País Basc	4,9
Catalunya	4,4
Espanya	4,4
Comunitat de Madrid	4,1

Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 39 al catàleg.

Aquesta mala valoració dels sindicats té com a correlat un sentiment de poca interacció i capacitat d'influència dels treballadors sobre els seus sindicats. Segons dades de l'edició 2002-2003 de l'Enquesta Social Europea, els treballadors espanyols consideraven força difícil que ells, com a ciutadans, poguessin influir en les actuacions posades en marxa pel seu sindicat, i valoraven aquesta possibilitat amb un 3,7 sobre una escala del 0 al 10. Aquesta valoració només tenia per sota la valoració de dos països europeus: Polònia i Eslovènia. En canvi, les possibilitats que atorgaven als sindicats d'influir per ells mateixos eren força més elevades (un 5 sobre la mateixa escala), de manera que situen Espanya al bell mig dels països europeus. Catalunya mostra pautes molt similars a les del conjunt d'Espanya, amb valoracions mitjanes del 3,2 i el 5,6, respectivament.⁸ Semblaria, doncs, que catalans i espanyols tendeixen a veure els sindicats com una institució llunyana sobre la qual no poden influir però a la qual sí que reconeixen una capacitat de canviar les condicions laborals.

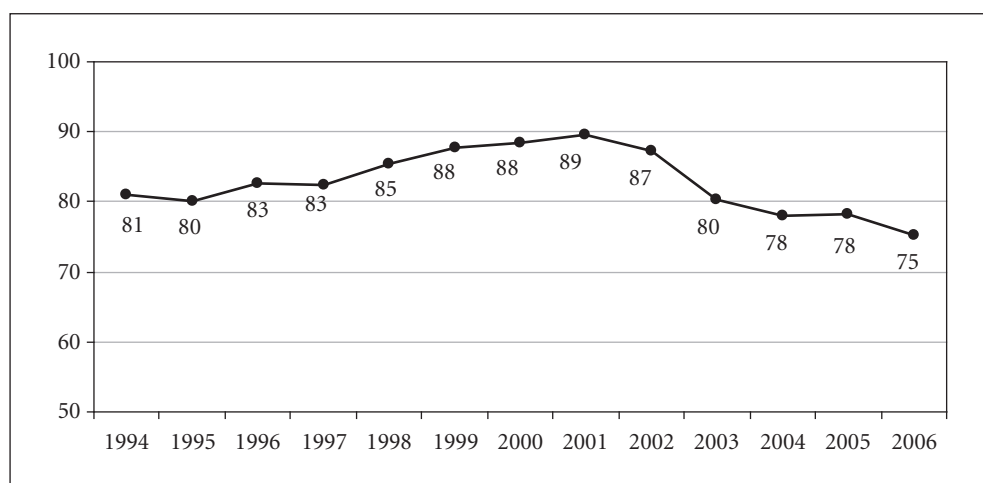
L'aspecte més destacat d'aquesta capacitat d'influència sobre les condicions laborals i el més quotidià en l'àmbit de la representació dels sindicats és la negociació dels convenis col·lectius. En aquest punt, ens interessarem pel seu grau de cobertura. L'indicador 40 recull l'evolució del percentatge de treballadors assalariats coberts per convenis col·lectius a Catalunya des de mitjans dels anys noranta. Els sindicats van ser legalitzats a Espanya el 1977. Les primeres dades recollides sobre la cobertura dels convenis no

⁸. Cal prendre les dades de Catalunya amb més cautela, ja que la mostra —tot i prendre Catalunya com a estrat i ser, doncs, representativa del conjunt de Catalunya— la constitueixen només 288 casos.

apareixen fins als anys vuitanta, però aquesta cobertura no va assolir nivells remarcables fins a la meitat d'aquesta dècada. L'evolució mostra un canvi de tendència durant aquest període: ascendent durant la segona meitat dels vuitanta (quan passà d'un 80% a un 90% de cobertura) i descendent en el primer lustre a partir de l'any 2000, en què l'indicador ha caigut dels prop de 90% a menys del 80% de cobertura.

Indicador 40.

Cobertura dels convenis col·lectius. Percentatge de treballadors coberts sobre el total d'assalariats



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

En el marc espanyol, Catalunya mostra nivells de cobertura gairebé 10 punts superiors. Els sindicats catalans, doncs, malgrat tenir una penetració social menor que en altres territoris, tenen, en canvi, un impacte més gran sobre un nombre més alt de ciutadans a través de la cobertura dels convenis col·lectius.

En definitiva, el funcionament intern de l'associacionisme català es caracteritza per una poca implicació ciutadana, fet que impedeix que gaudeixin de recursos importants i que dificulta el funcionament intern i el control democràtics. D'altra banda, el

Taula 20.

Cobertura dels convenis col·lectius a Catalunya i Espanya. (Percentatge de treballadors coberts sobre el total d'assalariats)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Catalunya	89	87	80	78	78	75
Espanya	73	72	71	69	69	67

Font: Elaboració pròpia amb dades del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya i del Ministeri de Treball. Vegeu l'indicador 40 al catàleg.

rendiment dels sindicats —les associacions amb un impacte més alt sobre les decisions públiques— no rep una valoració alta per part dels catalans, i tot i que la seva tasca tingui una gran incidència en la vida dels assalariats en forma de convenis col·lectius, aquesta ha caigut en els darrers anys.

Conclusions

La nostra anàlisi sobre les associacions s'ha fixat en tres dimensions estretament connectades: el grau de participació ciutadana en la vida associativa, el grau d'implicació dels ciutadans en aquesta participació i l'impacte d'un tipus d'associació tan significada com els sindicats en la vida dels ciutadans. Hem vist que el grau d'associacionisme dels catalans tendeix a ser baix, tot i trobar-se dintre dels paràmetres espanyols. De fet, la reputació de vigor relatiu de la societat civil catalana respecte a Espanya no es reflecteix en els nostres indicadors. Aquesta baixa participació cívica és congruent amb la baixa participació política que hem vist en apartats anteriors d'aquesta anàlisi.

De fet, creiem que aquestes dues dimensions estan d'alguna manera connectades. Si les baixes pautes de participació política poden ser explicades a través del mateix sistema polític i de la cultura política que vincula els ciutadans a aquest, hi ha una segona dimensió més prepolítica o societal relativa al sistema social que encaixaria amb l'anterior. Així, els baixos nivells de confiança interpersonal i de participació cívica estarien íntimament relacionats amb aquesta cultura política d'apatia, desconfiança

i poca participació. Una societat civil poc organitzada, la manca d'una idea generalitzada del que és públic, de compromís cívic, de vincles de confiança i de pautes de reciprocitat, constitueixen incentius forts per anar per lliure i per eludir un compromís en l'acció col·lectiva i política.

Els baixos nivells d'associacionisme es corresponen amb una poca implicació dels associats. Això té conseqüències importants per al funcionament intern de les organitzacions. La manca d'associacionisme i la poca implicació dels associats fan que les associacions disposin de molts pocs recursos de tot tipus, i que depenguin dels sectors mercantils per a tasques tècniques que agreugen les seves dificultats financeres. Aquesta poca capacitat de finançament a través dels associats comporta una dependència excessiva, en el cas de moltes associacions, dels diners públics, dependència especialment important en aquelles associacions de caràcter més cívic que prestador de serveis, i que sobreviuen principalment pel treball voluntari i les subvencions públiques. En definitiva, la manca de recursos i la seva dependència financera posen en qüestió l'autonomia de l'associacionisme respecte de l'estat.

D'altra banda, el contingut de l'associacionisme català ha canviat molt i s'ha allunyat molt de la imatge de l'associacionisme nascut amb la societat industrial. Els eixos de mobilització al voltant de les situacions de classe (obrerisme, pagesia i burgesia), d'opcions religioses (clericalisme enfront d'anticlericalisme) i nacionalistes (catalanisme enfront d'espanyolisme), que van caracteritzar la modernització de Catalunya al llarg del segle XIX i la primera meitat del XX, han cedit espai a nous eixos d'identificació col·lectiva, com ara l'ecologisme, el feminisme, el pacifisme i la cooperació internacional, entre d'altres. Aquests moviments nous es caracteritzarien pel seu caràcter interclassista, però això no ens ha de fer obviar que l'associacionisme està relacionat amb els recursos, i que a Catalunya —com a totes les societats en general— els nivells d'associacionisme són proporcionals als nivells d'estudis o d'estatus ocupacional dels ciutadans. És a dir, com més alts siguin els estudis i els nivells socioprofessionals, més propensió hi haurà a la participació en la vida associativa.

Finalment, pel que fa al rendiment i la capacitat d'incidència de les associacions en les decisions polítiques, cal destacar que aquest només pot ser limitat, atesa la poca implicació ciutadana en les associacions i la poca capacitat financera d'aquestes. Els

sindicats mereixerien una menció a part, ja que, malgrat la baixa afiliació, han gaudit d'una capacitat d'influència important en determinades polítiques públiques, i d'alguna presència a l'esfera pública i els mitjans de comunicació. Però fins i tot en el cas dels sindicats —que tenen, a més, una influència clara en la vida quotidiana dels treballadors a través de l'extensió dels convenis col·lectius entre els assalariats—, els ciutadans senten que hi tenen interacció i capacitat d'influència, fet que posa en evidència que, en qualsevol cas, les associacions compleixen la seva funció de mecanismes per a la participació activa dels ciutadans en el món públic de manera deficient.

PARTITS POLÍTICS

Des de la fi de la Segona Guerra Mundial, els partits han estat concebuts com a instruments indispensables de mediació entre demandes socials i institucions. La seva funció democràtica principal seria la de connectar les demandes dels individus i els grups socials amb les institucions públiques, funció en la qual han gaudit d'una posició social, política i constitucional preeminent. Alhora, els partits gaudeixen d'una posició de monopoli en el reclutament i la formació de personal polític i en l'agregació de les preferències electorals dels ciutadans. No en va, les eleccions, i en bona mesura la política en general, passen pels partits, fet que evidencia clarament que les seves característiques condicionaran de manera important la qualitat de la democràcia.

Però aquesta funció d'enllaç ha estat qüestionada, fins al punt que alguns asseguren que els partits ja no l'acompleixen i que només són un vestigi dels antics partits de masses o, almenys, de la idealització d'aquests (Katz, 1990). En l'actualitat, quan la democràcia de masses i de representació de grups socials ha estat substituïda per una democràcia d'opinió en la qual els llaços entre ciutadans i grups s'han desdibuixat, els partits haurien deixat l'esfera social per entrar en un procés de simbiosi amb l'estat que els hauria convertit en agències semiestatals. Això convertiria els partits en agents inservibles com a vehicles de comunicació i de transmissió de demandes des de la societat fins a l'estat (Katz i Mair, 1995).

Aquestes tendències tenen implicacions democràtiques molt importants. No hi ha institucions alternatives en aquesta funció d'enllaç dels partits. Els partits són el principal

instrument a través del qual els ciutadans poden fer arribar les seves demandes i els seus projectes de societat al procés democràtic. Si els partits han deixat de representar demandes socials per convertir-se en equips d'aspirants a governar, i si davant la manca de propostes programàtiques les eleccions només es poden jugar en termes retrospectius d'avaluació de la gestió i no de manera prospectiva i de decisions polítiques de futur (vegeu el capítol 2), la qualitat de la democràcia només pot ressentir-se'n. És per això que és molt important jutjar fins a quin punt els partits catalans estan en condicions d'exercir aquesta funció d'enllaç i fins a quin punt la seva vida interna permet canals de comunicació entre afiliats i dirigents.

Vinculació amb la societat i valoració

El moment més important en una democràcia i el seu principal element de definició són les eleccions (Dahl, 1971). Com hem vist, la participació electoral és l'única forma de participació política que exerceix una majoria social i és el moment de més intensitat en les relacions entre governants i governats. Els partits gaudeixen a la pràctica del monopoli de l'oferta electoral, atès que són l'única institució que promou llistes de candidats per ocupar càrrecs de representació. La valoració que fan els ciutadans de la institució dels partits serà, doncs, un element afectiu transcendental a l'hora d'abordar aquestes relacions. Així, en aquesta secció analitzarem les relacions entre partits i electors des de tres angles connectats: el paper dels partits en la tria electoral dels votants, la seva satisfacció amb l'oferta electoral existent i la valoració que fan els ciutadans de les tasques desenvolupades pels partits.

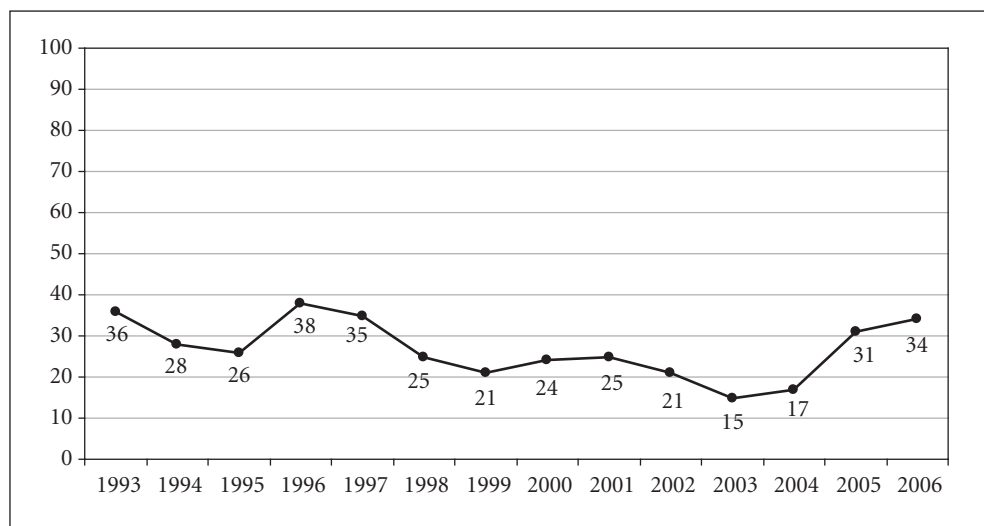
L'anàlisi de quins són els elements que faciliten que un elector voti un partit i no un altre és un dels interessos més destacats per part dels estudiosos de la política. Un dels elements que s'assenyala com a factor clau en la decisió del vot són els partits mateixos (Campbell i altres, 1960). Ja sigui per la ideologia o per la imatge amb què els electors relacionen cadascun dels partits, pel conjunt de polítiques que proposen o per la identificació amb el seu líder, el cert és que molts electors desenvolupen sentiments d'identificació i lleialtat més o menys intensos cap als partits. En qualsevol cas, si molta gent se sent propera a algun partit, això ens indica que l'element partidista pot jugar un paper rellevant en la

tria electoral i, sobretot, que sectors importants de la població catalana mostren vincles afectius més o menys intensos amb el seu sistema de partits.

Malauradament, no disposem de bons indicadors a Catalunya per veure quants ciutadans troben un element de referència en el seu sistema de partits.⁹ És per això que hem decidit fixar-nos en la característica inversa, és a dir, quants catalans manifesten explícitament no identificar-se amb cap partit. L'indicador mostra evolucions importants al llarg de l'última dècada, però, en tot moment, entre una cinquena part i una tercera part dels electors han mostrat aquest rebuig explícit. Els valors més alts

Indicador 41.

Proximitat a partits. Percentatge de ciutadans que declaren no tenir simpaties ni idees properes a les de cap partit



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

9. Creiem que la millor manera de calcular aquest indicador seria amb mesures explícites de proximitat de resposta sí-no, com ara «Se sent vostè proper a algun partit», sense oferir ni demanar opcions, que són les més utilitzades als estudis electorals d'altres països. Així ho fan, per exemple les enquestes CIS 2384 i 2450, que farem servir per a la comparació amb Espanya i altres comunitats autònomes, però que ens

de l'indicador apareixen a mitjans dels anys noranta i en aquests darrers anys, fet que podria evidenciar una certa relació entre crispació política i desafecció partidista.¹⁰

En un context multipartidista com el català, és raonable pensar que és més fàcil que un elector trobi un referent partidista que en un sistema amb pocs partits com és el del conjunt d'Espanya. A la vegada, és també probable que els referents partidistes dels catalans estiguin distribuïts entre més d'un partit, amb la qual cosa la identificació podria ser més tova. Les poques dades de què disposem no semblen apuntar cap aquí sinó cap a la direcció oposada. Ens fixarem ara en l'indicador de proximitat explícita que ja hem considerat com a més adient per mesurar aquestes actituds. Aquest indicador mostra que l'any 2000 un 43% dels espanyols manifestava identificar-se amb un partit, enfront d'un 49% de catalans. Però l'any 2002, els percentatges eren d'un 38% i un 36% respectivament. Això evidencia una caiguda general en la identificació en els primers anys 2000, especialment forta en el cas de Catalunya, on se situa per sota dels valors d'identificació del conjunt d'Espanya i per sota dels de la Comunitat de Madrid i el País Basc. Catalunya, tot i tenir més referents partidistes que el conjunt d'Espanya, té un sector més petit de l'electorat amb simpaties obertes cap a algun dels partits. Malgrat que es tracta de poca evidència per poder parlar d'una tendència, aquest canvi podria ser un senyal que el deteriorament dels vincles afectius entre partits i ciutadans hauria estat més intens a Catalunya que al conjunt d'Espanya.

Aquests indicadors ens mostren una tendència de creixent distanciament entre partits i electors, els quals serien cada vegada més propensos a no identificar-se amb cap partit. Si passem del distanciament a la protesta, podem fixar-nos en quants electors utilitzen el seu vot per dissentir explícitament sobre l'oferta electoral optant per un vot en blanc. Evidentment, la protesta i el descontentament van més enllà d'aquells que optin per

impedeixen fer un seguiment temporal atesos els pocs punts temporals existents a la sèrie i l'*antiguitat* de les dades. A diferència del nostre indicador de no-identificació explícita, aquest seria un indicador d'identificació explícita.

10. Cal tenir en compte que, a diferència de la resta de la sèrie, en què les entrevistes van ser domiciliàries i les dades es van recollir cara a cara, els sondejos ICPS del 2003 i el 2004 es van fer mitjançant entrevistes telefòniques, fet que pot afectar l'estimació dels valors de les variables i que dificulta la comparació amb els altres anys de la sèrie.

Taula 21.

Proximitat a partits. Percentatge de ciutadans que es consideren simpatitzants d'un partit polític a Andalusia, Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

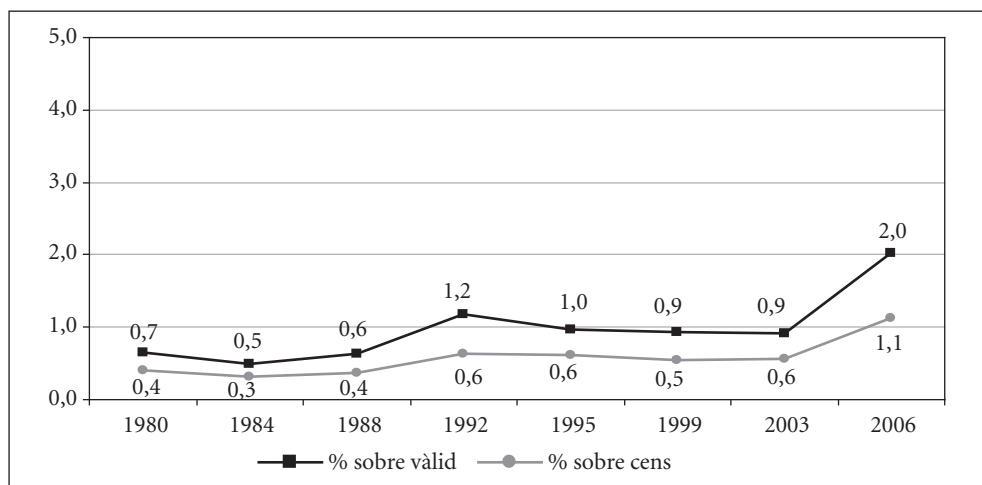
	2000	2002
Comunitat de Madrid	45	43
País Basc		42
Espanya	43	38
Catalunya	49	36
Andalusia	39	

Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 2384 i 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 41 al catàleg.

votar en blanc: la protesta és present, en certa mesura, a l'abstenció —tot i no ser-ne el component més important a Catalunya, on aquesta sembla que està més relacionada amb l'alienació i la desafecció (Font, Contreras i Rico, 1998)—, al vot nul o, fins i tot, entre els qui opten per alguna candidatura. Però, a diferència d'aquests comportaments, el vot en blanc és l'única de les opcions en què la insatisfacció amb l'oferta és explícita, de manera que esdevé un molt bon indicador dels nivells mínims del descontentament.

Aquest nivell mínim del descontentament es recull a l'indicador 42 amb el percentatge de vot en blanc a les eleccions al Parlament de Catalunya. S'hi inclou el percentatge sobre cens per tal de controlar possibles fluctuacions a l'indicador degudes a canvis en el nivell d'abstenció (a més del percentatge sobre vots vàlids). L'evolució mostra que la tendència ha estat a l'alça: en les tres primeres eleccions al Parlament, es va situar al voltant del 0,5% dels vots vàlids; a les tres següents, al voltant de l'1%, i en la darrera elecció del 2006 va arribar fins al 2%.

Aquesta tendència creixent s'observa en altres nivells electorals, però ha estat a les darreres eleccions al Parlament i a les darreres municipals del 2007 on ha adquirit valors més alts. A hores d'ara no és possible saber si es tracta d'una tendència que tindrà o no continuïtat, però fins al moment és innegable que les darreres convocatòries electorals mostren un augment significatiu del descontentament explícit cap a l'oferta electoral. Així, tot i que es fa evident que els partits continuen sent per a molts electors

Indicador 42.**Percentatge de vots en blanc a les eleccions al Parlament**

Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Taula 22.**Evolució del percentatge de vots en blanc a les eleccions autonòmiques a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid i el País Basc**

	% vàlid de la darrera elecció	% cens de la última elecció	Mitjana de totes les eleccions (% cens)
Comunitat de Madrid	1,7	1,2	1,0
Catalunya	2,0	1,1	0,6
Andalusia	1,4	1,0	0,5
Galícia	1,3	0,8	0,5
País Basc	0,7	0,5	0,6

Nota: Les eleccions a les que es refereixen les columnes 1 i 2 són: Comunitat de Madrid, 2007; Catalunya, 2006; Andalusia, 2004; Galícia, 2005; i País Basc, 2005.

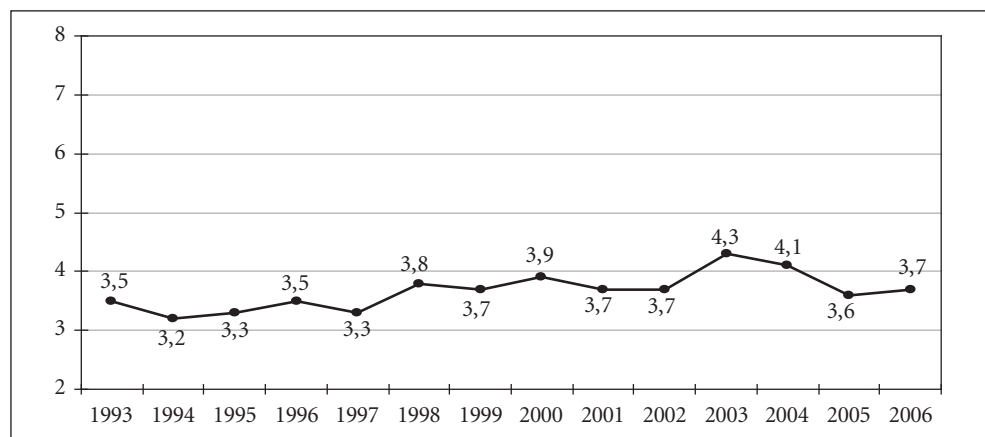
Font: Elaboració pròpia a partir dels resultats electorals oficials.

un element d'identificació, i malgrat el pes que tenen en la tria electoral dels catalans (Font, Pallarés i Serra, 1999), el descontentament electoral en forma de sobre sense papereta ha anat progressant al llarg d'aquests anys.

La valoració que fan els ciutadans de la tasca desenvolupada pels partits ens permet avaluar l'estat dels afectes —o desafectes— dels ciutadans cap als partits amb un indicador que recull el conjunt de la ciutadania. L'indicador 43 mostra l'evolució de la valoració que fan els catalans en una escala del 0 al 10 de les tasques desenvolupades pels partits. La valoració no és gaire alta, i sempre s'ha situat per sota del 4,5, evidenciant que els partits són una de les institucions polítiques pitjor valorades. És també una evolució més fluctuant que la que havíem vist per als sindicats, i posa de manifest la més alta exposició dels partits a l'opinió pública i una valoració més dependent de la conjuntura. Així, tot i l'estabilitat general en la mala valoració, aquesta va ser una mica pitjor durant el període 1993-1997, i lleugerament bona els anys 2003 i 2004.¹¹ Pel que fa a altres territoris, disposem de poques dades, però en general aquestes mostren una igualtat en les males valoracions dels partits que fan els ciutadans de les diferents comunitats autònomes.¹² Es fa evident que, tot i que la valoració social dels partits no és especialment dolenta si

Indicador 43.

Valoració social mitjana dels partits (0-10)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

11. Vegeu la nota a peu de pàgina núm. 8.

12. L'indicador ICPS i l'indicador CIS són lleugerament diferents en la seva formulació: l'indicador ICPS correspon a la valoració que fan els ciutadans de la tasca que desenvolupen els partits, mentre que l'indicador CIS és una escala sobre el grau de confiança que els electors mostren sobre els partits.

Taula 23.

Valoració social mitjana dels partits a Catalunya, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya (0-10)

	2002
País Basc	3,8
Espanya	3,8
Catalunya	3,5
Comunitat de Madrid	3,5

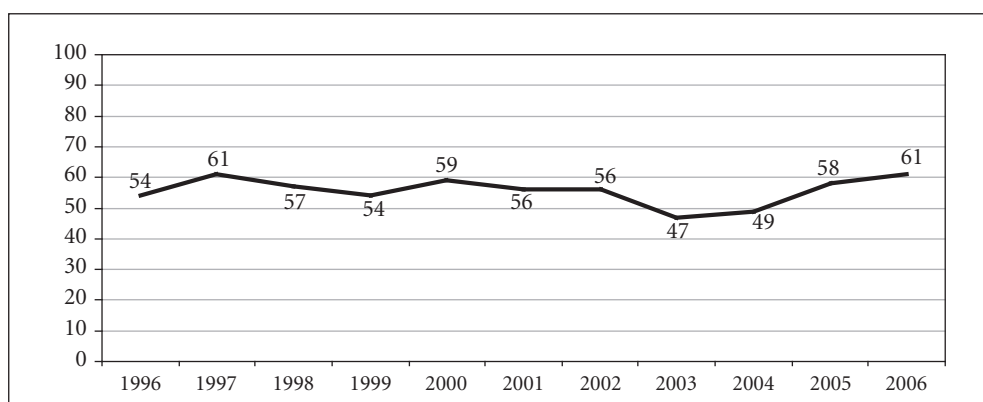
Font: Elaboració pròpia a partir de l'estudi 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 43 al catàleg.

mirem dades corresponents als anys noranta, això no ha impedit una protesta electoral més gran i una propensió més alta a manifestar-la a través del vot en blanc.

Aquesta mala valoració dels partits és congruent amb el grau d'acord que desperten les afirmacions que relacionen els partits amb sentiments negatius. De fet, en el gràfic 25 es poden veure les evolucions del grau d'acord dels ciutadans amb l'afirmació «Els

Gràfic 25.

Percentatge d'acord amb l'afirmació «Els partits només serveixen per dividir la gent»



Font: Elaboració pròpia amb dades dels sondeigs anuals de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS). Vegeu l'indicador 7 al catàleg.

partits polítics només serveixen per dividir la gent». Per una banda, destaca el grau de suport a l'afirmació, que generalment se situa en percentatges de suport superiors al 50%, fet que posa de manifest l'estabilitat en el suport a la idea que els partits són institucions que enfronten la societat, característica pròpia de la cultura política catalana i espanyola. Per altra banda, la relació inversa que mostra aquest gràfic amb l'indicador 43 —els anys en què augmenta la valoració dels partits disminueix el grau d'acord amb la idea que els partits només serveixen per dividir la gent— evidencia una certa relació entre els dos indicadors que dona consistència a la idea que, malgrat l'estabilitat, les conjuntures polítiques fan variar les percepcions i valoracions dels partits en un marc de forts sentiments antipartidistes.

Funcionament intern

Les denúncies de manca de democràcia interna han acompanyat els partits des del mateix moment en què es van obrir als afiliats. En bona mesura, l'estudi dels partits comença amb aquesta denúncia i és en l'estudi de l'organització dels partits on té origen la «lleï de ferro de l'oligarquia» (Michels, 1911), per la qual qualsevol organització desemboca en dictadura dels seus dirigents. Algunes veus, fent de la necessitat virtut, opinen que, lluny de ser un problema, la manca de democràcia interna facilita el govern d'unes institucions tan políticament inflamables com són els partits. Però en qualsevol cas, i independentment de les dubtoses bonances de la manca de democràcia per a la gestió del conflicte intern, és evident que només un partit amb un funcionament democràtic i que promogui la participació pot aspirar a canalitzar les demandes de la societat.

La tradicional manca de democràcia interna hauria pres un nou caire amb uns partits que s'haurien allunyat de la societat per instal·lar-se dintre de l'estat. Aquest moviment té conseqüències importants per a l'organització i el funcionament intern dels partits. Per una banda, el control de l'estat i el monopoli de la representació parlamentària —i, per tant, de l'establiment de les normes jurídiques— facilita que els partits controlin l'accés a multitud de recursos públics. Els partits són els qui estableixen el sistema electoral, les normes que regulen el finançament públic i l'accés als mitjans de comunicació públics. És a dir, tenen assegurats uns recursos valuosos que els permeten regular l'accés a les institucions i que fan menys importants altres recursos que havien estat imprescindibles.

Per altra banda, en bona mesura, allò que ara és prescindible són els afiliats als partits. En el marc de la societat postindustrial, on els lligams entre partits i grups socials s'han desdibuixat, i on el gruix de la comunicació política es canalitza a través dels mitjans de comunicació de masses, els afiliats ja no serien un recurs important en les campanyes electorals —ara, intenses en capital i amb necessitat de finançament i no de mà d'obra—, en el finançament dels partits o en l'elaboració del programa electoral i la demanda d'actuacions públiques. Tot això hauria facilitat que els partits perdessin part de la seva dimensió cívica i d'associacions ciutadanes, per passar a ser de manera creixent associacions de professionals de la política.

La presència dels ciutadans dintre dels partits pot esdevenir un antídoto contra aquestes derives. Una alta afiliació pot tenir diversos tipus de conseqüències, però les que a nosaltres ens interessen més ara són les conseqüències sobre l'organització.¹³ Una alta penetració social dels partits facilita la comunicació i la informació de primera mà que els partits necessiten per donar veu a les demandes ciutadanes en forma de propostes programàtiques. També és una font de recursos humans que els partits poden fer servir en campanyes o per engegar altres projectes.¹⁴ Tot i que els efectes de l'afiliació sobre l'organització interna estan mediatitzats pels canals de participació previstos a l'organització del partit, és més probable que aquests efectes beneficiosos es produeixin amb nivells alts d'afiliació.

L'indicador 44 recull els nivells d'afiliació a partits polítics a Catalunya. L'indicador —tot i contenir petites oscil·lacions en bona mesura atribuïbles a l'error de mostreig— revela una clara tendència a la baixa, ja que passa d'una afiliació superior al 4% de la població a principis dels vuitanta a una que és propera al 2% a l'actualitat. Aquesta caiguda (superior al 50% al llarg del període) situa el percentatge d'afiliació en un nivell francament baix. En el marc espanyol, aquest és un percentatge que, tot i mantenir-se dintre de la

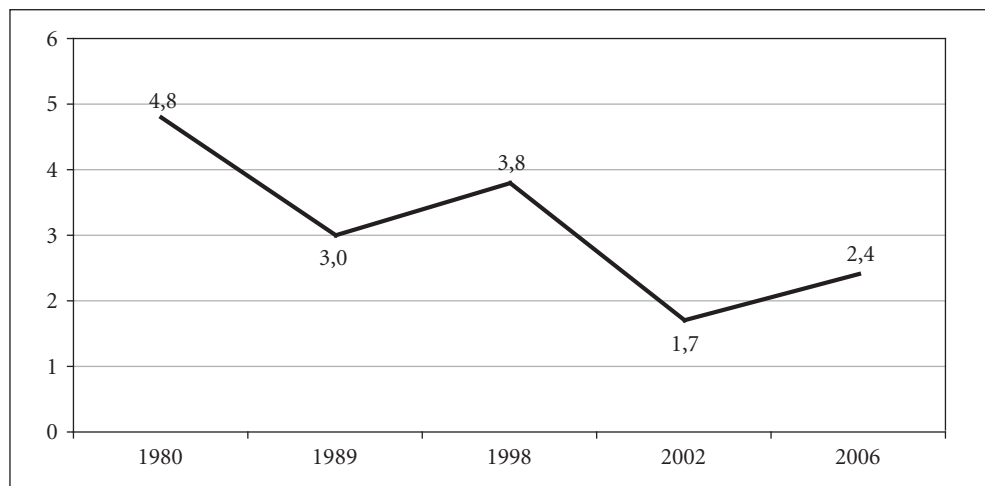
13. Per exemple, una afiliació alta podria tenir com a conseqüència una participació electoral alta i una forta estabilitat en els resultats electorals, atès que els afiliats a partits tenen un comportament electoral més participatiu i estable que els no-afiliats.

14. Malgrat la preeminència de les campanyes fonamentades en la comunicació a través dels mitjans de comunicació de masses, algunes recerques apunten l'eficàcia de campanyes més basades en la proximitat amb la participació dels afiliats (Bergan i altres, 2006).

mateixa tònica de baixa afiliació, estaria per sota de la mitjana estatal i de les altres dues comunitats autònomes (Catalunya i Madrid) de les que tenim dades per al 2002.

Indicador 44.

Densitat organitzativa dels partits. Percentatge de ciutadans membres d'un partit



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Taula 24.

Densitat organitzativa dels partits. Percentatge de ciutadans membres d'un partit a Andalusia, Catalunya, Galícia, la Comunitat de Madrid, el País Basc i Espanya

	1980	1989	1998	2002
Espanya	6,5	3,3	2,4	2,3
Comunitat de Madrid			5,2	1,9
País Basc	10,9	10,7	5,4	1,9
Catalunya	4,8	3	3,8	1,7
Andalusia			2,3	
Galícia	4,7		2,2	

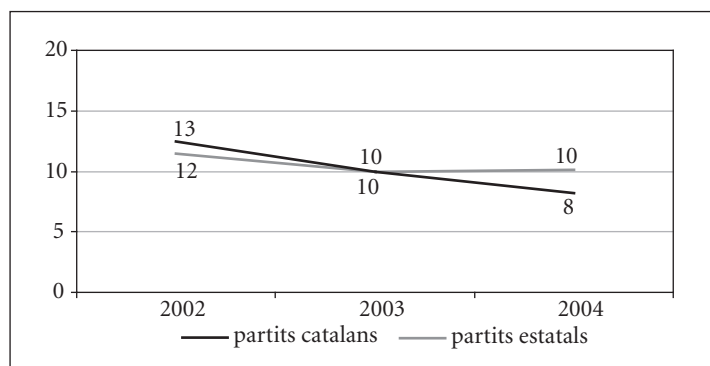
Font: Elaboració pròpia a partir dels estudis 1237, 1788, 2286 i 2450 del CIS. Vegeu l'indicador 44 del catàleg.

Aquesta baixa afiliació té com a corol·lari una baixa participació del muntant de les quotes d'afiliació en els ingressos dels partits. L'indicador 45 mostra quin percentatge dels ingressos del conjunt dels partits catalans provenen de l'aportació dels seus afiliats. L'indicador és la mitjana que suposen les quotes dels afiliats sobre el total d'ingressos de cadascun dels cinc partits al Parlament de Catalunya presents en els anys calculats. Les dades procedeixen de les auditories anuals que el Tribunal de Comptes fa de l'estat patrimonial i dels pressupostos anuals de tots els partits amb representació a les Corts o als parlaments autonòmics. Les dades per als anys 2002, 2003 i 2004 assenyalen que els ingressos per afiliats van representar el 13%, el 10% i el 8%, respectivament, del total d'ingressos, un percentatge petit de finançament ciutadà.¹⁵

L'indicador inclou dos anys electorals com el 2004 (eleccions generals) i el 2003 (al Parlament de Catalunya i municipals), amb un any sense eleccions (el 2002). Tenint en compte que els ingressos per quotes d'afiliats són força estables i que els ingressos dels partits no (més importants en els anys electorals), hem volgut comparar si es

Indicador 45.

Independència financera. Mitjana del percentatge de quotes dels afiliats sobre el total d'ingressos



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

15. L'indicador recull només les quotes d'afiliació. No s'hi inclouen ni donacions ni aportacions per part d'afiliats o càrrecs electes.

produïen canvis en el nostre indicador. Les dades reflecteixen que, atesa la petitesa dels ingressos per quotes, el canvi en l'indicador és petit. També hem comparat els valors del nostre indicador amb els valors sorgits del mateix càlcul en el cas dels tres partits d'àmbit estatal (PSOE, PP i IU), per tal de comparar les despeses dels partits espanyols i catalans. L'indicador mostra que les diferències no són gaire substantives.

A banda de la manca de finançament per part dels afiliats, el finançament dels partits presenta altres deficiències. D'entrada, cal destacar la manca de transparència. El mateix Tribunal de Comptes manifesta queixes contínues en els seus informes sobre la poca claredat dels estats comptables que els partits hi presenten.¹⁶ D'altra banda, cal destacar la dificultat en la fiscalització dels comptes dels partits. La regulació del finançament de les campanyes electorals és independent de la que s'aplica al finançament dels partits polítics, i també diferent i separada de la que regula les subvencions als grups parlamentaris i als grups de representació política a les institucions locals (ajuntaments, consells comarcals i diputacions). La rendició de comptes també es fa davant d'institucions diferents. Les auditories dels partits i de les administracions públiques les fa cada any el Tribunal de Comptes, però de manera separada. Els estats fiscals de les despeses electorals són auditats a Catalunya per la Sindicatura de Comptes. Altres deficiències greus en el finançament són l'existència de donacions anònimes, els gegantins deutes contrets amb entitats de crèdit, la manca de regulació de les operacions sobre la condonació d'aquest deute, i la no-fiscalització per part del Tribunal de Comptes de les fundacions vinculades a partits i de les organitzacions locals dels partits i els grups municipals dels ajuntaments de poblacions de menys de 20.000 habitants.

Arran d'aquestes deficiències, i amb la principal promesa de posar fi a les donacions anònimes, el Parlament espanyol ha aprovat recentment la nova Llei de finançament dels partits polítics. La llei inclou algunes millores, com ara la limitació en la quantitat màxima de les donacions, la prohibició de les donacions anònimes o la fiscalització

16. Les sancions per incompliment de les normes són, en general, administratives. L'excés de despesa electoral pot ser sancionat amb una multa per un import que pot equivaler o doblar l'excés; la no-presentació de la documentació requerida o de la liquidació d'ingressos i despeses pot comportar, així mateix, una multa o altres sancions. En casos de corrupció o de compra i venda de vots, se solen preveure sancions penals.

de les fundacions vinculades a partits per part del Tribunal de Comptes. La llei també incorpora desgravacions per les aportacions i donacions a partits —fins ara només desgravaven les donacions a fundacions— com a mesura per incentivar l'augment de l'aportació ciutadana als partits.

Però, a la vegada, és cert també que la llei exclou dels límits les donacions d'immobles i la condonació de deutes —sobre els quals no hi ha regulació— i que les organitzacions locals i els grups municipals que pertanyen a municipis petits continuen sense rendir comptes. Però potser el canvi més important ha estat l'augment del finançament públic ordinari dels partits, que passarà del 65 milions d'euros el 2007 als 78 milions durant el 2008, sense imposar cap límit al finançament públic. A més, la llei autoritza altres institucions, com ara comunitats autònomes o ajuntaments, a atorgar ajudes per cobrir la despesa ordinària.

El judici que podem fer sobre el finançament públic dels partits ha de tenir en compte dos elements. D'una banda, el finançament públic garanteix una certa igualtat d'oportunitats entre els partits i ajuda a lluitar contra la temptació —especialment present en un context de despesa creixent— de donar contraprestacions polítiques a canvi de donacions financeres o condonacions de deutes. Però, d'altra banda, el pes extraordinari d'aquest finançament públic sobre les aportacions dels afiliats incentiva la manca d'austeritat en els partits i els condemna a dependre de l'Estat, fet que els porta a mantenir-se en aquesta posició d'agències semiestatals allunyades de la ciutadania. A més, el fet que sigui un finançament exclusiu dels partits amb representació parlamentària genera greuges comparatius, dificulta l'accés a les institucions de nous partits i crea una comunitat d'interessos entre els partits existents per mantenir l'*statu quo*.

Així doncs, el finançament dels partits presenta deficiències greus: pràctiques alegals o directament il·legals, irregularitats que a vegades degeneren en corrupció, elefantiasi en les despeses electorals, manca d'austeritat i de transparència o una dependència estructural del finançament públic. Aquestes deficiències són causes potencials de corrupció i d'ineficiència del sistema polític. Així ho percep la ciutadania: un 62% dels espanyols opina que els partits són la institució més corrupta, segons el baròmetre global de la corrupció de 2007 de *Transparency International* (Diversos autors,

2007). La qüestió del finançament dels partits és, doncs, un problema important a les democràcies catalana i espanyola.

Si els afiliats, doncs, no sembla que tinguin gaire control i capacitat de pressió financera sobre els seus partits, cal analitzar ara si tenen control i capacitat d'influència política en el si de les seves organitzacions. La democràcia interna és un requisit que imposen la mateixa constitució i les lleis espanyoles, que requereixen als partits que donin una certa participació als afiliats en els seus estatuts per tal de poder ser legalitzats. Malgrat això, tot i els procediments formals, l'amplitud, la varietat i l'abast d'aquest canals de participació pot ser molt diferent. O, fins i tot, poc efectius en la realitat. El que ens interessa saber és fins a quin punt les normes estatutàries i organitzatives dels partits preveuen mecanismes de participació que donin espais de decisió als afiliats, és a dir, fins a quin punt els partits s'acosten a l'ideal participatiu. Ens interessa, doncs, analitzar fins a quin punt els mecanismes de funcionament permeten la participació d'un nombre alt d'afiliats —de manera individual i col·lectiva— i fins a quin punt aquests mecanismes atorguen vertadera capacitat d'influència als afiliats en les decisions polítiques i estratègiques del partit.

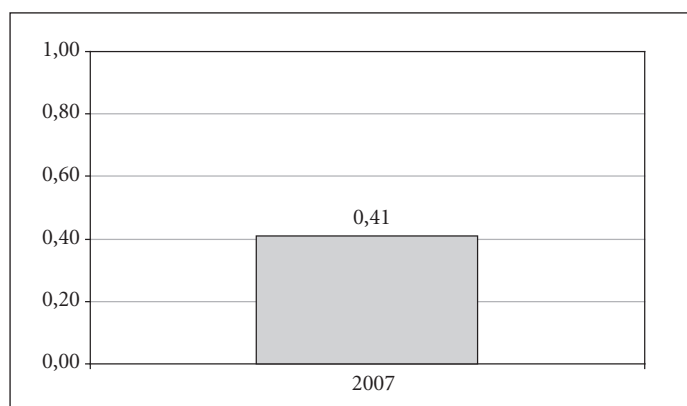
El que hem fet és definir una sèrie de criteris d'estructuració que una organització interna de partit àmpliament participativa hauria de complir, i avaluar fins a quin punt els partits catalans s'hi ajusten. Hem seleccionat, així, deu elements relatius a diferents aspectes de l'organització dels partits que haurien d'estar oberts a la participació dels afiliats. Hem vist fins a quin punt el mecanisme existia dintre dels diferents partits atorgant valor 1 quan existia, valor 0,5 quan només ho feia de forma parcial —o el mecanisme existia però era consultiu o d'ús discrecional— i valor 0 quan no existia. Hem calculat la mitjana de tots els valors per a cada partit i, després, la mitjana de les mitjanes dels partits. El resultat és un índex en forma de proporció que pot oscil·lar entre un mínim de 0 (cap partit té previst cap dels mecanismes detallats) i un màxim d'1 (tots els partits preveuen tots els mecanismes de participació).

Com es pot veure en la taula 25, el conjunt de partits estaria per sota de l'acompliment de la meitat del conjunt d'aquests criteris, atès que el nostre indicador (indicador 46) mostra un valor de 0,41. La variància de l'indicador és, però, força àmplia, tant pel

Taula 25.**Mecanismes de participació interna en els partits (0-1)**

	Mitjana mecanismes
Elecció de la direcció dels partits (executiva) per part dels assistents als congressos	0,70
Dret d'iniciativa de referèndums per part dels afiliats	0,60
Existència de referèndums vinculants per a la presa de decisions polítiques	0,60
Acceptació de les sol·licituds d'afiliació per part de les organitzacions de base	0,50
Elecció directa dels caps de llista	0,40
Mecanismes participació que facilitin la presència de dones en càrrecs dirigits	0,40
Existència de la figura del simpatitzant amb drets	0,40
Limitació mandats en els càrrecs dirigits	0,30
Reconeixement del dret a organitzar tendències	0,20
Participació de les organitzacions territorials i sectorials en les decisions pròpies al seu àmbit	0,00
Mitjana total	0,41

Font: Elaboració pròpia a partir dels estatuts vigents dels partits amb representació parlamentària.

Indicador 46.**Índex d'obertura dels partits en la presa de decisions interna (0-1)**

Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

que fa als partits com pel que fa als mecanismes de participació. Entre els partits, el valor de l'indicador presenta variacions molt importants, amb partits que assoleixen un màxim de 0,75 i un mínim de 0,05. Entre els mecanismes més freqüents ens tro-

bariem l'elecció de l'executiva per part dels assistents als congressos, o l'existència de referèndums vinculants amb la possibilitat de poder ser convocats pels afiliats, i altres mecanismes pocs presents dintre dels partits o directament inexistents, com ara els reconeixement formal de tendències o la participació des dels àmbits territorials i sectorials en les decisions que els són pròpies.

Atès que el nostre indicador es fonamenta en l'estructura organitzativa prevista en els estatuts dels partits i altres normes sobre el seu funcionament orgànic, i atesa l'estabilitat d'aquests, és previsible que aquest indicador no presenti canvis sobtats, sinó més aviat lents i pausats. Tot això ens assenyalava que els partits poden fer encara molta feina per obrir les seves organitzacions a la participació dels seus afiliats i de la ciutadania en general, cosa que podria generar uns partits més oberts i dinàmics i, de ben segur, més democràtics.

Conclusions

La nostra anàlisi sobre els partits catalans ha tractat de centrar-se en dues dimensions connectades entre si: les relacions entre partits i ciutadania i el funcionament intern dels partits. Pel que fa a les relacions entre partits i societat, hem trobat signes clars de distanciament entre ells, que s'han accentuat en els darrers anys. L'alt nivell de conflictivitat a les polítiques catalana i espanyola viscuda en els últims temps és segurament una de les principals causes d'aquesta tendència, però no és menys important un element estructural de desconfiança, llunyania i descrèdit dels partits que roman molt estable des de la instauració de la democràcia i que configura la cultura i la pràctica política catalana. Aquests processos de creixent desafecció no semblen exclusius de Catalunya, sinó que es poden estendre a moltes de les democràcies occidentals, però sí que serien més particulars aquests nivells alts de desconfiança i llunyania.

En bona mesura, aquests processos s'emmarquen dintre d'un procés que allunyaria els partits de la societat, que s'haurien instal·lat i apoderat de les institucions oblidant el seu vessant associatiu. La consciència que els partits eren claus per al funcionament

democràtic hauria degenerat en una apropiació del procés i del poder polític. Històricament, els governats han desconfiat dels governants, fet que no faria del tot estranya aquesta desafecció. El problema radicaria en el fet que, en un context democràtic, les relacions entre ciutadania i poder es fonamenten en la confiança, i on la funció dels partits hauria de ser la de mediació entre les demandes polítiques de la societat i les polítiques estatals. Si partits i ciutadans no tenen lligams, no hi ha agents alternatius preparats per dur a terme aquesta tasca democràtica clau.

Aquest distanciament té conseqüències per al funcionament intern: els ciutadans estan molt poc presents en els partits, participen molt poc en el seu finançament i els mecanismes de decisió dels afiliats i els ciutadans previstos en l'organització dels partits són pocs i de qualitat i influència escasses. La baixa afiliació té dimensions històriques en la nostra democràcia. Per una banda, els sentiments antipartidistes que ja hem apuntat la incentiven i, per una altra, el moment històric de creació dels partits no va facilitar la penetració social dels partits. L'arribada a la democràcia i la creació de partits (molts dels quals eren organitzacions completament noves o que només conservaven les sigles dels temps de la Segona República) van coincidir amb el declivi recent a Europa dels partits com a organitzacions destinades a enquadrar les masses. Els mitjans de comunicació de masses i, sobretot, la televisió havien substituït els mitjans partidistes com a vehicle de comunicació política. Els processos d'individualització de les societats postindustrials van debilitar els lligams entre individus i grups socials amb comunitats ideològiques. Tot plegat, ha facilitat que els nivells de presència ciutadana als partits hagin estat històricament petits a Catalunya, i creixentment irrelevantes.

La poca afiliació explica la dependència estructural del pressupost públic per finançar les seves activitats. La despesa creixent dels partits, i especialment la despesa en publicitat electoral —absolutament ineficient per al propòsit que persegueix, tot i ser la seva principal font d'endeutament—, faria que aquesta dependència fos cada cop més considerable. Ens trobem davant d'un dels problemes més importants de les democràcies, ateses les vinculacions entre el finançament dels partits, la corrupció i la desconfiança ciutadana. La nova llei d'àmbit estatal de finançament dels partits resol algun dels problemes més greus —tot i que caldria esperar a veure'n els resultats—,

però consolida la dependència total del pressupost públic i deixa encara importants espais amb poca transparència.

Finalment, la poca presència en l'afiliació i en el finançament dels partits per part dels afiliats té com a corol·lari una manca de mecanismes que puguin facilitar la participació dels seus membres —i encara menys dels electors en general— en la vida interna i en les decisions dels partits. Malgrat que hi ha diferències importants en els mecanismes i en els partits —fet que reflecteix tradicions organitzatives diferents— queda molt camí per recórrer i perquè els partits s'obrin a un autèntic control per part dels afiliats o perquè s'obrin als electors en general per a la seva participació en la confecció de les llistes i la selecció dels candidats (decisió electoral que continua sent monopoli de les organitzacions dels partits).

MITJANS DE COMUNICACIÓ

L'emergència d'un quart poder format pels mitjans de comunicació (Carlyle, 1862),¹⁷ o l'existència d'una nova democràcia mediàtica (Mazzoleni i Schulz, 1999; Muñoz-Alonso, 1999) o d'audiència (Manin, 1997), són alguns exemples d'anàlisis clàssiques sobre aspectes fonamentals del funcionament polític de l'era moderna. Al marge de l'agosament metafòric, sí que sembla raonable dedicar un apartat especial al funcionament del sistema comunicatiu com a bastida essencial de la qualitat democràtica. Els relats periodístics i les instàncies econòmiques, professionals i ètiques que el fan possible articulen i s'imbriquen en l'essència mateixa del sistema. I això és així per dos motius, que afecten dos principis bàsics de la qualitat democràtica. El primer és el principi del control del procés polític per part dels governats (i no només dels governants). El segon es refereix a l'existència d'un substrat igualitari que uneix tots els individus a través de llaços interdependents (Beetham, 1993: 55).¹⁸ Els mitjans de

17. L'expressió de *quart poder* en referència a la premsa s'ha atribuït originàriament a Edmund Burke en un dels seus discursos a la Cambra dels Comuns després de la Revolució Francesa.

18. «Entenc per *democràcia* una manera de prendre decisions sobre normes que vinculen el col·lectiu i sobre polítiques sobre les quals la gent exerceix control, i per *procés més democràtic* entenc aquell on tots els membres de la col·lectivitat gaudeixen de drets iguals a l'hora d'intervenir directament en aquesta presa de decisions» (Beetham, 1993: 55).

comunicació esdevenen un mirall de l'acció dels governants que facilita el seu control. A més, permeten un accés igualitari a l'espai públic de les diferents sensibilitats polítiques, morals i estètiques amb l'objectiu d'influir en aquest control. Els mitjans de comunicació, doncs, interactuen íntimament amb aquests dos elements, inherents al bon funcionament democràtic d'una societat.

L'esfera pública ha anat mutant de la mà de la història de la humanitat (Habermas, 1981). L'espai col·lectiu on es dirimeixen els assumptes referents a l'organització política i social és avui imprès, virtual i radioelèctric. Està constituït per ones electromagnètiques i codis binaris que es desplacen amb vertigen gràcies a la tecnologia i que confonen els antics límits d'allò que és físic i de la pròpia identitat corporal.¹⁹ Els mitjans de comunicació han substituït la reduïda àgora grega, que era igualitària però només entre privilegiats. Han reemplaçat també els palaus totalitaris de l'Antic Règim, on els successors dels filòsofs-reis platònics decidien el curs de la història com a únics actors polítics. I també els cafès de l'època il·lustrada, decorats amb nous públics burgesos i cultivats que discutien aliens a la diversitat de la massa que esperava el seu torn com a veritable motor de la democràcia moderna (Berrio, 1990: 70-87). Els mitjans de comunicació, doncs, són un dels únics espais on la (pseudo)discussió política és possible entre públics massius, però diversos i cada cop més fragmentats.

Els mitjans de comunicació i el poder polític democràtic s'influeixen i es retroalimenten en un flux circular. D'una banda, la configuració de determinats sistemes polítics condiciona l'existència de determinats sistemes de mitjans. I de l'altra, els continguts mediàtics s'assumeixen com a rellevants i influents per a l'articulació de les actituds i el debat polític que eventualment determinarà el continent del govern.²⁰

19. «(...) la distinció entre el teu propi cos i la resta del món es fa avui molt tènue. Essencialment, des d'una perspectiva de realitat virtual, es defineix el cos com aquella part que pots moure tan ràpidament com penses. En un món virtual (...) es fa difícil definir realment quin és el límit del cos» (Lanier i Biocca, citats a Kerckhove, 1999: 230).

20. Hallin i Mancini, 2004: 70; Crespi, 1997: 1-4; McCombs i Shaw, 1972; Noelle-Neumann, 1984; Crespo, 2002: 27-28; Rodrigo, 1995; Mattelart i Mattelart, 1997: 20-21; Ferguson, 2000: 7-11; Pardos-Prado, 2006: 39.

L'objectiu d'aquest apartat és analitzar el funcionament del sistema comunicatiu a Catalunya en la mesura que aquest pot condicionar la qualitat de la democràcia. Per fer-ho, s'identifiquen i s'analitzen per separat tres dimensions rellevants: pluralisme, independència i ètica professional. El pluralisme fa referència al grau de representació i d'accés als mitjans que tenen les diferents sensibilitats polítiques. En aquest es distingeixen dos àmbits: el consum plural per part dels ciutadans i l'accés de les elits als mitjans. La independència es defineix com la capacitat dels periodistes de desenvolupar la seva feina sota criteris estrictament professionals i sense pressions o

Taula 26.

Difusió a Catalunya dels principals mitjans²¹

	Difusió (%)
TV	
TV3	24,9
TVE	15,8
Tele 5	17,9
Antena 3	12,6
Cuatro	5,5
La Sexta	3,8
RÀDIOS	
Catalunya Ràdio	8,6
SER	6,8
COPE	2,0
COMRàdio	0,5
Onda Cero	2,2
RNE	1,7
Ona Catalana	0,1
RAC1	3,7
DIARIS	
<i>La Vanguardia</i>	9,3
<i>El Periódico de Catalunya</i> (català)	5,6
<i>El Periódico de Catalunya</i> (castellà)	6,5
<i>El País</i>	3,7
<i>El Mundo</i>	1,0
<i>ABC</i>	0,3
<i>La Razón</i>	0,3
<i>Avui</i>	1,9
<i>El Punt</i>	2,5

Font: Elaboració pròpia amb dades del Baròmetre de la comunicació i la cultura de gener-desembre del 2007 (Fundació Audiències de la Comunicació i la Cultura).

.....
 21. Per *difusió* s'entén aquí el percentatge de persones sobre la mostra enquestada al Baròmetre (36.429 individus) que van afirmar haver fullejat aquell diari, haver escoltat aquella ràdio o haver vist aquella televisió el dia anterior a l'entrevista.

restriccions per part d'interessos polítics o econòmics. Pel que fa a l'ètica professional, s'analitzen aspectes relatius tant a l'oferta (existència de rutines periodístiques d'acord amb els codis deontològics, regulació amb criteris de servei públic) com a la demanda (diferències en el consum de determinats continguts, protecció de col·lectius vulnerables).

Aquests aspectes del sistema mediàtic català que s'han d'avaluar corresponen sobretot als mitjans de televisió, ràdio i premsa. Pel que fa a la televisió, la població de mitjans estudiada està composta per TV3, TVE (Televisió Espanyola), Tele 5, Antena 3, Cuatro i La Sexta. En termes d'emissores de ràdio, les anàlisis recullen Catalunya Ràdio, la SER, la COPE, COMRàdio, Onda Cero, RNE (Ràdio Nacional d'Espanya) i RAC1. Finalment, la població de diaris tinguda en compte aquí es refereix a *La Vanguardia*, *El Periódico de Catalunya* (tant en català com en castellà), *El País*, *El Mundo*, *l'ABC*, *La Razón*, *l'Avui* i *El Punt*. Tal com indiquen les dades de difusió corresponents al 2007 per a Catalunya, TV3 i Tele 5 són les televisions més vistes; Catalunya Ràdio i la SER, les ràdios més escoltades, i *La Vanguardia* i *El Periódico* en castellà, els diaris més llegits.

És important remarcar que la naturalesa i complexitat de les dades disponibles per a aquest capítol fan molt difícil d'incloure una dimensió comparativa en sentit estret. Per aquesta mateixa raó, aquest apartat se centra més en la profunditat d'anàlisi que no pas en la comparació, tot tenint en compte el sistema mediàtic en el seu conjunt, així com també els seus components diversos. Finalment, s'ofereixen algunes conclusions temptatives sobre les virtuts i les mancances democràtiques del sistema mediàtic a la Catalunya d'avui.

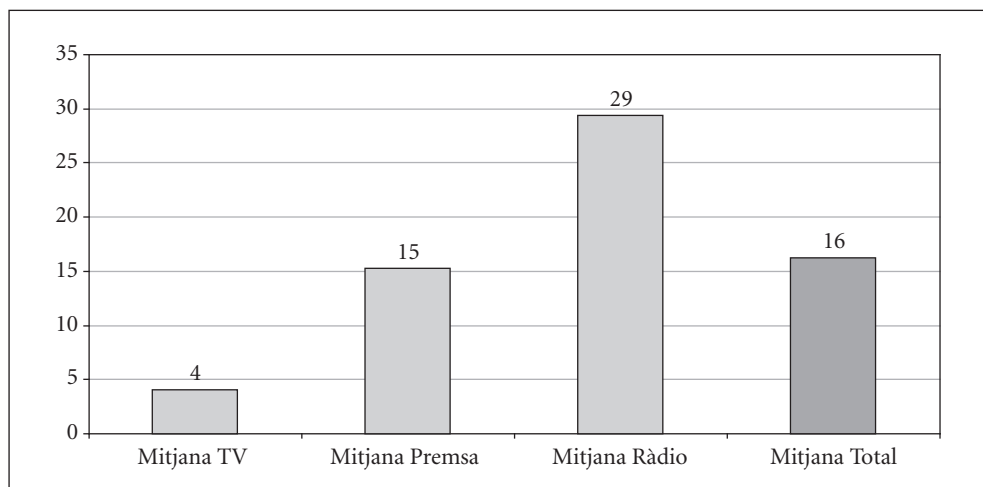
Pluralisme

La dimensió del pluralisme està relacionada amb les de la diversitat i la identitat cultural (Blumler, 1993b: 51-54). El pluralisme de diversos tipus ha estat la imatge més representativa dels mitjans de comunicació de masses amb vocació de servei públic en democràcies avançades. És precisament en aquestes societats on la fragmentació i la polarització d'interessos, classes socials i formes de vida han intentat conciliar-se

des de baix (en una lògica *bottom-up*) per evitar el col·lapse del sistema. L'accés lliure i igualitari de les diferents sensibilitats socials a l'expressió mediàtica i (per tant) al control polític constitueix una pràctica inherentment democràtica. La idea que sustenta aquest argument és que, si la societat és diversa en la seva composició i igualitària en la seva organització política, és raonable que tots els seus sectors puguin trobar en els continguts dels mitjans una sèrie de materials que reflecteixin els seus interessos i amb els quals es puguin identificar.

El pluralisme, però, té molts vessants, com ara el nacional, el lingüístic, el polític, el cultural, el social i, fins i tot, l'artístic i l'estètic. És difícil abastar-los tots en un espai reduït. És per això que aquest treball se centra en el pluralisme polític. Les diferents opcions polítiques sintetitzen moltes de les preferències existents a la societat i que fan referència al seu govern. Per tant, analitzar la seva representació i el seu consum en l'espai públic serà indicatiu de l'acompliment d'aquest principi democràtic bàsic. A més, l'anàlisi de les opcions polítiques conté també diferents alternatives d'identitat cultural, que és precisament un dels eixos bàsics de competició política a Catalunya. És ben sabut que les identitats col·lectives són aspectes essencials de la representació democràtica en societats complexes. Malgrat ser construïdes, flexibles i integrables en alguns casos, identitats culturals múltiples competeixen per l'hegemonia simbòlica en espais geogràfics comuns. És important, doncs, analitzar si els mitjans de comunicació representen aquestes identitats de manera plural i igualitària.

El pluralisme dels mitjans de comunicació es defineix aquí com el grau de representació i accés que hi tenen les diferents sensibilitats polítiques d'una determinada societat. El pluralisme, doncs, fa referència com a mínim a dues dimensions. La representació es refereix a la diversitat d'opcions ideològiques reflectides en l'oferta mediàtica, i l'accés es refereix al perfil de la demanda (de les persones que accedeixen a aquests continguts). Quant a l'oferta, el predomini excessiu d'un determinat partit o d'una opció política en termes de presència mediàtica pot ser indicatiu d'un tractament informatiu poc igualitari i esbiaixat. Pel que fa a la demanda, si el perfil polític i ideològic de les audiències de determinats mitjans de comunicació és poc plural i molt escorat cap a una banda, es pot inferir que el tipus de consum mediàtic no està gaire diversificat i que els ciutadans s'exposen a relats periodístics escorats i no necessàriament

Indicador 47.**Nombre efectiu de mitjans, 2007**

Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

representatius. Un consum mediàtic poc diversificat i abocat a parcel·les ideològiques infranquejables, doncs, és indicatiu també d'una feblesa en el pluralisme d'un sistema mediàtic. El pluralisme dels mitjans de comunicació, doncs, no només fa referència a la representativitat de les elits polítiques als noticiaris. Les pautes de consum per part de l'audiència també reflecteixen el rang d'opinions a què els ciutadans estan exposats. Tant si les elits estan igualitàriament tractades als mitjans com si no, un model de consum que aboca ciutadans amb una determinada tendència ideològica a exposar-se només a un tipus específic de mitjans no està reflectint un pluralisme mediàtic real. Un consum diversificat, en canvi, indica que els ciutadans es poden exposar a diferents relats periodístics i, per tant, a un espectre polític més ampli.

Una primera aproximació empírica és el càlcul de la fragmentació de l'audiència. Aquest valor parteix de les dades de difusió dels mitjans de comunicació i copsa fins a quin punt hi ha alguns canals que atrauen desproporcionadament l'atenció de l'audiència, de manera que augmenta la seva potencialitat de domini simbòlic

del sistema mediàtic (Bourdieu, 1997: 49). Una manera intuïtiva de visualitzar aquesta dimensió és a través del nombre efectiu de mitjans de comunicació existents a Catalunya. El seu càlcul utilitza una fórmula molt similar a la dels índexs de concentració recollits més avall (a l'apartat sobre la independència dels mitjans).²² En concret, es tracta d'una adaptació del nombre efectiu de partits que proposen Laakso i Taagepera (1979: 4), i s'ha d'entendre aquí com el nombre hipotètic de mitjans de comunicació de difusió equivalent que tindrien el mateix efecte total en la fragmentació del sistema. En termes pràctics, un valor alt representa un consum mediàtic molt diversificat on els ciutadans s'exposen a un ampli ventall de possibilitats a l'hora d'informar-se. Valors més baixos, en canvi, indiquen un consum molt concentrat en pocs mitjans de comunicació i, per tant, un accés poc plural als diferents relats sobre l'actualitat política.

El nombre efectiu de mitjans és força reduït en la televisió (4,06), força més elevat en la premsa (15,29) i molt alt en la ràdio (29,43). Això vol dir que, en una situació hipotètica en què els diferents mitjans tinguessin el mateix pes en l'espectre de difusió mediàtica, els ciutadans de Catalunya estarien exposats de facto a 4 televisions, 15 diaris i 29 ràdios. D'entrada, aquest indicador fa palesa la més elevada fragmentació del consum en diaris i ràdios que no pas en televisió. Malgrat l'augment de l'oferta televisiva, doncs, el consum d'aquest mitjà resta força concentrat en poques opcions i, per tant, segueix una dinàmica no tan propera a una situació ideal de fragmentació de l'audiència en què els espectadors s'aboquen a discursos plurals i diferents. L'índex per a la premsa i, sobretot, per a la ràdio mostra, en canvi, una situació òptima i molt més diversificada.

Aquest grau aparentment tan alt de diversitat en el consum a la ràdio i a la premsa (i, en menor mesura, també present a la televisió) es deu, en part, a la presència d'un alt nombre de mitjans en l'oferta mediàtica, i d'unes audiències força baixes en molts d'aquests. Malgrat que això reflecteixi un índex de pluralisme del consum mediàtic força satisfactori en aquest indicador, no vol dir que la situació del panorama comunicatiu en general sigui òptima. Aquest grau tan alt de diversificació es deu també a difusions molt baixes d'alguns mitjans, sobretot en el cas de la ràdio i la premsa. Això

22. Vegeu el catàleg d'indicadors a l'annex per a una operacionalització completa de l'índex.

significa que no és només que la gent consumeixi mitjans diferents, sinó que sovint no en consumeix cap. Això es posa de relleu amb les dades manifestament baixes de consum de continguts polítics a Catalunya segons l'Enquesta Social Europea del 2006. Aquest estudi reflecteix que sols un 2,9% de la mostra vàlida dedica almenys una hora a la setmana a informar-se sobre política a través dels diaris; un 16,7%, a través de la ràdio, i un 17,4%, a través de la televisió. Malgrat que el consum que hi ha sigut diversificat, caldrà abordar en el futur les causes i implicacions del no-consum per a la salut democràtica.

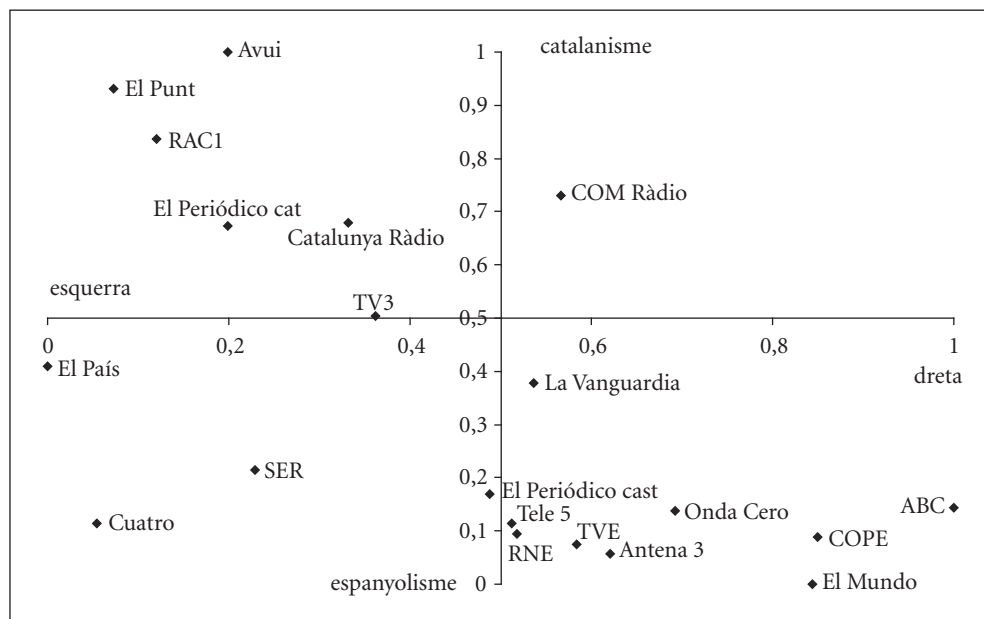
Encara en referència al pluralisme en l'accés a continguts mediàtics, és important anar un pas més enllà i observar si determinats perfils ideològics s'aboquen a determinats tipus de mitjans. Si bé la diversificació general del consum dona una dada satisfactòria a Catalunya i reflecteix que no tothom està exposat als mateixos discursos, la introducció d'aquesta variable ideològica ja no revela una situació tan bona. Els índexs d'autoexposició ideològica en la demanda mediàtica proposats aquí suggereixen que determinats tipus de mitjans i empreses informatives atrauen perfils ideològics molt concrets. Els ciutadans, doncs, malgrat que són diferents entre si i tenen consums diversos entre ells, semblen autoexposar-se a mitjans amb què mantenen una connexió ideològica alta. Per tant, en termes de contingut, Catalunya sembla fragmentada en espais mediàtics i ideològics que podrien configurar una pauta de consum diversa però en realitat lleugerament bunqueritzada.

L'índex d'autoexposició ideològica (vegeu el gràfic 26) va de 0 a 1, tant en la ideologia esquerra-dreta com en el sentiment de pertinença nacional.²³ El valor ideal és el 0,5, ja que indica una similitud total entre la població mitjana i els consumidors d'un tipus de mitjà sense cap biaix ideològic cap a una banda o l'altra. Els valors propers a 0 volen dir una audiència més d'esquerres i més espanyolista que la mitjana catalana, mentre que els valors propers a 1 representen una audiència més de dretes i més catalanista en cada eix respectivament. Per obtenir els valors globals de la televisió, la ràdio, la premsa i el sistema de mitjans en el seu conjunt, s'ha calculat la mitjana dels valors absoluts de cada empresa.

23. Vegeu el catàleg d'indicadors per a una operacionalització completa de l'índex.

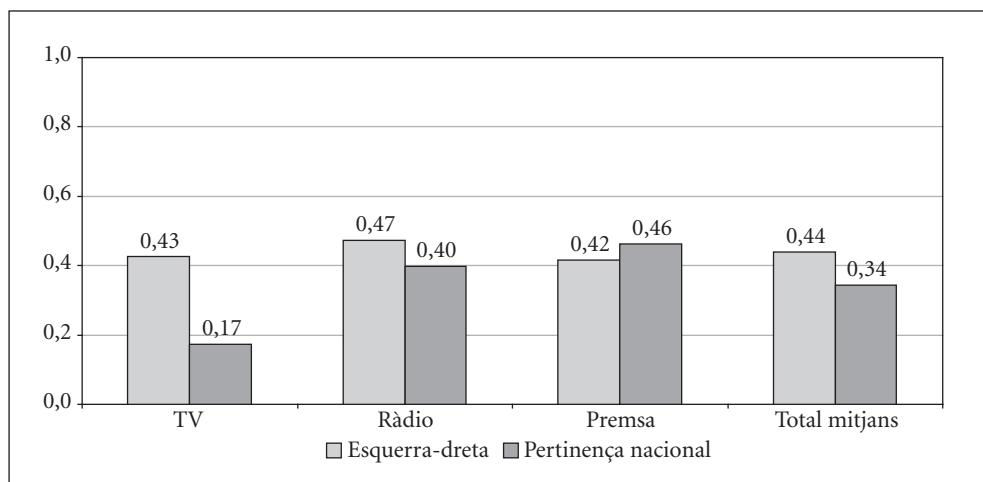
Gràfic 26.

Autoexposició ideològica per mitjà



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'estudi 396 del CEO. Vegeu l'indicador 48 al catàleg.

Curiosament, les dades ofereixen un retrat intuïtiu que encaixa amb alguns esquemes preconcebuts sobre la línia ideològica d'alguns mitjans. Aquest retrat, però, reflecteix una certa exposició ideològica en espais mediàtics que, si s'accentués, podria posar en risc el pluralisme en el consum de productes periodístics. Més concretament, les audiències inclinades a la dreta respecte a la població mitjana són les de TVE, Tele 5, Antena 3, la COPE, Onda Cero, RNE, COMRàdio, *La Vanguardia*, *El Periódico* en castellà, *El Mundo* i l'ABC. En termes de grau, aquesta autoexposició és particularment notòria en la COPE, Onda Cero, *El Mundo* i l'ABC. És particularment rellevant la diferència entre *El Periódico* en castellà i *El Periódico* en català, ja que malgrat ser exactament el mateix producte periodístic els lectors del primer es decanten lleugerament més cap a la dreta i els del segon, més cap a l'esquerra. D'altra banda, les audiències més de-

Indicador 48.**Índex d'autoexposició ideològica en la demanda mediàtica (0-1)**

Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

cantades cap a l'esquerra són les de Cuatro, RAC1, la SER, *El País*, *l'Avui*, *El Periódico* en català i *El Punt*. En termes de grau, les audiències d'*El País*, Cuatro, *El Punt* i RAC1 es troben particularment polaritzades. Els mitjans que atrauen un públic més representatiu i que aconsegueixen un valor més proper a 0 en els dos eixos (el punt mitjà del gràfic 26 on es creuen els dos eixos) són TV3, *La Vanguardia*, Catalunya Ràdio i, en certa mesura, COMRàdio.

En termes de pertinença nacional, els indicadors reflecteixen de nou una pauta d'autoexposició ideològica que, si se solidifiqués, revelaria l'existència de parcel·les mediàtiques on els ciutadans no estarien exposats a retrats necessàriament plurals de la vida política. Les audiències més decantades cap al catalanisme respecte de la mitjana de la societat són les de TV3, Catalunya Ràdio, RAC1, COMRàdio, *l'Avui*, *El Periódico* en català i *El Punt*. En termes de grau, els canals de televisió són sempre els més representatius de la societat general per la seva elevada penetració com a suport informatiu. Les audiències més catalanistes respecte de la mitjana serien les de RAC1,

COMRàdio, l'*Avui* i *El Punt*. Les empreses informatives que atrauen un públic més espanyolista, en canvi, són totes les televisions (tret de TV3), així com la COPE, Onda Cero, RNE, la SER, *El Periódico* en castellà, *El Mundo*, i l'*ABC*. Els mitjans que obtenen valors més propers al 0 ideal i que, per tant, atrauen un públic més similar al de la mitjana catalana són *El País* i *La Vanguardia*.

Pel que fa als indicadors agregats, la pertinença nacional es mostra com l'orientació ideològica que genera més biaix en les pautes de consum mediàtic. Això es veu particularment en la televisió, amb el valor més allunyat del 0,5 ideal, seguit de les ràdios i del sistema de mitjans en el seu conjunt. Pel que fa a l'eix esquerra-dreta, la ràdio és el mitjà on es percep menys biaix ideològic perquè és el més proper a 0,5.

La manca històrica d'un retrat policromàtic en opinions i posicions ideològiques als mitjans ha estat identificada com a causa de la letargia cultural del sistema mediàtic espanyol. Aquest sistema, concebut per autors com Díaz Nosty com de menys profunditat democràtica per la qualitat dels seus continguts i els usos de l'audiència, es va distingir per un monopoli estatal del pensament mediat públicament durant els anys del franquisme. Juntament amb l'endarreriment econòmic i l'exili de determinades classes intel·lectuals, aquesta llarga interrupció forçada de la generació i transmissió pública plural de matisos culturals i de pensament polític hauria provocat un sistema mediàtic empobrit en atributs democràtics. Aquesta lògica de monopoli públic a escala espanyola no va millorar amb l'adveniment de la democràcia institucional, i el fort lligam de la direcció de l'ens públic de ràdio i televisió amb el govern de l'estat ha generat rutines contràries al pluralisme mediàtic (Díaz Nosty, 2005: 252-253).

La identificació del pluralisme com un dels pilars bàsics de la democràcia mediada, però, no es deu sols a les circumstàncies històriques excepcionals de l'Estat espanyol. La rellevància d'aquesta dimensió ja es va fer present a l'hora de dissenyar els sistemes de televisió pública a països de l'Europa occidental, que eren plurals en el sentit més essencial del terme. Segons la Broadcasting Research Unit a Anglaterra, un dels principis bàsics del servei públic era el d'oferir programes d'àmplia diversitat a través d'un període de temps raonable i dirigits a tot tipus de gustos, tant massius com minoritaris

(Blumler, 1993a: 24). L'accent en el pluralisme com a garantia de bon funcionament dels mitjans transcendeix, però, les especificitats nacionals (Murciano, 1992: 33-38). El Parlament Europeu va aprovar una resolució el 22 d'abril del 2004 sobre la llibertat d'expressió i l'escenari mediàtic comú. La doctrina de la cultura política europea que destil·la parteix de la relació de causalitat entre mitjans lliures i pluralisme i llibertat d'expressió i informació. En aquesta resolució, el Parlament Europeu considera que el pluralisme mediàtic es veu amenaçat a la Unió Europea pel control dels mitjans per part d'òrgans o personalitats del món polític, i per determinades organitzacions comercials com, per exemple, agències publicitàries. Aquest document estableix que l'amenaça per al pluralisme està lligada a la concentració de la propietat, que també afecta directament la independència dels mitjans, tal com es comentarà a l'apartat següent, i a la definició d'uns continguts que representin i siguin accessibles per a tots els segments de la diversitat social (Díaz Nosty, 2005: 274-279).

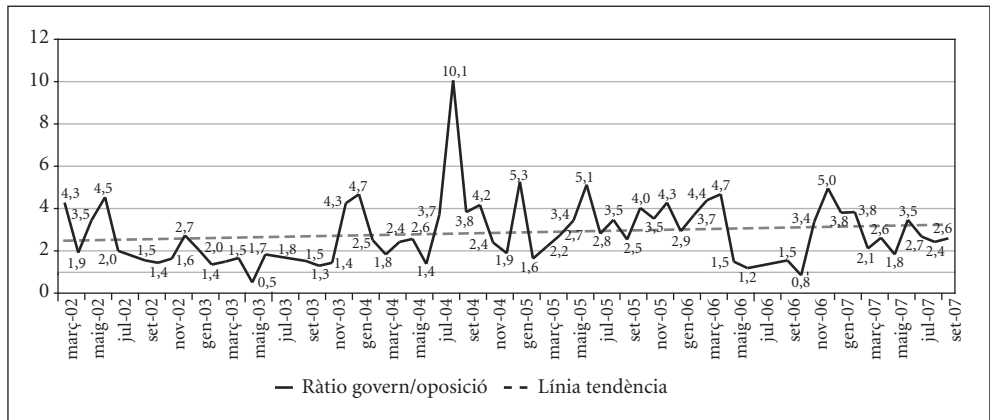
Pel que fa a l'observació empírica del pluralisme en l'oferta mediàtica, és a dir, en la representació de diferents opcions polítiques als mitjans, caldria fer una anàlisi de contingut exhaustiva al llarg del temps de les notícies de premsa i dels noticiaris de ràdio i televisió. Malauradament, una observació d'aquest tipus requeriria una inversió pràcticament impossible de recursos econòmics i humans. Una de les poques fonts que poden oferir una informació d'aquestes característiques són els informes sobre pluralisme del Consell Audiovisual de Catalunya (CAC). Aquests documents ofereixen cada mes un temps detallat de les intervencions dels diferents partits i actors polítics. L'únic desavantatge és que aquesta font només cobreix alguns canals de televisió, la majoria públics.²⁴ La ubiqüitat i la major penetració d'aquest mitjà el converteix en el punt de referència més important a l'hora d'estudiar el grau de representativitat de la diversitat política catalana al discurs periodístic. L'anàlisi de la ràdio i de la premsa, però, no es pot desenvolupar al mateix nivell ara per ara.

L'indicador concret que s'usa aquí per analitzar el pluralisme polític en l'oferta mediàtica (vegeu l'indicador 49) és una ràtio entre la presència dels partits que formen

24. També alguns espais de debats i entrevistes en algunes emissores de ràdio que no són necessàriament representatius dels noticiaris radiofònics i que són més difícils de quantificar.

Indicador 49.

Ràtio de presència mediàtica entre govern i oposició (o= mínim. Sense màxim)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

el govern i els que pertanyen a l'oposició.²⁵ El resultat dona sempre un nombre entre 0 i infinit, on el valor teòric ideal és 1 (màxima igualtat en el temps dedicat a les dues bandes). Els valors entre 0 i 0,9 equivalen a un pes més gran de l'oposició en l'espai mediàtic, i els valors per sobre de 1 representen un pes més gran del govern.

L'indicador 49 mostra l'evolució de l'equilibri entre el temps mediàtic dedicat al govern i a l'oposició. Fins al novembre del 2003 el govern està integrat per CiU. Excepte dos pics ascendents a l'inici de la sèrie temporal, el temps en què està al govern mostra

.....
 25. El temps de paraula atorgat als partits de govern es divideix pel temps de paraula dedicat a les formacions de l'oposició. Fins al novembre del 2003 (aquest exclòs), el temps de paraula atorgat al govern està constituït per CiU i la categoria que el CAC anomena *govern*. Des del novembre del 2003 i fins a l'última data disponible, el temps per al govern equival a la suma de la presència de PSC, ERC, ICV i la categoria *govern* del CAC, amb l'única excepció del període que va de maig fins a novembre del 2006, en què ERC va ser expulsada de l'executiu català. Ara bé, a partir de novembre del 2006 (aquest inclòs), la categoria de *govern* torna a estar integrada per les tres formacions. Pel que fa a la categoria *oposició*, està integrada per les formacions amb representació parlamentària que no formen part del govern.

els valors més propers al llinar ideal d'1, és a dir, d'equilibri entre govern i oposició. A partir del primer tripartit, integrat per PSC, ERC i ICV, el temps de presència mediàtica del govern augmenta una mica, en part perquè hi ha més formacions a l'executiu. La línia de tendència va lleugerament a l'alça, fet que indica un pes creixent del govern en el temps de paraula atorgat a formacions polítiques catalanes. Només hi ha un període en què la presència del govern es torna a equilibrar, que és precisament abans de les eleccions de novembre del 2006. Aquesta moderació es deu en part a l'expulsió d'ERC del Govern (que passa a ser quantificada com a oposició) i a un eventual enfortiment del control de la presència mediàtica de les diferents opcions polítiques que prenen part a les eleccions al Parlament.

Independència

En determinades cultures polítiques existeix la creença que uns bons mitjans de comunicació ajuden al benestar social, al progrés del país, a la tolerància i al debat de les idees. I aquesta creença només té sentit si s'assumeix una certa relació entre continguts mediàtics i temes de preocupació ciutadana, actituds polítiques o fins i tot valors morals. L'exemple més recurrent d'aquesta relació entre pràctiques mediàtiques i qualitat de la democràcia sol ubicar-se en l'«educar, informar i entretenir», que ha estat durant dècades el full de ruta de la BBC al Regne Unit i que ha servit com a paradigma professional de referència per a la pràctica periodística arreu. El mateix fundador de la cadena, John Reith, és qui va immortalitzar aquestes directrius i qui va revelar explícitament allò que li permetia implementar-les: la independència del seu mitjà respecte d'ingerències polítiques i pressions comercials (Díaz Nosty, 2005: 270).

La independència dels mitjans de comunicació es defineix com la capacitat dels periodistes que hi treballen d'exercir la seva feina sota criteris estrictament professionals i sense instruccions o coercions per part d'interessos econòmics o polítics. La distinció entre política i economia és analíticament útil i necessària, tot i que a la pràctica les dues esferes s'interrelacionen. Això és així quan la connivència amb un determinat grup empresarial de comunicació adquireix una capacitat d'influ-

ència política i social rellevant, i pren posició a favor d'un determinat alineament ideològic i àdhuc partidista.

En tot cas, les anàlisis empíriques prèvies de la noció d'independència en els mitjans de comunicació segueixen discriminant entre política i economia. Per *independència política* Hanretty entén el grau en què els treballadors dels mitjans (en particular els públics) prenen decisions diàries sobre els seus productes periodístics o el dels seus subordinats sense rebre ni actuar d'acord amb instruccions, amenaces o altres formes de persuasió per part de polítics, i sense considerar si els interessos d'aquests polítics quedaran perjudicats per determinades tries en els outputs mediàtics (Hanretty, 2007: 2). La dimensió econòmica de la independència, però, també ha estat subratllada. L'anàlisi de la propietat dels mitjans és cabdal per intuir quins interessos econòmics poden condicionar la construcció del discurs mediàtic.²⁶

La manera com s'ha edificat la idea de servei públic i de compromís democràtic dels mitjans de comunicació ha anat intensament lligada a un sentiment anticomercial a les cultures polítiques de l'Europa occidental. L'excessiva connivència entre afany lucratiu i pràctica periodística es considera sospitosa de vulnerar valors importants com la qualitat, la diversitat i l'objectivitat (Blumler, 1993a: 33-35; Blumler, 1993b: 55). Aquesta dialèctica entre qualitat i interès econòmic entesa com a joc de suma zero adquireix encara més importància quan s'hi barreja l'interès polític. La posició política i partidista explícita de determinades empreses periodístiques en els darrers temps a l'Estat espanyol fa més pregona que mai la necessitat de concebre el poder econòmic com a sedàs del polític.

Com ja s'ha apuntat, els mitjans de comunicació han assumit algun grau de responsabilitat davant de la salut del procés polític i la qualitat del discurs públic generat al seu si. Aquest rol s'ha fet particularment notori en el cas de la televisió. Com apunta

26. Segons Bourdieu, «es pot pensar també en les censures econòmiques (...). És important saber que la NBC és propietat de General Electric (cosa que significa que si s'arrisca a entrevistar gent que viu a prop d'una central nuclear, és probable que... però, vaja, a qui se li acudiria aquesta idea?), que la CBS és propietat de Westinghouse, que l'ABC és propietat de Disney, que TF1 és propietat de Bouygues. Tot plegat té les seves conseqüències, a través d'una llarga sèrie de mediacions» (Bourdieu, 1997: 16-17).

Blumler, però, la politització de la televisió europea ha infestat de problemes la feina dels seus treballadors. Els canals públics solen veure's sotmesos a la prudència, a causa sobretot de la seva dependència del govern de torn a l'hora de prendre decisions que seran vitals per a la seva supervivència, i han ajustat part de la seva programació als interessos de l'estat. Més en concret, s'han detectat tres models de dependència política de mitjans fonamentalment audiovisuals i públics. El primer consisteix en sistemes formalment autònoms amb mecanismes que allunyen els òrgans públics de la presa de decisions del canal (com ara a Anglaterra, amb el paradigmàtic model d'independència de la BBC). El segon model se centra més aviat en sistemes polititzats, on el consell d'administració inclou representants dels principals partits polítics. Aquest és el prototip on podria incloure's fins ara Catalunya, així com l'Estat alemany, el danès i el belga. Finalment, el tercer model correspon a aquells sistemes on la política preval per sobre del criteri professional, ja que els òrgans de l'estat poden intervenir directament en les decisions del canal. Això ha passat a Grècia, Itàlia i, anteriorment, a França (Blumler, 1993a: 27-29).

La solidificació d'una idea liberal utòpica del sistema de comunicació pública, però, condueix cada cop més a l'entronització d'uns mitjans lliures i independents de tota pressió política com a models de la democràcia perfecta. La il·lusió d'un ventall il·limitat d'opcions mediàtiques independents amb la possibilitat de representar tots els punts de vista encaixa de ple amb un tipus de societat complexa, on l'individu predomina per sobre del grup, on els gustos es fragmenten i on el desencantament partidista i polític percep la tutela exterior i homogeneitzadora amb cada cop més recança.

La despolitització dels mitjans públics a Catalunya ha estat precisament un tema clau en el debat polític i l'activitat parlamentària dels darrers temps. Amb l'afany d'acabar amb la sospita de dependència i de potenciar el criteri professional per sobre del partidista en la direcció d'aquest tipus de mitjans, diversos sectors han pressionat per modificar el règim legal en aquest aspecte. Aquest procés ha derivat en la nova Llei de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, que va entrar en vigor el 19 d'octubre del 2007 i que haurà de demostrar el seu impacte real en la simetria entre color polític i periodístic a Catalunya al llarg dels propers anys de pràctica periodística. Aquest text revisa la llei del 1983 i, entre altres coses, estableix que l'ens audiovisual públic s'ha de

governar per un consell de dotze membres escollit pel Parlament amb una majoria de dos terços. El Consell Audiovisual de Catalunya, per la seva banda, és l'encarregat de proposar-ne els candidats, que han de comparèixer en comissió a la cambra per ser sotmesos a examen públic. Entre els dotze membres, el Parlament ha d'escollir el president del consell novament per una majoria de dos terços. La llei planteja que la funció executiva de l'ens correspongui al director general, nomenat pel consell de govern després d'una convocatòria pública entre professionals de prestigi reconegut. Malgrat l'evident minimització del paper del Govern a l'hora de triar els càrrecs de responsabilitat, la llei ja ha rebut algunes crítiques: la dependència respecte al Parlament pot seguir condicionant la direcció de l'ens a l'equilibri tàctic dels partits; els dotze membres del consell de govern i els 21 d'un altre consell assessor de nova creació poden ser excessius i fer-los inoperants; a més d'assenyalar l'absència d'un consell de savis i el minimalisme d'un acord considerat de mínims entre els partits, després de dues legislatures de discussió (Foguet, 2007: 36-37).

L'anàlisi empírica d'aquestes pàgines, però, no sols té en compte els mitjans audiovisuals públics sinó el sistema mediàtic català en el seu conjunt. Una primera possibilitat és observar la durada dels càrrecs directius dels mitjans com a indicador indirecte de la fortalesa de la seva posició, així com de la seva capacitat per entendre i dominar la lògica professional d'aquella empresa concreta al marge de pressions exteriors que la facin inestable. Aquest indicador està dotat d'un índex d'independència de bancs centrals i es fixa en el moviment o l'estabilitat dels càrrecs directius (Hanretty, 2007: 4). La lògica d'aquest indicador és que com més rotació hi ha, menys temps tenen els càrrecs directius d'implementar el seu criteri professional i, per tant, més vulnerable pot esdevenir aquell mitjà de comunicació a influències externes. Concretament, l'indicador és la permanència temporal mitjana en el seu càrrec dels directors dels diaris, i dels directors o editors dels informatius a la ràdio i a la televisió.²⁷ Des d'un punt de vista teòric, aquest nombre pot anar del 0 fins a l'infinit. En principi, valors propers a 0 indiquen un índex de rotació de càrrecs

27. S'han considerat directors de diaris i directors d'informatius a ràdio i televisió. Això és així perquè aquestes dues figures són les que intervenen més directament en la jerarquizació de les notícies i en la construcció del relat periodístic. El director d'una emissora de ràdio i de televisió també supervisa matèries relacionades amb els continguts d'entreteniment, etc. i, per tant, no sempre és als consells de la redacció

directius molt alt i, per tant, una gran vulnerabilitat del mitjà respecte de criteris externs i no professionals. D'altra banda, però, valors excessivament alts tampoc s'han d'identificar amb una situació ideal, ja que poden ser sinònims d'un enquistament dels càrrecs i dels criteris professionals, així com d'un augment de l'immobilisme i la generació de llaços clientelars. La força d'aquest indicador, doncs, rau en la seva interpretació qualitativa i en el valor de la comparació entre tipus de mitjans i empreses periodístiques concretes.

L'indicador 50 i la taula 27 a continuació posteriors poden abocar llum sobre quins mitjans poden esdevenir més vulnerables a causa d'un índex de permanència baix dels càrrecs directius, així com sobre els mitjans que estan lligats a la mateixa direcció durant més temps, de manera que puguin fonamentar una possible manca de renovació de criteris professionals. En termes agregats, les ràdios (1,82) i televisions (1,36) tenen un ritme de permanència força més baix que els diaris (3,61). Les televisions són el suport on es percep un ritme més trepidant de canvis, fet que podria estar connectat amb la pressió superior que rep aquest mitjà per la seva més gran penetració social. Dins del grup dels diaris, *La Vanguardia* i *El Periódico* presenten uns índexs força alts de permanència en el càrrec, però encara moderats. *El Punt* és el rotatiu amb un valor més alt, mentre que *l'ABC* i *La Razón* són els diaris que de moment han patit a Catalunya una rotació de càrrecs més important. Pel que fa a les ràdios, els nivells relatius intermedis corresponen a Catalunya Ràdio i a la SER. Destaca el valor relatiu extrem de la COPE, que presenta un baix nivell de renovació de persones i eventualment de criteris periodístics. Al pol oposat de les ràdios, destaca RNE, amb una rotació de càrrecs força elevada. Finalment, quant a les televisions, no hi ha una gran diferència

d'informatius. El director d'un diari, en canvi, sí que intervé de manera més directa en l'orientació de les notícies. En alguns casos, però, la categoria que apareix als anuaris és la de delegat (sobretot en empreses d'abast estatal que tenen delegacions petites a Catalunya), la de director adjunt o la de cap de redacció. En la majoria de casos la categoria s'ha considerat equivalent. D'altra banda, en casos com el d'*El País* i Onda Cero, s'ha donat el cas de directors que marxen i que al cap d'un temps tornen i ocupen el mateix càrrec. En aquest cas, s'ha comptabilitzat el canvi, ja que al marge de ser la mateixa persona la rotació del càrrec pot respondre a pressions que fluctuen i perquè pot tenir les mateixes conseqüències en termes de vulnerabilitat del mitjà. A més, en el seu retorn el mitjà pot haver canviat lleugerament i per tant cal de nou un cert procés d'adaptació i implementació del projecte periodístic. Vegeu el catàleg d'indicadors per a més informació sobre la construcció completa de l'índex.

Taula 27.

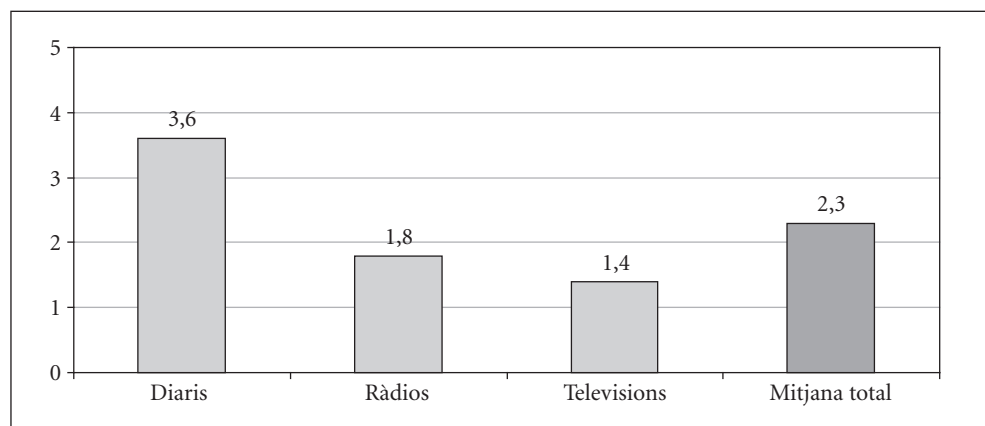
Índex de permanència dels càrrecs directius als mitjans de comunicació (0 = mínim. Sense màxim)

Mitjans	Permanència mitjana	Mitjans	Permanència mitjana	Mitjans	Permanència mitjana
DIARIS		RÀDIOS		TV	
<i>La Vanguardia</i>	4,33	Catalunya Ràdio	1,86	TV3	1,44
<i>El Periódico</i>	4,33	SER	1,86	TVE	1,63
<i>El País</i>	3,25	COPE	4,00	Tele 5	1,67
<i>El Mundo</i>	3,00	COMRàdio	1,50	Antena 3	1,40
ABC	2,40	Onda Cero	1,13	Cuatro	1,00
<i>La Razón</i>	2,00	RNE	1,18	Sexta	1,00
<i>Avui</i>	2,60	Ona Catalana	2,00		
<i>El Punt</i>	7,00	RAC1	1,00		

Font: Elaboració pròpia amb dades dels Anuaris de la Informació (1985-2007).

Indicador 50.

Índex de permanència dels càrrecs directius als mitjans de comunicació (1985-2007) (0 = mínim. Sense màxim)



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

entre els mitjans. Els valors més baixos corresponen a Cuatro i La Sexta, però només perquè són canals de creació molt recent i, per tant, els directors encara hi han estat poc temps. TVE i Tele 5 estan lleugerament per sobre de TV3 i Antena 3. Cal recordar,

però, que les delegacions catalanes de canals privats d'abast estatal tenen avui una dimensió molt reduïda.

Com s'ha dit abans, la independència dels periodistes per aplicar els seus criteris professionals es defineix respecte de poders polítics i econòmics. És ben sabut que les dinàmiques empresarials de les darreres dècades han menat els mitjans cap a uns índexs de concentració en grans grups comunicatius comparativament molt elevats al món occidental (vegeu la taula 28). De fet, la política econòmica dels mitjans de comunicació ha seguit l'evolució d'altres sectors industrials: estandardització dels productes, racionalització comercial, tendència a la concentració empresarial i expansió transnacional (Murciano, 1992: 90). El guany econòmic com a lògica empresarial fonamental dels sistemes liberals i la transformació de les societats familiars en grans societats anònimes guiades per un instint de domini del mercat local a través de l'absorció d'empreses van iniciar aquest procés. En el món de la comunicació, aquestes dinàmiques econòmiques van conduir a una primera fase de concentració de les empreses editores de diaris al primer terç del segle xx. Aquest procés de concentració va accentuar-se als anys cinquanta i va donar lloc progressivament a una nova fase de conglomerització industrial a través d'un moviment de fusions i absorcions sense precedents en cap època anterior (Murciano, 1992: 95-96; Mattelart i Mattelart, 1997: 83). La conseqüència de tot plegat és una estructura oligopòlica de la producció informativa que es troba dominada en l'actualitat per grans empreses o conglomerats. El seu poder de decisió no té un contrapès social clar i es desdibuixa en un mestissatge d'interès econòmic i de connivència política i fins i tot governamental. No és nou considerar aquests processos de concentració com a potencialment negatius per a la responsabilitat democràtica dels mitjans de comunicació, i alertar dels perills d'una relació massa estreta entre economia i periodisme (Bourdieu, 1997: 61).

Una manera d'observar el grau d'independència dels mitjans de comunicació a Catalunya respecte del poder de grups empresarials és a través de l'índex d'independència empresarial proposat aquí. La independència empresarial és el grau en què els mitjans de comunicació amb contingut d'informació generalista i més difusió a Catalunya pertanyen als mateixos grups de comunicació. Un índex d'independència baix (o de concentració alt) es pot interpretar com un obstacle per a l'autonomia professional d'una sèrie de mitjans que es troben necessàriament sota el mateix

Taula 28.

Relació entre mitjans i grups de comunicació

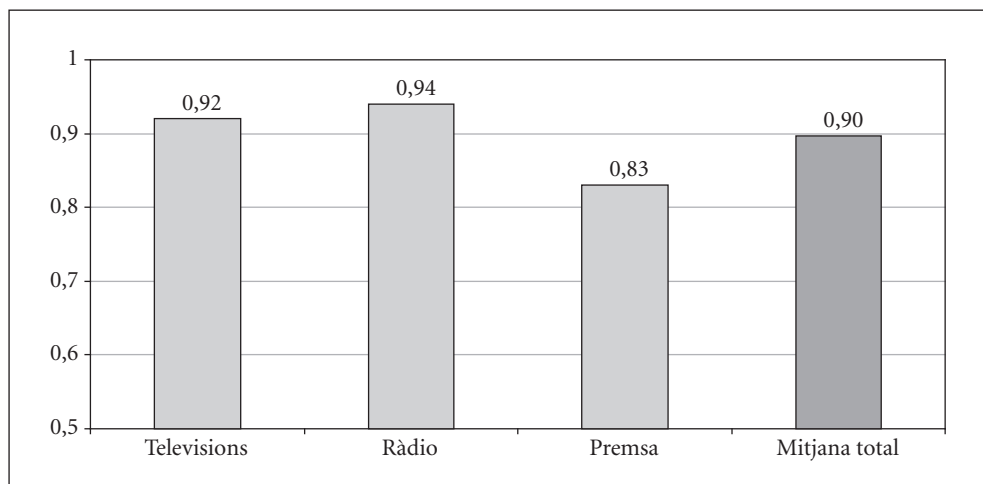
Grup comunicatiu rellevant ²⁸	Mitjans vinculats al grup
Godó	RAC1 <i>La Vanguardia</i> <i>Avui</i>
Planeta	Antena 3 Onda Cero <i>Avui</i> <i>La Razón</i>
PRISA	Cuatro SER <i>El País</i>
ZETA	<i>El Periódico de Catalunya</i> (castellà) <i>El Periódico de Catalunya</i> (català)
Vocento	Tele 5 ABC

Font: Elaboració pròpia amb dades recollides en les webs dels diferents mitjans. Vegeu l'indicador 51 al catàleg.

paraigua empresarial (i eventualment ideològic). Aquest indicador es troba a mig camí entre la dimensió d'independència i la de pluralisme (tractada més amunt): com més concentració empresarial, més risc que l'elaboració de la informació estigui en poques mans i esdevingui excessivament uniformada i poc plural. Aquest índex és una adaptació d'altres indicadors de fragmentació de sistemes de partits o de diversitat en societats multiètniques (Rae, 1971; Anderson i Paskeviciute, 2006). El valor mínim és 0, i el valor màxim i ideal és 1. Com més proper a 1, més independència. A la manera d'interpretació intuïtiva, el valor que s'obté es pot explicar com la probabilitat que dos mitjans de comunicació agafats a l'atzar pertanyin a diferents grups de comunicació.²⁹

28. Aquests grups comunicatius són considerats com els més rellevants en el panorama mediàtic espanyol. Vegeu <http://www.portalcomunicacion.com/esp/d_ind_gru_det.asp?valor=6666611115003> (21 de gener del 2008). En la computació de l'índex d'independència empresarial també s'han tingut en compte dos grups de comunicació importants citats per aquesta font, com són Ono i Recoletos, malgrat que cap dels mitjans concrets analitzats es troba sota la seva influència.

29. Vegeu el catàleg d'indicadors de l'annex per a una operacionalització completa de l'índex.

Indicador 51.**Índex d'independència empresarial dels mitjans de comunicació, 2007 (0-1)**

Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Com s'observa en l'indicador 51, els índexs d'independència empresarial són prou alts a Catalunya. Això es deu a una proporció relativament baixa de mitjans de comunicació sota el domini d'un mateix grup mediàtic i empresarial. Més concretament, si s'agafen dos canals de televisió a l'atzar d'entre els que formen part de la població de mitjans analitzada aquí, hi ha un 92% de probabilitats que pertanyin a grups diferents. Pel que fa a les ràdios, dues emissores considerades a l'atzar tindran un 94% de possibilitats de ser independents empresarialment l'una de l'altra. El cas de la premsa és lleugerament menys independent, però amb un valor igualment molt elevat. En aquest cas, dos rotatius agafats a l'atzar d'entre la població considerada aquí tenen un 83% de probabilitats de pertànyer a grups de comunicació diferents. El valor agregat d'aquest indicador per al sistema de mitjans a Catalunya en el seu conjunt és de 90%.

L'observació de la independència dels mitjans respecte dels grups empresarials, la rotació de càrrecs directius i la consegüent vulnerabilitat potencial de les empreses periòdiques respecte de pressions polítiques externes són indicacions aproximatives però

incompletes de la independència dels mitjans a Catalunya. L'autonomia dels periodistes a l'hora d'aplicar la seva subjectivitat professional pot veure's afectada per moltes altres dinàmiques, algunes difícils d'observar. La precarietat laboral n'és una. El seu abast com a fenomen i la seva eventual influència en la independència a l'hora de construir missatges mediàtics mereixen una menció especial en el panorama comunicatiu català. Alguns components de la precarietat són: sous baixos que sovint ni tan sols arriben a ser mileuristes; l'intrusisme professional; l'ús de becaris per a places de redactors; l'explotació de mà d'obra barata i jove amb ganes de fer-se un lloc a la professió; la total desprotecció laboral i la manca de respecte als drets de propietat intel·lectual dels *freelance* (sobretot en l'àmbit del fotoperiodisme); el fenomen dels falsos autònoms;³⁰ la inestabilitat laboral; l'absència de reconeixement o de regulació en convenis o normatives de determinats perfils professionals (com, per exemple, els periodistes de mitjans comarcals), etc. Per tal d'eradicar aquests elements, el Col·legi de Periodistes de Catalunya ha creat la Comissió de Precarietat, que ja ha fet públiques unes tarifes mínimes orientatives per a l'exercici professional periodístic (Iborra, 2007: 10-11).

La precarietat laboral endèmica del sector periodístic es pot considerar un obstacle per a la independència. Un professional en una situació d'aquest tipus es veu més necessitat d'emmotllar-se a determinades pressions per conservar el seu lloc de feina. És per això que a part de tenir en compte la censura clàssica, és necessari parlar de l'existència de processos d'autocensura. En aquest cas, el periodista s'adaptaria voluntàriament a un determinat discurs d'acord amb la suposada tonalitat ideològica del mitjà per evitar conflictes laborals. Malgrat que l'autocensura és molt difícil d'observar, l'abast de la precarietat existent al periodisme català és un fenomen innegable. El *Llibre blanc de la professió periodística a Catalunya* documenta que el principal problema de la professió segons la perspectiva dels periodistes enquestats és la precarietat (36,8%), per davant d'altres aspectes com la remuneració (18,8%) o l'estrès i els horaris excessius (15,9%) (Col·legi de Periodistes de Catalunya, 2006: 40). Aquest clima de percepció

.....
 30. Alguns mitjans de comunicació obliguen alguns treballadors a figurar com a autònoms per estalviar-se les despeses de la Seguretat Social, tot i que la seva activitat s'assembla més a la d'un assalariat. A més, gràcies a aquest règim, les empreses poden prescindir d'ells sense cap complicació. Segons dades de la Federació d'Associacions de Treballadors Autònoms, un 6,5% dels «falsos autònoms» a l'Estat espanyol són professionals de la comunicació (Iborra, 2007: 7).

és comparable als professionals espanyols en el seu conjunt, ja que l'informe anual de l'Associació de Premsa de Madrid del 2006 situa la precarietat com el principal problema de l'ofici segons un 67,7% dels periodistes enquestats. La mateixa situació es retrata a escala global en un informe de la Federació Internacional de Periodistes, on s'indica que el treball periodístic és cada cop més precari, menys segur i de més intensitat. Entre les causes apuntades per l'informe es troba l'augment de pressió de les empreses per allunyar els seus treballadors del conveni col·lectiu, la proliferació de negociacions individuals, la privatització dels mitjans públics, l'externalització de la seva producció i el reemplaçament de periodistes experimentats per altres recentment llicenciats que treballen de manera temporal o atípica (Iborra, 2007: 6).

Ètica professional

Pel que fa a l'ètica professional, les dimensions que s'hi han relacionat en la literatura prèvia són la noció de qualitat dels continguts, la integritat de la comunicació cívica, el benestar de nens i joves i el manteniment dels criteris de servei públic (Blumler, 1993b: 49-51, 56-61). Tal com s'ha fet amb la dimensió de pluralisme, cal distingir l'ètica que fa referència a la manera de produir continguts comunicatius per part de periodistes, de la que fa referència a les conseqüències del consum de determinats productes per part de l'audiència. L'anàlisi detallada de diferents formes de consum mediàtic poden esbossar l'existència de grups vulnerables amb un accés desigual a continguts inherentment relacionats amb la salut democràtica del sistema, així com efectes negatius per a l'interès del funcionament de la democràcia.

Desafortunadament, però, la definició de qualitat dels continguts mediàtics dista de ser unívoca i universalment acceptada. En ocasions, es relaciona amb un intel·lectualisme postil·lustrat que es presenta a si mateix com a antítesi de qualsevol biaix en favor d'interessos comercials. A més, sovint entronca implícitament amb un conjunt de valors morals i estètics que, per definició, són relatius i depenen del prisma del consumidor. En tot cas, els atributs que tradicionalment s'han lligat a la idea de qualitat són «el desenvolupament de la cultura, incloent-hi la transmissió de tradicions, la creació de noves formes culturals i la promoció d'activitats educatives, culturals i esportives» (Ishikawa i Muramatsu, 1991: 211).

La integritat de la comunicació cívica és una noció que es relaciona molt amb la de qualitat, però que es troba més enfocada a la rutina periodística i a la praxi professional diària dels mitjans de comunicació. En la línia de la distinció entre oferta i demanda en l'anàlisi empírica d'aquest apartat, els efectes sociopolítics de la qualitat d'un determinat producte mediàtic afecten també les seves pautes de consum, mentre que els tipus de rutina periodística es refereixen exclusivament a l'activitat dels professionals de la comunicació. Les tendències cap a l'espectacularització de la informació i la dramatització de les notícies anirien en una línia contrària al saber fer professional. La submissió de la programació mediàtica als interessos de divertiment ràpid i compulsiu presents en determinades franges lucratives de l'audiència, doncs, s'oposa a la missió ciutadana de potenciar la substància, la informació, el debat i el diàleg que fonamenten un sistema democràtic real i funcional.

La protecció de joves i nens sol ser un dels puntals dels codis de deontologia periodística arreu, i Catalunya no n'és una excepció.³¹ La sobreprotecció de col·lectius vulnerables com el dels menors forma part d'una determinada construcció ètica i democràtica del funcionament dels mitjans de comunicació. Aquest principi fa referència al tractament adequat dels infants i els adolescents quan són els protagonistes d'una determinada informació que pot afectar la seva intimitat. A més, també es refereix a la producció de continguts que poden ser consumits pels joves i que poden afectar negativament el seu desenvolupament. Aquesta darrera idea torna a partir de l'assumpció d'uns efectes rellevants dels mitjans de comunicació en la formació de les opinions i les actituds dels ciutadans, i que per tant els situa al capdavant d'una sort de missió democràtica i cívica especial. Els valors que se situen darrere del reconeixement dels nens com a consumidors potencialment vulnerables solen ser el respecte per les seves necessitats educatives, la consideració de no exposar-los a missatges publicitaris sofisticats abans que desenvolupin un nivell de consciència suficient per protegir-se de la persuasió, i la limitació del seu enfrontament a materials destinats a persones adultes, en termes de llenguatge, violència o sexualitat (Blumler, 1993b: 58).

31. Tal com es veu en el punt 11 del Codi Deontològic del Col·legi de Periodistes de Catalunya: <<http://www.periodistes.org/cat/CpcDocuments/CodiDeontologic.htm?elmenu=1>> (6 de gener del 2008).

La naturalesa del contingut transmès, doncs, resta a l'epicentre d'allò que se sol entendre com a ètica professional. La idoneïtat del producte final, però, de nou, és tan important com la manera de crear-lo. Per això els codis deontològics acostumen a fer referència a la distinció formal entre fets i opinions, la contrastació de la notícia, la diligència en la rectificació de dades falses publicades i la utilització de mètodes dignes per obtenir informació. Tot plegat es relaciona amb un atribut de l'existència d'ètica periodística en un determinat sistema democràtic, com és la presència de codis, regulacions i organismes que vetllin per l'acompliment d'aquestes maneres de fer periodisme. És això el que permet el manteniment dels criteris de servei públic.

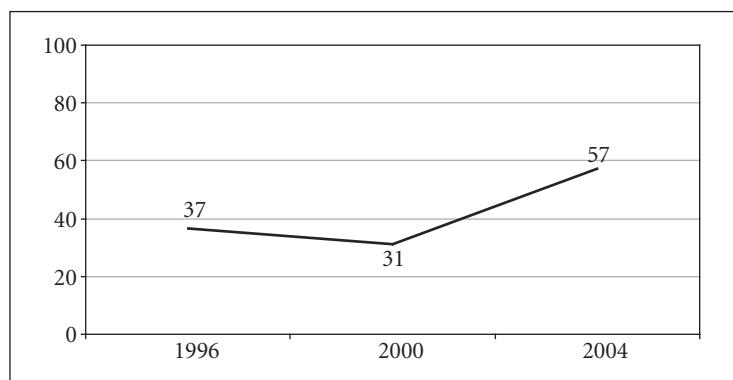
Pel que fa a la situació concreta a Catalunya, l'existència de codis deontològics professionals és un indicador satisfactori per a aquesta dimensió democràtica, malgrat que aquests textos no solen tenir un poder vinculant clar. El Col·legi de Periodistes de Catalunya en va aprovar un. Entre altres elements, els dotze punts d'aquest codi recomanen bones pràctiques com les següents: distingir entre fets i opinions; difondre únicament informacions fonamentades; rectificar amb diligència les informacions que s'hagin mostrat falses; utilitzar mètodes dignes per obtenir informació; respectar l'*off the record*; reconèixer el dret de les persones a no proporcionar informació i a no respondre preguntes; no acceptar mai retribucions de tercers; no utilitzar mai en profit propi informacions privilegiades obtingudes de forma confidencial; respectar el dret de les persones a la seva pròpia intimitat i imatge; observar escrupolosament el principi de presumpció d'innocència, i actuar amb especial responsabilitat i rigor en el cas d'informacions o opinions amb continguts que puguin suscitar discriminacions per raons de sexe, raça, creences, extracció social i cultural, o malaltia. Com ja hem dit, el codi deontològic català també fa una referència explícita, al punt 11, a l'especial cura que ha de tenir tota informació relacionada amb menors, que és un aspecte destacat ja com a un pilar singular de l'ètica professional.

Davant l'irrealisme de conduir una observació participant neutral i a gran escala de la pràctica periodística en diversos mitjans, la millor manera d'analitzar la implantació de normes ètiques és preguntar als mateixos periodistes. Malauradament, però, aquest tipus d'enquestes no són gaire comunes. L'Institut Opina n'ha fet en els anys 1996, 2000 i 2004. Entre els diversos indicadors disponibles es troba la freqüència percebuda d'aplicació de normes ètiques en l'àmbit propi. Mentre que el nivell de professionals

de la comunicació que el 2000 va contestar «Sempre» o «Gairebé sempre» (31,2%) va disminuir respecte del 1996 (36,6%), el 2004 aquestes categories van pujar satisfactòriament al voltant de 20 punts (57,4%). Vegeu l'indicador 52.

Indicador 52.

Percentatge de periodistes que creuen que s'apliquen normes ètiques en el seu àmbit



Font: Elaboració pròpia. Vegeu catàleg.

Taula 29.

Percentatge de periodistes que creuen que s'apliquen normes ètiques en el seu àmbit, desglossat per categories

	1996	2000	2004
Sempre	6,3	4,5	13,6
Gairebé sempre	30,3	26,7	43,8
Algunes vegades	29,2	33,3	28,3
Gairebé mai	20,5	27	8,1
Mai	7,7	6,2	1,4

Nota: Les dades són percentatges sobre el conjunt de la mostra.

Font: Elaboració pròpia amb dades de les enquestes a periodistes de l'Institut Opina. Vegeu l'indicador 52 al catàleg.

Tal com s'ha fet amb la dimensió de pluralisme, és analíticament recomanable distingir aquí entre l'oferta i la demanda mediàtiques. La manera com s'ha emmarcat la discussió teòrica sobre la noció d'ètica professional fa referència a l'acompliment de codis deontològics per part dels periodistes (com s'ha analitzat tot just ara), però també a la qualitat dels continguts i les seves conseqüències per a la salut democràtica. Més concretament, les pautes de consum d'un o altre tipus de producte comunicatiu amb nivells de qualitat democràtica variable poden esdevenir un indicador rellevant per observar l'efecte sociopolític de determinades formes de comunicació pública, així com per visualitzar quin sector de l'audiència pot ser més vulnerable davant de certs continguts.

Hi ha poques fonts de dades que permetin analitzar el consum de continguts mediàtics específics i els seus determinants. En el context català, un dels pocs sondejos que ho fa és l'Enquesta d'Hàbits Informatius de la ciutat de Barcelona. El desavantatge és que no es pot extrapolar el comportament mediàtic dels barcelonins al dels catalans, però les preguntes que s'hi inclouen permeten anar força més enllà en l'anàlisi dels hàbits de consum. La de l'any 2005, per exemple, pregunta als entrevistats, entre altres coses, la freqüència de consum a la televisió dels següents tipus de programes: concursos, pel·lícules, retransmissions de futbol, altres programes esportius, sèries, musicals, magazins o programes d'entreteniment, programes del cor, programes culturals/divulgatius/documentals, debats/tertúlies/entrevistes, informatius i programes infantils.

D'acord amb la noció sempre relativa de qualitat de continguts que s'ha considerat com a inherent a la democràcia, seria raonable esperar un consum informatiu alt i un consum esportiu i d'entreteniment baix o moderat. Des del punt de vista de la freqüència, els ítems de consum de més qualitat democràtica són els que obtenen uns valors més satisfactoris.³² Cal notar, però, que aquestes xifres comparativament elevades

32. La freqüència va d'1 («Poca») a 4 («Molta»), i la mitjana és comparativament alta en debats (2,66), programes culturals (3,06) i informatius (3,90). Són xifres elevades en relació amb la freqüència de les variables que componen el consum d'entreteniment, si exceptuem les sèries i les pel·lícules, que també tenen una acceptació molt alta. És el cas dels magazins (2,26), programes del cor (1,81) i concursos (2,01). De la seva banda, la freqüència de consum de retransmissions de futbol (2,36) i de programes esportius (2,19) també és comparativament més reduïda respecte als elements de consum informatiu.

respecte dels programes d'informació i divulgació poden estar influïdes al sondeig per una acceptabilitat social més gran d'aquest tipus de consum.

Gràcies a un estudi de components principals és possible d'analitzar les freqüències de consum de cadascun d'aquests tipus de continguts i observar que moltes d'aquestes estan significativament relacionades. Més concretament, aquesta anàlisi revela l'existència de, com a mínim, tres tipus de consum televisiu: el d'entreteniment, l'esportiu i l'informatiu. Això vol dir que, per norma general, aquelles persones que miren força magazins d'entreteniment també s'exposen a programes del cor, sèries i concursos. Aquesta manera de consumir la televisió, en canvi, es diferencia del model esportiu, que revela que aquells ciutadans que miren retransmissions de futbol també s'exposen a programes esportius en general. Finalment, el tercer model de consum diferenciat dels altres dos és el més informatiu o divulgatiu, definit per alts nivells d'exposició a debats, tertúlies, entrevistes, programes culturals, documentals i informatius.

Taula 30.

Tipus de consum de continguts televisius (anàlisi de components principals)

Tipus de continguts televisius que es consumeixen:	Consum d'entreteniment	Consum esportiu	Consum informatiu
Magazins/entreteniment	0,740		
Programes del cor	0,738		
Sèries	0,618		
Concursos	0,584		
Pel·lícules	0,430		
Retransmissions de futbol		0,915	
Altres programes esportius		0,909	
Debats, tertúlies, entrevistes			0,809
Programes culturals/divulgatiu/documentals			0,790
Informatius			0,490

Nota: solució rotada amb mètode Varimax. Cada pregunta de l'enquesta té quatre categories, des d'«Habitualment» fins a «Mai». Per tal de facilitar la interpretació, només es mostren els pesos superiors a 0,4 de les variables que expliquen els factors. En aquesta solució s'han tret de l'anàlisi la freqüència de consum de programes infantils, que formava un factor com a única variable rellevant, i la freqüència de consum de musicals, que no adquiria un pes rellevant a l'hora d'explicar cap factor.

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Enquesta d'Hàbits Informatius de la Ciutat de Barcelona, 2005.

Si aquestes tres maneres diferents d'aproximar-se a la televisió estan determinades per variables clau referents a l'estatus socioeconòmic o als recursos educatius, es podria inferir que els continguts de qualitat per al debat democràtic no són accessibles a tothom. La taula següent (taula 31) ofereix informació rellevant per entendre els determinants d'una o altra forma de consum. D'entrada, el nivell d'estudis i l'edat són clars condicionants d'aquestes tres formes d'abocar-se a la televisió. Mentre que un nivell d'estudis alt ajuda a predir un consum informatiu alt, un nivell de recursos educatius baix és explicatiu del consum esportiu i d'entreteniment. L'edat és també una variable important. Mentre que els més grans tenen més tendència a fer un ús informatiu de la televisió, els més joves veuen augmentar les seves possibilitats de consumir programes esportius o d'entreteniment. La clivella de gènere és també significativa en dos tipus d'exposició mediàtica. Les dones tenen una tendència molt més alta a veure programes d'entreteniment, mentre que els homes dominen clarament l'àmbit esportiu. El gènere, però, no ajuda a predir nivells d'ús informatiu de la televisió, ja que homes i dones semblen exposar-se igual a debats, tertúlies, programes culturals i noticiaris. L'autoubicació nacional té un impacte sorprenent, tot i que més reduït, a l'hora de predir usos informatius i d'entreteniment. Mentre que tenir posicions espanyolistes augmenta la probabilitat de tenir un alt consum de magazins, concursos, sèries i productes similars, les autoubicacions catalanistes incrementen les opcions de fer un ús informatiu dels mitjans. Tot plegat, però, no sembla estar directament condicionat per diferències en estatus socioeconòmic, ja que tant la classe social subjectiva com la ideologia esquerra-dreta no presenten cap impacte significatiu a l'hora de predir consums de continguts específics.

En termes d'ús de continguts de qualitat per a la democràcia, doncs, identificats amb models de consum informatiu i oposats a usos més d'entreteniment o esportius, el panorama comunicatiu analitzat aquí reflecteix una clara diferència cognitiva entre classes mediàtiques. Els usos informatius no es troben en tothom per igual, sinó que els recursos cognitius determinats per l'educació i l'edat distingeixen clarament entre ciutadans. Mentre que els més grans i educats s'exposen a la informació i la divulgació, els més joves i no educats se n'allunyen. L'alt nivell de consum de continguts aliè al debat polític democràtic es retroalimenta amb una mancança de perspectiva cultural i educativa. Si es manté o s'eixampla aquesta clivella entre classes mediàtiques

Taula 31.

Efecte de les variables socioeconòmiques sobre el tipus de consum televisiu

	Consum d'entreteniment	Consum esportiu	Consum informatiu
Nivell d'estudis	-0,253***	-0,078**	0,169***
Edat	-0,191***	-0,073**	0,196***
Classe social subjectiva	0,012	-0,007	-0,013
Sexe	0,236***	-0,492***	0,003
Autoubicació esquerra-dreta	-0,020	-0,004	0,002
Autoubicació en la pertinença nacional	-0,112***	0,022	0,093**
Constant	0,745**	1,925***	-1,079***
R2	0,146	0,249	0,051
N	1.136	1.136	1.136

Nota: les entrades són coeficients estandarditzats de regressió lineal que reflecteixen la magnitud de l'impacte d'aquella variable concreta en l'augment de cada tipus de consum analitzat. Com més gran és el valor absolut del coeficient, més gran és l'impacte.

*** significatiu al nivell $p = 0,01$; ** significatiu al nivell $p = 0,05$.

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Enquesta d'Hàbits Informatius de la ciutat de Barcelona, 2005.

i culturals, l'ús dels mitjans més favorable per a la democràcia serà un hàbit que no afectarà tothom per igual.

Finalment, falta considerar l'existència d'organismes i regulacions que vetllin per l'acompliment dels criteris considerats ètics. A la majoria de sistemes europeus, amb poques excepcions (com ara l'holandesa), es va encarregar l'aplicació i el control de les activitats de les emissores a consells polítics integrats a la mateixa estructura dels organismes que havien de vigilar. A Anglaterra, per exemple, la Board of Governors de la BBC havia d'intervenir, i fins i tot disciplinar, les emissores en favor de l'interès públic (Blumler, 1993a: 23). El paradigma de la intervenció a Europa, però, s'ha de situar al Conseil Supérieur de l'Audiovisuel francès, que tenia la missió d'intervenir no només en els mitjans públics sinó també en els privats. El sistema mediàtic espanyol, de la seva banda, s'ha caracteritzat per l'absència de cap motor regulador. Al marge de marcs legals (com ara les lleis del 1980 i del 1988) com a bases del sistema audio-

visual, no hi ha hagut una intervenció directa en la manera de fer dels mitjans. En l'enquesta del 2004 per al Col·legi de Periodistes sobre la necessitat d'un organisme de seguiment del codi deontològic a Catalunya, un 92,4% dels professionals entrevistats van estar-hi d'acord. El Consell Audiovisual de Catalunya és l'organisme que més a prop se situa a l'hora de dur a terme aquestes funcions, malgrat que els seus informes i les seves recomanacions no són vinculants. El simple fet de la seva existència, però, es pot considerar ja com un indicador positiu per a la bondat democràtica del sistema de mitjans. Malgrat que aquests organismes de seguiment són presents a la majoria de democràcies avançades, Catalunya és a Espanya, juntament amb Andalusia i Navarra, una excepció en aquest sentit. Solament la seva tasca com a observadors (sistematitzant una quantitat d'informació molt important) suposa ja una aportació molt significativa en el control del pluralisme intern (continguts difosos pels mitjans de comunicació). Cal fer notar, però, que la instauració d'aquest tipus d'ens reguladors col·lideixen amb determinades concepcions purament liberals dels mitjans de comunicació i es perceben com a perills eventuals per a la llibertat d'informació.

Conclusions

Entre altres principis, la democràcia es basa en l'autonomia de la base social a l'hora de controlar i decidir sobre els afers polítics respecte de l'elit, i en l'accés igualitari i plural vers aquest control. L'anàlisi empírica del sistema de mitjans de comunicació a Catalunya efectuat aquí suggereix que l'espai mediàtic català aconsegueix en general els requisits democràtics del primer aspecte, però que li queda molta més feina per fer en el segon.

La independència de criteri dels professionals de la comunicació respecte de poders polítics i econòmics pot veure's afectada per diversos mecanismes. L'acusada precarietat laboral dels periodistes és, sens dubte, un dels factors més presents en la realitat catalana. La manca de seguretat laboral genera dinàmiques que poden posar obstacles a l'hora d'informar i construir amb independència un relat sobre la realitat social, com és el cas de l'autocensura. Tanmateix, també és cert que els indicadors més globals (i més fàcils d'observar) sobre la independència dels mitjans de comunicació presenten una

situació que no es pot qualificar d'alarmant. D'una banda, les opcions informatives estan suficientment disperses pel que fa a grans grups empresarials de comunicació. Malgrat la força relativa d'alguns conglomerats concrets, el sistema de mitjans català en el seu conjunt no està dominat empresarialment per un o pocs actors. D'altra banda, hi ha pocs mitjans on els seus càrrecs directius siguin reemplaçats massa sovint (cosa que es considera una manca d'independència a l'hora d'aplicar criteris professionals) o massa poc (cosa que vol dir un possible enquistament de criteris i una possible generació de llaços clientelars).

La relativa bondat dels indicadors sobre independència, però, contrasta amb el pluralisme del sistema mediàtic català. Malgrat que l'oferta de mitjans és àmplia i els ciutadans podrien estar exposats a discursos força diferenciats, els consums d'alguns tipus de suport són excessivament baixos (sobretot ràdio i premsa). A més, la pauta de consum sembla força bunqueritzada des d'un punt de vista ideològic: les audiències s'exposen a mitjans afins ideològicament i, per tant, podrien no rebre altres visions de la política i la societat. En alguns casos, el perfil d'audiència de determinats mitjans s'allunya de manera significativa de la mitjana ideològica catalana, fet que evidencia l'existència de parcel·les mediàtiques i ideològiques a Catalunya on els ciutadans s'exposen selectivament a determinats relats i no a uns altres. Tot plegat té conseqüències ètiques importants. Malgrat que una immensa majoria de periodistes considera que els codis de deontologia professional s'acompleixen bastant, la qualitat democràtica dels continguts mediàtics (que és un component important de la noció d'ètica professional) no sembla estar a l'abast de tothom, sinó només dels més educats i amb més perspectiva cultural. Les pautes igualitàries de consum, doncs, ja sigui des d'un punt de vista ideològic o de qualitat per al debat democràtic, disten de trobar-se en una situació ideal.

Finalment, pel que fa a l'accés de les elits polítiques als mitjans, es detecta en els darrers anys una tendència lleugerament a l'alça de la presència del govern. Si aquesta tendència s'accentués, el pluralisme es veuria amenaçat en benefici de les forces polítiques que es troben en el poder. Es podria argumentar que el fet de tenir més quota de pantalla per part de les forces al poder no significa tenir una quota de pantalla positiva. Tanmateix, els indicadors utilitzats en aquest estudi es refereixen al temps de paraula de

polítics i representants d'aquestes forces, i no pas al temps de paraula d'altres actors parlant d'ells. Per tant, s'assumeix que la quota de pantalla de les forces governants és un indicador de la capacitat de transmetre les pròpies visions o, com a mínim, d'influir en l'establiment de l'agenda.

10 Informació, política i ciutadania

Rafael Jorba Castellví

Els mitjans de comunicació, noves catedrals emocionals bastides amb una argamassa d'espectacularització de la informació i de culte de l'emoció, tenen una dimensió global, però en trobem també exemples a escala local. Es tracta d'un fenomen que amara tota la informació i tots els formats i, per tant, també la informació política.

Val la pena recordar que tot acte de comunicació, personal i col·lectiu, representa un procés d'apropament a l'altre. Un diàleg entre la identitat i l'alteritat, és a dir, la identitat de l'altre home, amb el rostre de l'altre, en expressió del filòsof francès d'origen lituà Emmanuel Lévinas. Aquesta trobada pot ser fructífera, generadora d'enriquiment mutu, però també conflictiva, deformadora del rostre de l'altre i fins i tot violenta... Només calen dues metàfores, que tenen un mirall com a rerefons comú, per explicar-me.

La primera metàfora, manllevada del llibre del diplomàtic i escriptor José María Ridaó, *La paz sin excusa* (Ridaó, 2004), ens explica que el periodista israelià Gabriel Stern, a la guerra del 1948, patrullava pels passadissos d'un vell hospital, a prop de la línia que dividia Jerusalem, quan de sobte va trobar-se davant d'un home uniformat i armat amb un fusell: «Fueron unos segundos atroces los que transcurrieron entre que Stern advirtió la inminencia del peligro y el gesto de colocar su propio fusil en posición. Cuando sonó el disparo, su enemigo no se desplomó, sino que su imagen saltó astillada en mil pedazos: Stern había abierto fuego contra sí mismo, reflejado en un espejo». Aquesta experiència va marcar per sempre més la seva actitud.

La moral d'aquesta història és que el soldat Stern havia disparat contra l'enemic que havia construït la seva por a l'altre. El periodista Stern mai més no va tornar a disparar una arma, però avui hi ha periodistes i mitjans de comunicació que encara disparen, metafòricament, contra els enemics que reflecteixen la seva por o les pors col·lectives... Les fàcils amalgames entre, per exemple, delinqüència i immigració, incivisme i marginalitat, islam i terrorisme, alimenten una perillosa deriva neopopulista que redueix l'altre al pitjor d'un mateix, en fa una caricatura deformada, i ens porta a concloure, en paraules d'Edgar Morin, que tots els mals vénen de l'altre; nosaltres som al camp dels innocents.

La segona metàfora, atribuïda a Salvador Espriu, té també un mirall com a rerefons i ens diu que la veritat és un espill immens que al principi de la creació es va trencar en mil bocins. La tasca del periodista, en conseqüència, és la d'intentar recollir com més trossos millor del mirall trencat per apropar-se a la veritat sencera. Tanmateix, a vegades, la temptació és la de saltar sobre els trossos de mirall per fer-lo a miques i deformar-ne encara més la imatge. Aquesta recerca de la veritat es tradueix en la veracitat, és a dir, allò que els francesos qualifiquen d'*honnêteté de les informacions* i els britànics, d'*accuracy*, és a dir, l'esforç de cura, de precisió i d'exactitud periodístiques. És precisament aquest esforç d'apropar-nos a la veritat allò que s'adiu amb el dret constitucional «a comunicar i a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió» [article 20.1.d) de la Constitució espanyola].

RESTABLIR L'EQUILIBRI DE PODERS

El periodisme, l'anomenat quart poder, ja no és aquell Parlament de paper que havia estat durant molt de temps. Ara ens trobem davant de grups multimèdia, amb una doble concentració de mitjans, en horitzontal —un diari, una ràdio, una televisió, una editorial, una web—, però també, a voltes, una concentració en vertical com, per exemple, les participacions creuades amb les companyies que forneixen la xarxa o el satèl·lit per emetre. Per no parlar, en un altre estadi, de les servituds lligades als acords de patrocini publicitari i a l'anomenada venda en bloc de diaris a empreses i institucions.

Si la democràcia, com deia Montesquieu, es fonamenta en el principi de la separació i l'equilibri de poders, es pot afirmar que en l'urgent exercici de repensar la democràcia del segle XXI cal incloure també la restauració de l'equilibri de poders, inclòs el poder mediàtic. És aquesta una de les raons que explica, per exemple, que a Espanya l'anomenada autoregulació sigui insuficient en el camp de les televisions i calgui introduir-hi dosis de regulació externa a partir d'un principi simple: tota l'autoregulació possible, tota la regulació externa necessària, imprescindible. (Cal recordar, en el terreny de la regulació audiovisual, que Espanya és encara un forat negre en l'escenari europeu i l'excepció de la regla comuna, des del CSA francès a l'Ofcom britànic; només els consells català, andalús i navarrès exerceixen, en el seu àmbit i amb una intensitat i unes competències diferents, aquesta tasca reguladora.)

Sense contrapesos, el flux circular que dibuixen el mitjans de comunicació i el poder, amb influències i retroalimentacions mútues, pot esdevenir un cercle pernicios. Com ha explicat una periodista francesa —Hélène Risser en el seu llibre *Faiseurs des rois*, (Risser, 2007)—, el nostre sistema mediàtic sembla instal·lat al bell mig del gual i acumula massa sovint les tares del dos règims: les d'una premsa instrumentalitzada per la política i les d'una premsa manipuladora que redueix el debat a l'espectacle i que, a voltes, vol imposar el seu propi guió a la política.

Per bé que caldria matisar i modular la duresa d'aquest diagnòstic, sí que ens alerta sobre l'anomenada democràcia mediàtica i el dictat de la demoscòpia (el pes dels índex d'audiència en el camp audiovisual és l'equivalent al de les enquestes en el món de la política). Mana, sovint, la dictadura de l'audiència i assistim a l'emergència de la democràcia d'opinió —l'omnipresència de les enquestes, l'obsessió per la com (comunicació), el dictat de l'emoció i d'allò que és instantani en detriment de l'anàlisi. Es vol tot immediat, simple i espectacular, en contrast amb una realitat social cada vegada més complexa.

Davant d'aquesta doble deriva —la política i el periodisme sotmesos a la democràcia d'opinió, la demoscòpia i el màrqueting—, no diré allò que haurien de fer els polítics —els periodistes no tenim un plus de legitimitat i, per tant, no som polítics; tampoc jutges ni fiscals. Però sí que diré allò que hauríem de fer els periodistes: no alimentar

l'onada mediàtica, no fer surf sobre l'ona, sinó gosar nedar contra corrent per restablir els valors de referència. Cal afirmar que hi ha valors no sotmesos a l'estat d'ànim de la població com, per exemple, l'abolició de la pena de mort, la dignitat de la persona, la seva intimitat, la protecció de la infància i la joventut, el rebuig del racisme i la xenofòbia..., i que s'inscriuen a les constitucions de la mateixa manera que Ulisses va demanar que el lliguessin al pal major del seu veler per no sucumbir al cant de les sirenes.

La democràcia demana un debat contradictori, en temps i forma. I no és només la suma aritmètica dels interessos particulars, per molt legítims que siguin. S'imaginem un exercici de pseudodemocràcia participativa després dels atemptats de l'11-M per restablir la pena de mort? Ens hauríem deixat endur pel cant de les sirenes del neopopulisme i la demagògia. Repeteixo: hi ha valors que no poden estar sotmesos a l'estat d'ànim de la població, al dictat de la demoscòpia i de la democràcia d'opinió.

La manca de lideratge polític no és aliena a aquesta deriva. En posaré només un parell d'exemples. Primer: el procés de construcció europea de la postguerra mundial no hauria estat possible sense el lideratge dels pares d'Europa —els Monnet, De Gasperi, Schuman, Adenauer, Spaak—, que van situar el projecte europeu i els valors compartits per sobre dels vells atavismes. Segon: l'abolició de la pena de mort a França, després de la victòria de François Mitterrand el maig del 1981, no hauria esdevingut realitat si dos mesos abans —el 16 de març— el llavors candidat no hagués entomat, en una entrevista per televisió, la pregunta d'un periodista que li recordava el fet que una majoria de francesos era encara favorable a la pena capital: «En la meua consciència, estic contra la pena de mort. I no necessito llegir els sondeigs que diuen el contrari... Doncs bé, sóc candidat a la presidència de la República i demano una majoria de vots als francesos, i no ho faig des del secret del meu pensament. Jo dic el que penso, allò en que crec, la meua voluntat de civilització... No sóc favorable a la pena de mort».

Aniré encara més enllà: la complexitat de les societats del segle XXI, la seva diversitat, incrementada amb l'arribada de la nova immigració, plantegen la necessitat d'una democràcia consensual pel que fa al respecte de les diferents identitats en escena. I per a això cal l'exercici d'un periodisme cívic que no només no posi llenya al foc identitari, sinó que sàpiga escoltar i reflectir les raons de l'altre. Ho explicaven els bisbes bascos,

en la seva pastoral *Preparar la paz* (3 de juny del 2002): «Todos los sondeos revelan con obstinada estabilidad la coexistencia de identidades nacionales total o parcialmente contrapuestas y a veces conflictivas. Unos se sienten ‘sólo vascos’; otros ‘solamente españoles’; otros ‘más vascos que españoles’; otros ‘más españoles que vascos’; otros, en fin, ‘igualmente vascos y españoles’. [...] Es preciso gestionar con delicada sabiduría esta pluralidad de identidades contrapuestas para no convertirla en ‘guerra de identidades’. Los gobiernos de Madrid y Vitoria, los partidos políticos y los MCS [mitjans de comunicació social] pueden con sus palabras o sus acciones atizar o desactivar el conflicto. Algunas decisiones de gobierno, determinadas declaraciones de políticos, ciertas intervenciones en MCS favorecen más la radicalización que la concertación».

Fins aquí la reflexió dels bisbes bascos. La reproduïxo en allò que pertoca al paper dels mitjans de comunicació. I també en allò que pertoca a Catalunya.

VALORS DE REFERÈNCIA I ALTRES PLURALISMES

Cal recuperar el significat de les paraules i els valors de referència. Primer, el sentit de la paraula *política*: la polis o ciutat com a escenari i els ciutadans com a protagonistes actius. Després, el valor de la informació com a servei públic, amb independència de la titularitat dels mitjans, i el paper dels periodistes com a professionals de la informació i principals dipositaris —no pas propietaris— del dret constitucional dels ciutadans a comunicar i rebre informació veraç per qualsevol mitjà. Es tracta, per tant, d'un dret instrumental que s'exerceix al servei de la ciutadania.

En aquest context, la doble tasca dels mitjans de comunicació és preservar la pluralitat i respectar l'alteritat. Per tant, el respecte del pluralisme en totes les seves dimensions esdevé una necessitat del conjunt del sistema audiovisual i una missió específica del servei públic, com ho assenyalava la Llei de la comunicació audiovisual de Catalunya. En concret, l'article 115 d'aquesta llei atribueix al Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) la funció de «vetllar pel respecte del pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural, i també per l'equilibri territorial». Aquesta és la tasca que duen a terme els analistes del CAC, els articles dels quals es recollien en un monogràfic sobre

el pluralisme informatiu a la televisió de la revista *Quaderns del CAC* (número 26, setembre-desembre del 2006).

Escrivia aleshores, pel que fa al pluralisme polític, que la introducció de paràmetres qualitatius permetria avaluar no només el respecte quantitatiu d'aquest pluralisme, sinó també la qualitat de la informació política. Es tracta d'un factor major pel fet que una informació de qualitat afavoreix la tria democràtica de la ciutadania i, per tant, reforça la qualitat de la democràcia mateixa. Des d'aquesta òptica, el CAC va fer una valoració qualitativa de l'Informe específic de pluralisme durant la campanya de les eleccions al Parlament de Catalunya 2006 en la qual constatava que els dos descriptors temàtics amb una freqüència més elevada —gairebé la meitat del temps— eren dinàmica política, definida com les al·lusions genèriques a les actituds dels candidats i els partits (la picabaralla política, en llenguatge col·loquial), i pactes electorals i postelectorals.

Val a dir que aquesta tendència s'ha corregit a l'informe de les eleccions generals del 2008 —dinàmica política i pactes representen un terç del total—, però mostra encara que les qüestions programàtiques i els ítems que més preocupen la ciutadania, des de les infraestructures fins a la política socioeconòmica, queden en un segon pla. Ens trobem davant d'un fenomen que interpel·la totes les parts —els protagonistes de la notícia i els professionals que en fan la tria—, que evidencia la necessitat de continuar millorant la qualitat de la informació en els processos electorals i que, en un o altre grau, no és aliè a la davallada crònica de la participació electoral.

Tanmateix, el seguiment dels altres pluralismes —social, cultural, territorial, religiosos...— és el repte de futur que afronten el CAC i els altres organismes reguladors de la seva naturalesa en les societats globalitzades del segle XXI. Cal recordar, des d'aquesta òptica, que la Llei catalana de la comunicació audiovisual no només atribueix al servei públic aquesta missió específica, sinó també la «promoció activa de la convivència cívica, el desenvolupament plural i democràtic de la societat, el coneixement i el respecte de les diverses opcions i manifestacions polítiques, socials, lingüístiques, culturals i religioses presents al territori de Catalunya. En aquest context, és necessari l'ús de tots els llenguatges, formats i discursos que, dins del respecte i l'atenció a la diversitat i el

pluralisme, permetin el diàleg, la comprensió i la cohesió entre les diverses opcions i entre les diverses àrees del territori de Catalunya» [article 26.3.g)].

La lectura d'aquests preceptes permet entreveure la tasca que encara resta per fer en la promoció dels altres pluralismes. També en el seguiment de la seva observança i pel que fa al dret d'accés a l'espai audiovisual públic dels grups socials i culturals significatius. Quant a l'equilibri territorial, la ràdio i la televisió de proximitat són un dels trets diferencials del model comunicacional català. Cal que ho segueixin sent i, per tant, cal que la progressiva implantació de la TDT (televisió digital terrestre) local n'asseguri la continuïtat. Els factors de proximitat i d'interactivitat d'aquests mitjans locals són instruments de cohesió territorial i social. Això no obstant, es fa també necessari que els mitjans del servei públic de la Generalitat acompleixin la seva missió de respecte del pluralisme territorial, i més quan les dades hi assenyalen dèficits notables.

D'altra banda, en relació amb el pluralisme social, cal fomentar la presència als mitjans audiovisuals públics d'àmbit nacional i local dels diversos sectors socials, inclosa la nova immigració. Es perfilen a l'horitzó dos riscos igualment perversos. El primer, a curt termini, és la tendència ja apuntada a la notícia-espectacle, amb amalgames d'ítems que desdibuixen o embruten el rostre de l'altre. El segon risc, en un termini mitjà, és l'eclosió de nous mitjans de caire comunitarista, és a dir, d'aquells mitjans que es focalitzen en una comunitat social concreta pel dèficit del caràcter comunitari —del conjunt de la comunitat— que hauria de tenir el servei públic. O els mitjans públics són també comunitaris (espai compartit de coneixement mutu, debat i trobada) o bé hi haurà una emergència de mitjans comunitaristes (de les diferents comunitats).

Pel que fa al pluralisme religiós, s'imposen les regles de joc de la laïcitat —el respecte de la llibertat religiosa i de culte, amb una carta de drets i de deures compartida per tothom— davant la temptació d'una deriva laïcista amarada de vells tics anticlericals. Cal tampoc no oblidar, en relació amb les noves religions en escena, que si es vol que els seus membres acceptin i practiquin els deures que s'imposen al conjunt de la ciutadania, caldrà que puguin gaudir dels mateixos drets, inclòs l'exercici de la llibertat religiosa i de culte en unes condicions dignes. La concreció d'aquests principis i de les

regles del joc de la laïcitat en l'espai audiovisual públic és una assignatura pendent. I ho és també en relació amb religions de major tradició històrica.

DE «L'HOMO VIDENS» I DE «L'HOMO SENTIENS»

Assistim a una doble mutació de l'espècie humana que no és aliena a l'impacte dels mitjans de comunicació audiovisuals. Primer, el pas de l'*homo sapiens*, bastit amb la cultura escrita, a l'*homo videns*, producte d'una formació basada en la imatge i la televisió, en expressió del professor italià Giovanni Sartori. (Cal recordar les dades de l'Informe PISA sobre la davallada del nivell de comprensió lectora.) El resultat d'aquesta mutació és la pèrdua progressiva de la capacitat d'abstracció i d'opinió crítica. Copsem el món com una realitat visible, immediata, instantània, sense espais de privacitat, de reflexió i de silenci.

Molts polítics, sabedors d'aquesta realitat, treballen a cops de democràcia d'opinió, amb les enquestes sobre la taula i la televisió com a principal referent i instrument. El ciutadà, en conseqüència, deixa de ser un actor actiu de la política democràtica i es converteix en client-consumidor d'una política tributària de la mercadotècnia i d'una democràcia mediàtica que ho és de la demoscòpia. No és estrany, doncs, que el resultat d'aquest fenomen sigui la tendència creixent d'una part de la ciutadania a fer zàping en les eleccions i que el ciutadà canviï de vot de la mateixa manera que canvia de canal de televisió. És aquest el cas paradigmàtic de la veïna França, on Nicolas Sarkozy i Ségolène Royal van rivalitzar en l'ús i l'abús de la democràcia d'opinió a les presidencials de l'any 2007. Es va imposar Sarkozy perquè, segons els experts, va ser el que més soroll mediàtic va provocar: ho mesurava TNS Sofres per mitjà de les anomenades UBM (*unités de bruit médiatique* —unitats de soroll mediàtic—), és a dir, els impactes mediàtics en vuitanta suports diferents (televisió, ràdio i premsa) multiplicats per les seves audiències respectives.

L'analista Alain Duhamel explicava aquest fenomen en un article al setmanari *Le Point* («Le président télévisuel», 31 de gener del 2008). Argumentava que pels cinc anteriors presidents de la V República, la televisió representava una espècie de force de frappe

nuclear, una arma política insubstituïble, potent però també perillosa, que calia utilitzar en moments solemnes; pel president Sarkozy, la televisió és la seva arma curta, el seu univers permanent, el seu camp de maniobres perpetu, el seu canal d'expressió ordinari. El resultat: la televisió esdevé una arma de doble tall que serveix per enlairar un polític quan tot va bé i per enfonsar-lo quan ve mal temps.

La segona mutació, descrita per Michel Lacroix al seu llibre *El culte a l'emoció* (Lacroix, 2005), és el pas de l'*homo sapiens* a l'*homo sentiens* que busca sensacions fortes i intenses, tant individualment com col·lectivament. Aquest filòsof francès parla, així, de concentracions emocionals que es reproduïxen cíclicament: d'una victòria esportiva a un macroconcert de rock, de la celebració de l'arribada de l'any 2000 als Camps Elisis de París a les Jornades Mundials de la Joventut a Roma aquell mateix any... De forma periòdica, un drama, una victòria o un crim sacsegen la sensibilitat col·lectiva i basteixen les noves catedrals emocionals. El llibre de Lacroix es va publicar a França l'any 2001 (*Le culte de l'émotion*, Flammarion), però d'aleshores ençà esdeveniments ben diversos n'han avalat el diagnòstic, i amb les televisions de tot el món retransmetent-los: de l'11-S a l'11-M, de la solidaritat global pel tsunami d'Indonèsia a la mort de lady Di o la de Joan Pau II.

Aquesta recerca de l'emoció té una expressió positiva —el rebuig d'una racionalitat excessiva—, però perfila també una deriva perillosa: privilegiant l'emoció-xoc en detriment de l'emoció-contemplació es pot obrir la caixa dels trons del neopopulisme i la demagògia. No correm el risc, es preguntava Lacroix, que un dia vegem com aquest potencial emocional es fixa un objectiu dubtós? Qui ens pot assegurar que no encendrà passions destructores? Són els riscos de les noves catedrals emocionals —i també de les mesquites emocionals—, i els mitjans de comunicació de masses en són els nous arquitectes.

Només un parell d'exemples, il·lustrats amb informes sistemàtics, assenyalen en el cas de Catalunya moviments inicials cap aquesta direcció. Primer: l'informe sobre el tractament televisiu de l'agressió a una menor als Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC), elaborat pel CAC el 30 de gener del 2008, a partir de l'anàlisi de les informacions emeses per diferents operadors (TV3, 8Tv, TVE-1, TVE a Catalunya i Tele-5) en relació amb la legislació, els codis deontològics i les recomanacions de

referència. De l'anàlisi efectuada se'n desprèn que s'havien utilitzat, entre d'altres, els recursos següents: sobreexposició del vídeo de l'agressió (298 vegades); intervenció d'actors circumstancials (testimonis, veïns, coneguts) que aporten informacions anecdòtiques i poc recurs a la reflexió d'experts; emissió d'imatges de la menor (que podrien permetre identificar-la) i del testimoni principal de l'agressió; utilització d'un lèxic de connotacions sensacionalistes i de diferents recursos d'espectacularització visual; entrevistes de l'agressor i valoracions de les actuacions judicials.

Segon exemple: l'anàlisi del tractament de l'anomenat cas Veiret, referit a una suposada usurpació immobiliària, que es va iniciar el desembre del 2007 i es va cloure el maig del 2008 amb una resolució judicial que arxivava el cas i retreia al propietari que hagués ocultat informació. L'informe conclou que es va emetre informació no suficientment contrastada durant el procés i excessivament reduïda en la fase de resolució (6,7% de temps de notícia sobre el total dedicat al cas a TV3), per bé que constata que no va ser un fet diferencial de TVC, sinó una situació generalitzada en la majoria de mitjans de comunicació i, fins i tot, en altres àmbits com el polític.

Estem lluny, això no obstant, de les derives que ha descrit Mustafa Hussain, professor associat d'intercanvis culturals a la Roskilde Universitetscenter, de Dinamarca, en el seu estudi *La controvèrsia de les vinyetes de Mahoma i els mitjans de comunicació a Dinamarca* (Hussain, 2007). Hussain aporta exemples sobre «una incitació subtil a la por per part dels mitjans de comunicació i una propaganda amb molta càrrega ideològica per part dels partits polítics danesos» i es pregunta com s'ha produït aquest fenomen en un país civilitzat, democràtic i amb una societat liberal. I respon: «Comparat amb altres nacions occidentals, [Dinamarca] és un país petit [...]. Aquesta petitesa, o la sensació de petitesa, cultiva una mentalitat específicament tribal o provinciana que porta a un consens nacional en els assumptes polítics principals. Aquesta petitesa també vol dir que l'elit que dirigeix els mitjans de comunicació és un petit cercle que es mou d'un mitjà a l'altre, del servei públic al privat i viceversa. És la ideologia d'aquest cercle la que es reflecteix als mitjans de comunicació. La cobertura mediàtica dels musulmans o de l'islam en temes que es formulen i es programen des dels mateixos mitjans de comunicació genera por, ansietat, de manera subtil i, en definitiva, ajuda a reproduir un consens negatiu».

És evident que, en qualsevol cas o circumstància, els mitjans de comunicació tenen la llibertat, el dret i el poder de seleccionar la informació i presentar-la d'una manera determinada. Però han de saber que, de l'exercici d'aquesta llibertat, se'n deriva una capacitat evident d'influir en la mentalitat, les opinions i les actituds de les persones, i molt especialment en aquelles qüestions que acostumen a anar acompanyades de prejudicis i que es presten a simplificacions fàcils.

PER UN PERIODISME CÍVIC

Existeixen, tanmateix, velles receptes periodístiques per frenar aquestes derives, evitar aquelles mutacions i preservar la continuïtat de l'*homo sapiens*. En recordaré telegràficament algunes, en forma de disjuntives.

Periodisme / anormalitat. En el primer curs de periodisme se'ns deia que «notícia no és quan un gos mossega una nena, sinó quan la nena mossega un gos». S'alimenta així l'espectacularització de la informació i es fomenta una certa esquizofrènia social: allò que és normal, quotidià, no surt als diaris ni es veu a la televisió. Cal dir, per contra, que la vida de cada dia —les bones notícies incloses— són també matèria noticable. És aquesta una tasca específica del servei públic i val a dir que pot ser també comercial. L'èxit de la premsa, ràdio i televisió de proximitat a casa nostra, que són un dels pilars de l'espai català de comunicació, així ho palesa.

Periodisme / objectivitat. Quan un periodista diu que és objectiu, cal posar-lo en quarantena. Els periodistes, com tota persona, són subjectes, no objectes. Tenen idees i creences, han nascut en un lloc i no en un altre... La informació, per tant, no pot ser objectiva, però ha de ser sempre plural. Torno a la imatge inicial de la veritat com un mirall trencat: la feina periodística de cada dia es reconstruir-lo. Només en la mesura que fem aquest esforç de pluralitat —filtrant les fonts que, com les de la natura, brollen cada cop més contaminades, contrastant les opinions i el punt de vista de l'altre, acceptant el dret de rèplica i rectificació, respectant la presumpció d'innocència...— ens apropem a l'objectivitat. Hi ha una màxima que cal no oblidar mai: l'objectivitat no existeix, però l'esforç de pluralitat és allò que més s'hi acosta.

Periodisme / contaminació informativa. L'eclosió dels grans mitjans, sobretot de la televisió, fa que la multiplicació de missatges es tradueixi, a voltes, en misèria informativa. (No he parlat d'Internet, perquè no en sé, però només puc apuntar que aquesta nova tècnica, que multiplica el nombre d'emissors i de receptors, tampoc pot lliurar-se d'aquesta contaminació: Google pot convertir-se, si s'hi entra desarmat, en el gran conservador-reproductor de l'error, l'errata i, fins i tot, la mentida.) Davant d'aquesta contaminació informativa, cal apel·lar a l'exercici d'un periodisme cívic, que vagi més enllà dels quès i respongui també els perquè, i que no només respecti els codis de referència, sinó que sigui un instrument de pluralitat d'informació i de foment de valors pel que fa a l'opinió.

Periodisme / opinió. Una vella màxima del periodisme deia: «Les opinions són lliures, els fets són sagrats». Avui, de vegades, s'inverteixen els termes de la frase: «Les opinions són sagrades i els fets són lliures». I això és així perquè a l'època del *fast-food* han sorgit els *fast-thinkers*, en expressió de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1997). Es tracta dels tertulians orgànics que han substituït els intel·lectuals i analistes crítics. Fins i tot la televisió pública espanyola, sense adonar-se'n, ha fet un programa a mida dels *fast-thinkers* o pensadors ràpids: el programa «59 segundos». Cal no oblidar que vivim en una societat i en un món cada vegada més complexos i sempre serà més fàcil, en un minut de televisió, abonar la deriva demagògica, el neopopulisme, que no pas defensar i restaurar els valors de referència. Cal reivindicar, com a contrapunt, l'exercici d'un periodisme crític, que no alimenti l'onada mediàtica i que gosi nedar contra corrent.

He intentat, des del periodisme, oferir una visió crítica de la realitat actual dels mitjans, però també acompanyada d'alternatives. Està en joc la pervivència de l'*homo sapiens*, la grandesa del qual, segons George Steiner, consisteix en l'assoliment de la saviesa, la recerca del coneixement desinteressat i la creació de bellesa. Aquest home està avui en una cruïlla en la qual, tard o d'hora, es trobarà amb el rostre de l'altre home, del qual parlava de bon començament. Els mitjans de comunicació de masses tenen a les seves mans una de les claus de l'èxit o del fracàs d'aquesta trobada.

El periodista Ryszard Kapuscinski, en el seu discurs d'investidura com a doctor honoris causa de la Universitat Ramon Llull, el 17 de juny del 2005, ens va deixar un testament

que hauria de ser un text de capçalera per a tot estudiant de periodisme: «La meua experiència de conuiuïre amb Altres, molt remots, durant llargs anys m'ha ensenyat que la bona disposició cap a un altre ésser humà és aquella base única que pot fer vibrar en ell la corda de la humanitat». Hi feia unes preguntes: «Qui serà aquell nou Altre? Com s'esdevindrà la nostra trobada? Què ens direm? En quina llengua? Sabrem escoltar-nos? Sabrem entendre'ns? Sabrem, entre els dos, seguir allò que —en paraules de Joseph Conrad— parla a la nostra capacitat de plaer i de sorpresa; al sentit de misteri que envolta les nostres vides; al nostre sentiment de compassió, de bellesa i de dolor; al sentiment latent de companyonia amb tota la creació, i a la subtil però invencible convicció de solidaritat que uneix la solitud de tants cors: la solidaritat en els somnis, la joia, la tristesa, les aspiracions, les il·lusions, les esperances i la por que uneixen els homes entre si, que uneixen tota la humanitat, els morts amb els vius i els vius amb els que encara no han nascut?».

Fins ara s'havia dit —i continua sent cert— que sense premsa i mitjans de comunicació lliures no hi ha democràcia, però ja és hora de començar a proclamar que amb una premsa i uns mitjans de comunicació lliures, però sense una ciutadania activa, tampoc no hi haurà democràcia plena o, si més no, la seva qualitat es veurà malmesa.

11 Conclusions¹

Eva Anduiza Perea

1. En l'elaboració d'aquestes conclusions i d'aquest Informe agraeixo els comentaris i les aportacions de Aina Gallego, Carlos Jiménez Villarejo, Laia Jorba, Rafael Jorba, Ignacio Lago, Robert Liñeira, Sergi de Maya, Lucía Medina, Sergi Pardos, Clara Riba, Jordi Sánchez, Joan Subirats, Laia Torras i Josep Maria Vallès.

Al llarg dels capítols precedents s'ha analitzat un conjunt ampli d'aspectes del sistema polític català. Sintetitzar els resultats obtinguts és una tasca delicada que requereix ponderar aquests elements en funció de la seva importància per a la qualitat de la democràcia. Com hem mantingut al llarg del volum, també aquí ens resultarà imprescindible reprendre la guia dels principis fonamentals de la democràcia que s'han apuntat a la introducció. En concret, utilitzarem quatre criteris que considerem essencials per avaluar la qualitat de la democràcia:

1. Els ciutadans han de ser *lliures* a l'hora de formular i expressar les seves preferències polítiques.
2. Els ciutadans han de ser *iguals* a l'hora de poder transmetre eficaçment aquestes preferències al sistema polític.
3. Les *polítiques* dels governs *s'han d'ajustar* en el grau més alt possible a les *preferències dels ciutadans*.
4. Els ciutadans han de *donar suport a les institucions democràtiques*.

Aquests elements constitueixen la nostra proposta del contingut essencial de la qualitat democràtica i condicionen, al mateix temps, tant els aspectes procedimentals com els resultats del sistema democràtic. En aquestes conclusions analitzarem de forma transversal aquests aspectes de la democràcia a Catalunya, incorporant elements dels tres àmbits analitzats en els capítols precedents: govern, ciutadania i actors. És tan important

identificar els aspectes susceptibles de millora, que sens dubte són nombrosos, com assignar el valor que els correspongui a aquells que constitueixen objectius assolits i destacats d'un sistema polític democràtic. També és pertinent assenyalar quins elements requeririen una anàlisi monogràfica en profunditat, així com aquells que són difícilment analitzables per l'absència de dades disponibles o per la falta de transparència, fet que en si mateix constitueix un indicador de menor qualitat democràtica.

LLIBERTAT PER DEFINIR LES PREFERÈNCIES POLÍTiques PRÒPIES

La llibertat és una propietat que té l'individu i que el sistema polític pot afavorir o limitar. Seguint la coneguda classificació de Berlin (2001 [1958]), podem distingir la llibertat negativa —la no interferència en els assumptes privats dels ciutadans—, de la llibertat positiva —la possibilitat que pot tenir o no un individu de participar en projectes col·lectius i d'autorealitzar-se. La llibertat negativa depèn fonamentalment de l'acció garantista del govern, però la llibertat positiva és la que dóna la possibilitat de definir les necessitats i preferències públiques i/o polítiques, que és allò a què ens estem referint aquí. Els ciutadans han de ser lliures sobretot per definir quines són les seves preferències polítiques (Dahl, 1974). Pressuposem, doncs, que les persones són els únics jutges vàlids dels seus interessos i les seves preferències polítiques i que, per tant, han de poder-los definir i expressar lliurement.

La llibertat com a principi ideal es concreta, en primera instància, en el *reconeixement i la garantia de drets i llibertats*, que, encara que fan referència a l'individu, tenen una essència política i col·lectiva (Beetham, 2005: 33): dret a la vida i a la seguretat; llibertat de moviment, de pensament i d'expressió; drets de reunió i d'associació; dret a la informació transparent, i dret al sufragi actiu i passiu. Aquests drets i aquestes llibertats s'han d'inserir en un context que respecti la seguretat jurídica, la independència dels jutges i la protecció necessària per tal d'evitar la discriminació dels col·lectius més vulnerables.

Podem dir que a Catalunya l'estat de dret funciona raonablement bé. Segons els estàndards internacionals, la llei impera a tot el territori i les agències protectores (com

ara el Síndic de Greuges o les organitzacions que es dediquen a denunciar violacions de drets) funcionen correctament. No hi ha dades específiques per a Catalunya, però Freedom House situa Espanya en els nivells màxims de respecte als drets polítics i a les llibertats cíviques.² En general, drets i llibertats dels ciutadans es veuen, per tant, protegits. Els indicadors relatius al respecte dels drets fonamentals que hem analitzat donen valors per a Catalunya lleugerament millors que els de la mitjana espanyola.

Resulta difícil valorar si hi ha diferències en el grau de respecte d'aquests drets en funció de la situació socioeconòmica de les persones, una qüestió que entronca amb el principi d'igualtat i que es reprèn més endavant. Alguns col·lectius són, sens dubte, més vulnerables: dones, nens i immigrants. Les morts per violència de gènere, encara que a Catalunya comparativament estiguin per sota de la mitjana espanyola, no deixen de ser punts negres en un element crucial de la qualitat democràtica, les quals atempten directament contra la llibertat més elemental de les persones i posen de manifest valors masclistes inacceptables per a una democràcia avançada. Pel que fa als drets dels immigrants, hi tornarem més endavant. Algunes mesures recents —com ara el reconeixement del dret al matrimoni de persones del mateix sexe, la Llei orgànica de mesures de protecció integral contra la violència de gènere i la inclusió en el nou Estatut de Catalunya del títol I sobre drets i deures— reforcen el reconeixement i la garantia de drets i llibertats dels ciutadans.

En el capítol del respecte als drets i les llibertats, la valoració del qual és fonamentalment positiva, el principal element negatiu es relaciona amb l'administració de justícia. Segons dades del CEO,³ l'administració de la justícia és la primera raó que s'esgrimeix per a la insatisfacció amb el funcionament de la democràcia. Aquesta valoració reflecteix una situació objectivament complexa —no específica del cas català—, marcada per la precarietat a les infraestructures i per l'obsolescència tècnica, però sobretot per la impossibilitat de fer una gestió efectiva del conjunt del personal i per la fragmentació en la direcció d'aquest servei públic fonamental per a la qualitat democràtica (Vallès, 2008: 239 i següents). Segons les dades analitzades, alguns aspectes de l'administració

2. En una escala de l'1 (màxim) al 7, Espanya se situa en l'1 (www.freedomhouse.org).

3. Estudi 389, 2007.

de la justícia són millorables en termes comparatius: la durada dels processos judicials se situa lleugerament per sobre de la mitjana espanyola, i el nombre de jutges/magistrats per habitant, força per sota, amb nivells elevats de rotació, interinitat i suplències.

En segona instància, la llibertat en la formulació de preferències pressuposa l'*accés dels ciutadans a la informació*. Aquesta informació ha de ser, si no objectiva, com a mínim plural i diversa, i produïda de manera independent per uns mitjans de comunicació sense pressions polítiques o econòmiques d'acord amb criteris compartits d'ètica professional entre els periodistes. Només d'aquesta manera els ciutadans gaudiran de la informació necessària per formular (i expressar) les seves preferències. En aquest àmbit també queda espai per a la millora.

Un dels problemes qualitativament més greus és el de les connotacions negatives que s'associen a la idea de política. En aquest aspecte, polítics, experts i mitjans de comunicació comparteixen un cert grau de responsabilitat. Sovint la tensió, l'enfrontament i la crispació són els elements de la política que mereixen més atenció, en detriment de continguts substantius que són més difícils de gestionar i que poden ser considerats com a menys atractius per a l'audiència o per a l'electorat. El resultat és la projecció d'una imatge de la política en la qual els missatges se simplifiquen al màxim i l'atenció se situa de manera dominant en els enfrontaments i les desqualificacions personals, en lloc de centrar-se en el debat entre opcions o projectes diferents. Quan s'identifica sistemàticament la política, els polítics i els partits amb la crispació, la desqualificació personal i la recerca personal del poder —fins i tot en contra dels interessos de la ciutadania—, s'està buidant la política del seu contingut substantiu com activitat imprescindible per articular el conflicte existent i inevitable a qualsevol societat. Plou sobre mullat en una cultura política en què, com veurem més endavant, el fet polític tampoc no ve acompanyat de connotacions particularment positives.

Aquest aspecte té diverses conseqüències negatives. En primer lloc, limita la informació rellevant per a la formulació de preferències a disposició dels ciutadans. Pot, també, reforçar la desafecció dels ciutadans respecte de la política i els polítics (Hay, 2007), quelcom que s'examina més endavant. L'establiment d'un vincle causal directe entre els mitjans de comunicació i el malestar polític és metodològicament molt difícil i ha

estat objecte de debat entre diferents perspectives dins de la ciència política. Tanmateix, avui dia sembla indubtable el poder que tenen els mitjans de comunicació en la construcció d'agendes, valors i marcs d'interpretació de la realitat social i política.

Hi ha un altre aspecte relacionat amb les pautes de consum dels mitjans de comunicació que cal destacar: existeix una diversificació relativament elevada, però alhora parcel·lada, de fonts disponibles. Els ciutadans seleccionen els mitjans de comunicació ideològicament més afins, en part també per evitar situacions de dissonància cognitiva, és a dir, per evitar sotmetre's a estímuls contradictoris amb els valors propis. Això implica que encara que el sistema mediàtic contingui una certa pluralitat externa, aquesta no arriba necessàriament al ciutadà. Si a això hi afegim que el consum de continguts més favorables a la qualitat de la democràcia (consum d'informació enfront de consum d'entreteniment o esportiu) està condicionat pels recursos socioculturals dels ciutadans, podem concloure que, dins d'un context general de respecte al pluralisme informatiu en l'oferta, existeixen limitacions a l'hora d'assegurar un accés lliure i igual de les persones a una informació de qualitat que els permeti formular les seves pròpies preferències polítiques.

D'altra banda, s'ha de destacar positivament la tasca del Consell de l'Audiovisual de Catalunya com a organisme regulador de la comunicació audiovisual i com a productor d'una informació imprescindible per avaluar determinats aspectes centrals de la qualitat democràtica a Catalunya. La presència d'aquest organisme la situa en una posició comparativament millor a la de la majoria de les altres comunitats autònomes i del conjunt de l'Estat, on no existeix cap organisme similar.

IGUALTAT EN EL TRACTAMENT DELS CIUTADANS I DE LES SEVES PREFERÈNCIES POLÍTiques

La igualtat és una propietat del sistema polític (o d'un conjunt d'individus) que pot referir-se al reconeixement de drets, a l'exercici d'aquests, a les oportunitats dels individus o a les seves condicions socioeconòmiques. El debat —en el nus de la discussió ideològica més clàssica— se situa precisament en quin és el tipus d'igualtat que hom

ha de garantir o promoure. Aquí ens centrarem, seguint de nou Dahl (1974), en la idea que aquestes preferències lliurement definides i expressades pels ciutadans han de ser preses en consideració en termes d'igualtat, sense que algunes tinguin més repercussió o possibilitat d'influència que d'altres. La igualtat política es fa efectiva a través de la participació i la representació política i, per tant, requereix el respecte als drets i les llibertats dels ciutadans que hem comentat més amunt. Però és evident que les possibilitats reals d'igualtat política estan condicionades per l'existència de desigualtats socials i econòmiques.

Seguint Rueschemeyer (2005), en un sistema democràtic les institucions polítiques haurien de fer la seva feina (prendre les decisions vinculants) amb una autonomia d'interessos econòmics completa i depenent exclusivament de les preferències de tots els ciutadans considerades en igualtat de condicions. Això és, evidentment, difícil, perquè la tendència que existeix per inèrcia és que les desigualtats socioeconòmiques contaminin l'àmbit polític. Amb tota seguretat, la igualtat absoluta és impossible, i també és utòpic pretendre que les decisions polítiques siguin completament autònomes respecte a la desigualtat en la distribució dels recursos. No obstant això, la igualtat política és, sens dubte, un criteri per valorar la qualitat democràtica, no només en termes del reconeixement formal (igualtat de drets), sinó també a l'hora d'engegar pràctiques reals que la promoguim, per exemple, a través de la solidaritat i la protecció social.

La tensió més important entre la democràcia ideal i la real és probablement la que existeix entre la consideració ideal dels ciutadans com a políticament iguals i les desigualtats existents en l'exercici dels drets i, per tant, en la distribució del poder polític. És aquí on trobem alguns dels principals problemes de la democràcia en general, i de la catalana en particular. Per avaluar la qualitat d'una democràcia en termes del grau d'igualtat en el tractament de les preferències dels ciutadans és necessari distingir tres aspectes. En primer lloc, s'ha d'analitzar si existeixen desigualtats formalment reconegudes. En segon lloc, s'ha de veure fins a quin punt les desigualtats existents en l'àmbit social i econòmic es traslladen a l'esfera de la política. En tercer lloc, s'ha de valorar fins a quin punt el sistema polític pren decisions contundents per reduir la desigualtat en l'àmbit socioeconòmic.

Per començar, es detecten problemes amb les *desigualtats formalment reconegudes*. El principi d'igualtat d'influència en la participació «una persona, un vot» queda subvertit per la desproporció en l'assignació d'escons entre districtes (*malapportionment*), que la disposició transitòria de l'Estatut de 1979 encara vigent imposa, segons la qual un escó a Barcelona representa més de 60.000 habitants, mentre que a Lleida no arriba als 30.000. Aquesta distorsió la trobem també en altres sistemes electorals amb la justificació de redreçar desigualtats territorials preexistents. En el cas català, a més de ser comparativament gran (superior a la mitjana espanyola), és la principal responsable que en algunes ocasions el partit guanyador en vots no ho hagi estat en escons, quelcom que al seu torn podria haver repercutit en la deslegitimació dels resultats electorals i, en conseqüència, de les regles del joc polític, com es comentarà més endavant.

Però és molt més greu el fet que una part important de la població, els immigrants sense nacionalitat però amb residència estable a Catalunya, no gaudeixi dels drets de sufragi actiu i passiu i que, per tant, quedi exclosa de la possibilitat de participar i obtenir representació política a les institucions. Es tracta d'una discriminació que priva d'un dret fonamental (com és el vot) uns quants centenars de milers de persones només a Catalunya. Aquesta privació limita no només la possibilitat que les preferències d'aquests ciutadans siguin escoltades i ateses en igualtat de condicions, sinó també les seves possibilitats d'integració social i política, la qual no pot basar-se exclusivament en l'assumpció de deures (com plantegen algunes propostes), sinó que ha de garantir la igualtat també en els drets.

Respecte a la *traducció de desigualtats socioeconòmiques en desigualtats polítiques*, resulta difícil trobar evidència sistemàtica de la influència desproporcionada de determinats interessos econòmics en les decisions polítiques. Molta d'aquesta influència és poc visible i requeriria anàlisis molt específiques sobre aspectes tan diversos com els processos de presa de decisions polítiques o la influència de les classes privilegiades en la definició dels valors culturals dominants. Però, tot i així, trobem molts exemples de situacions en les quals els recursos socials i econòmics es tradueixen en distorsions del principi d'igualtat política. És coneguda la influència de l'estatus socioeconòmic sobre la participació política: els que tenen més estudis, més ingressos, ocupacions socialment més prestigioses, posicions socialment més centrals, participen més. Crida l'atenció

que la tendència dels joves amb estudis secundaris o inferiors a participar en les eleccions al Parlament sigui tan i tan clara: des del 58% en els anys vuitanta i principis dels noranta, fins al 36% en les darreres eleccions.⁴ L'evolució d'aquest indicador posa de manifest l'exclusió política de sectors socialment perifèrics (en aquest cas, joves amb pocs estudis) de la principal forma de participació política, i ens adverteix respecte a allò que podem esperar en el futur: taxes de participació electoral encara menors i més condicionades pels recursos socioeconòmics. Trobem, també, que existeixen diferències importants entre representants i representats en termes d'edat, gènere, origen i altres variables no analitzades aquí, com ara la professió i els ingressos.

Si en la participació electoral existeixen elements que assegurin la igualtat en la influència (cada persona pot votar només una vegada, cada vot val el mateix dins d'un mateix districte electoral), en altres formes de participació no es donen aquestes garanties i, per tant, el marge perquè una situació de més recursos socioeconòmics es tradueixi en més influència política és més alt. Un exemple d'aquesta situació és la que ofereixen les donacions econòmiques als partits polítics, que poden constituir una traducció directa de recursos econòmics en influència política, particularment si són anònimes. Des d'una perspectiva més àmplia, la qüestió del finançament dels partits esdevé crucial. La falta de transparència i la dependència respecte a entitats financeres són problemes encara greus, com posen de manifest els informes del Tribunal de Comptes (vegeu el capítol 4 de Jiménez Villarejo). La Llei orgànica sobre finançament dels partits aprovada el 2007 intenta pal·liar les deficiències de l'anterior norma del 1987 (sistemàticament incomplerta) a l'hora d'evitar les distorsions entre la voluntat popular i l'exercici del poder polític; els seus efectes encara no s'han pogut comprovar.

Existeixen eines que permeten atenuar aquestes distorsions del principi d'igualtat política. Les organitzacions polítiques en general, i els partits polítics i els sindicats en particular, ofereixen recursos de grup (Verba i altres, 1972; 1978) importants, particularment pels individus amb menys recursos individuals. Són (o poden ser) agents d'«igualació» política.

4. Dades d'enquesta dels estudis postelectorals del CIS.

En aquest sentit, la democràcia catalana i l'espanyola tenen un doble problema. D'una banda, els nivells d'associacionisme i d'implicació en les associacions són molt baixos i els ciutadans no tenen la impressió que a través d'aquest tipus de participació puguin tenir més influència.

D'altra banda, trobem el mateix problema que en altres sistemes democràtics avançats: els partits polítics (i les associacions en general) cada vegada estan més lluny de la ciutadania i més a prop de l'estat, en dependre'n financerament cada vegada més (Katz i Mair, 1995). Els nivells d'afiliació als partits decauen, i aquests troben més interessant assegurar-se una presència dins de les institucions que garanteixi la seva supervivència que funcionar com a transmissors de les demandes dels ciutadans o representar els interessos dels sectors menys afavorits. La qüestió dels partits polítics es reprèn més endavant. En tot cas, però, podem afirmar que alguns dels mecanismes que poden compensar la, fins a cert punt, inevitable traducció de desigualtat social en desigualtat política no estan funcionant com haurien de fer-ho.

Si les desigualtats socioeconòmiques es tradueixen, en major o menor grau, en desigualtats polítiques, una democràcia de qualitat hauria de *prendre decisions que conduïssin a la reducció de les desigualtats socioeconòmiques*, amb l'objectiu de reduir en última instància la desigualtat política. Aquests intents de reduir la desigualtat socioeconòmica són fonamentals, atès que la pobresa i l'exclusió social són, a més d'un problema de justícia social, un desencadenant de desigualtat política. Encara que per a alguns aquestes correccions puguin limitar el principi de llibertat (negativa), alguns països, com ara els escandinaus, són exemple de compatibilitat entre llibertat, igualtat i desenvolupament. En aquests aspectes, la democràcia catalana també té un marge de millora. Ens trobem en un Estat del benestar de desenvolupament tardà i de debilitat relativa si el comparem amb altres països europeus. La despesa social es va reduir entre el 1993 i el 2003. La proporció de persones sota el llindar de pobresa està per sota de la mitjana espanyola, però no sembla reduir-se significativament amb el pas del temps. Caldrà, en el futur, analitzar l'impacte de l'alternança política en aquests aspectes.

PROXIMITAT ENTRE LES PREFERÈNCIES DELS CIUTADANS I LES POLÍTIQUES DEL GOVERN

Dins dels límits marcats pels principis de llibertat i d'igualtat, un sistema democràtic ha de minimitzar la distància entre el govern i els ciutadans. Aquesta distància té una primera dimensió rellevant: en una democràcia de qualitat el govern ha de posar en marxa polítiques que no s'allunyin massa de les preferències dels ciutadans. La vinculació entre les preferències dels ciutadans i les polítiques que posa en marxa un govern és una qüestió d'una complexitat inabastable. Com podem saber el que la gent vol? La gent té preferències definides i jerarquitzades entre diverses opcions? Com es poden agregar aquestes, en cas que existeixin? A més, en cas que arribem a la conclusió que el govern satisfà les preferències del seus ciutadans, com podem saber que no és per casualitat o per bona voluntat, sinó perquè existeixen mecanismes de caire institucional que així ho assegurin?

Per tal de simplificar la tasca, seguint Powell (2005), farem la distinció entre tres aspectes diferents o tres baules en la cadena que uneix preferències dels ciutadans i polítiques dels governs: la connexió preferències-vots, la connexió eleccions-govern i la connexió govern-polítiques.

En primer lloc, el sistema democràtic ha d'afavorir *que les preferències dels ciutadans es puguin reflectir raonablement bé en el seu vot*. El vot constitueix una simplificació de les preferències dels ciutadans, però és una simplificació imprescindible per canalitzar cap a les institucions representatives els múltiples interessos en conflicte que caracteritzen una societat democràtica. Si cap partit reflecteix les preferències dels ciutadans en el seu discurs o en les seves propostes, la cadena es trenca per aquesta baula. El sistema de partits català és plural i estable, i està articulad entorn dels principals eixos de conflicte social (la dimensió nacional i la dimensió esquerra-dreta). No hi ha una limitació d'alternatives que pugui comprometre aquesta dimensió de la qualitat democràtica.⁵

5. L'entrada de Ciutadans - Partit per la Ciutadania en el Parlament de Catalunya es pot considerar com un indicador d'un llindar d'entrada a nous partits no gaire elevat.

Malgrat aquesta valoració positiva, alguns indicadors donen senyals d'alarma. El percentatge de vots en blanc ha pujat fins al 2% dels vots vàlids a les darreres eleccions al Parlament, pràcticament el doble de la mitjana per al període 1980-2006. Aquests més de 30.000 vots són l'expressió inqüestionable de la impossibilitat d'una part de la ciutadania de trobar un partit polític que reflecteixi mínimament les seves preferències, tot i que estigui disposada a assumir els costos d'anar a votar. Encara no podem dir si es tracta del resultat d'una situació conjuntural o si més aviat és una tendència que es consolidarà, quelcom que seria més greu. L'abstenció, un comportament amb una interpretació més complexa, va arribar el 2006 al 44% del cens electoral, quelcom que representa més de 2.300.000 catalans. Les xifres són més baixes per a les darreres eleccions generals (el 28,8% d'abstenció i el 1,54% de vots en blanc), però encara són significatives. S'ha de dir que si bé les taxes d'abstenció a Catalunya estan sistemàticament per sobre de la mitjana espanyola, en aquestes no s'hi observa un increment sostingut, sinó més aviat oscil·lacions entre el 45% i el 35% de l'electorat. En termes absoluts, es tracta d'indicadors que assenyalen, novament, que els partits tenen problemes creixents a l'hora de dur a terme les seves funcions d'enllaç i d'estructuració de les preferències electorals dels ciutadans, però no significativament més que en altres contextos.

El segon vincle important és *la connexió entre el resultat de l'elecció i la formació del govern*. Aquí operen de forma clau dos mecanismes institucionals: el sistema electoral proporcional i la forma de govern parlamentària. Les preferències dels ciutadans, sintetitzades en l'expressió del vot, han de ser agregades per tal de transformar-se en una distribució de poder. El sistema electoral català compleix aquesta funció sense introduir-hi grans distorsions: els nivells de proporcionalitat (l'ajust entre els percentatges de vots i d'escons rebuts per cada partit) són prou elevats. El resultat d'aquest sistema electoral proporcional en un context multipartidista és que les majories absolutes monocolors són difícils d'aconseguir. Aquests són indicadors de qualitat democràtica en la mesura que podem desconfiar de les distorsions excessives entre vots i escons i de la concentració excessiva de poder en l'executiu que resulta de les majories absolutes que procedeixen de sistemes electorals amb alta desproporcionalitat.⁶ Tot i

6. Tanmateix, més de 70.000 electors (el 2,4% dels vots a candidatures) han optat, el 2006, per votar un partit que no va obtenir representació al Parlament. Es tracta de preferències que no es reflecteixen en

això, seria possible i desitjable introduir mecanismes que, més enllà de garantir una certa proporcionalitat entre vots i escons, permetessin l'expressió de més elements de preferències dels ciutadans en la papereta i, per tant, també en la composició de les institucions representatives.⁷

Malgrat que el sistema electoral català té una proporcionalitat elevada, el 1999 i el 2003 es va donar una circumstància excepcional i desconcertant per a la ciutadania: el partit més votat no va ser el que va guanyar més escons com a conseqüència de les distorsions en la distribució d'escons entre districtes esmentades a l'apartat relatiu a la igualtat. Aquesta situació ha produït reaccions de perplexitat comprensibles entre els ciutadans, i ha afavorit un qüestionament de les regles del joc que possiblement s'ha estès a altres aspectes i, de manera particular, a la formació de governs de coalició.

Catalunya té un sistema de govern parlamentari segons el qual els ciutadans no escullen directament el seu president.⁸ Els ciutadans voten un parlament i és aquest el que investeix el president de la Generalitat. Per tant, com en el cas d'Espanya i de la majoria dels països de l'Europa occidental, el cap del govern ha de tenir el suport de la majoria dels parlamentaris. Quan aquesta majoria parlamentària no es crea per l'efecte distorsionador del sistema electoral (com és el cas d'alguns països amb sistemes electorals fortament desproporcionals), cal que els partits amb representació parlamentària es posin d'acord per formar un govern minoritari (amb suport d'altres partits al parla-

el sistema institucional, i encara menys en la formació de l'executiu. Cal dir que aquest és un cost que està present en qualsevol sistema electoral, ja que sempre s'ha de produir un cert grau de reducció de la fragmentació de les preferències.

7. Ens referim, per exemple i com a proposta de mínims, a la introducció de llistes desbloquejades amb possibilitat d'expressar preferències per als candidats, com va proposar l'Informe per a la Llei electoral de Catalunya, elaborat per la comissió d'experts nomenada per l'acord de govern del 27 de març del 2007. Sense ser la panacea (l'efecte real d'aquest element és normalment petit), seria un element de millora democràtica en el sentit d'incrementar la possibilitat de tria dels ciutadans.

8. En els sistemes presidencials i semipresidencials, els ciutadans escullen directament el seu president. Això simplifica l'opció i connecta directament el resultat de l'elecció amb la formació d'un executiu. Però també té costos importants, un dels quals és que en sistemes amb gran fragmentació partidista es poden produir bloquejos institucionals entre govern i parlament.

ment, com en el cas del darrers governs del PSOE a Espanya) o bé per constituir un govern de coalició (com és el cas dels governs catalans des del 2003).⁹

Al contrari del que succeeix en molts països amb sistemes multipartidistes, a Espanya no hi ha experiències de governs de coalició a escala estatal, l'àmbit de més visibilitat. No estem, per tant, en un país amb una cultura política acostumada als pactes postelectorals entre partits, en la qual aquests es considerin un valor afegit a un govern. És cert que els costos de la coordinació entre diferents partits són importants, i que són més grans com més gran sigui la distància ideològica entre ells. A més, l'assignació de responsabilitats per part dels ciutadans pot ser més difícil amb un govern de coalició. Però també hi ha arguments que apunten al fet que, com més repartit estigui el poder —sobretot en termes institucionals (Colomer, 2001), però també en termes polítics (Lijphart, 2000; Powell, 2005)—, millor en resulta la qualitat de la democràcia. La valoració que s'ha de fer aquí és en quina mesura els governs de coalició són capaços de conservar la cohesió interna necessària per tirar endavant el seu projecte polític.

En tot cas, a l'hora d'avaluar la legitimitat d'un govern (en termes de fins a quin punt reflecteix les preferències dels ciutadans) no sembla que el nombre dels seus integrants sigui un criteri adequat. Un govern monocolor no té per què ser millor ni pitjor que un govern de coalició; en última instància, la possibilitat d'un govern monocolor depèn del grau de fragmentació del sistema de partits: com més partits hi hagi, més petita serà la probabilitat que un d'ells governi en solitari.¹⁰ En canvi, el nivell de suport parlamentari sí que sembla un criteri rellevant. Els sistemes parlamentaris permeten, precisament, que el govern que es formi pugui ser aquell que reuneixi més suports

.....
 9. Matas i Reniu (2003) afirmen que tots els governs de la Generalitat han estat de coalició, en la mesura en què hi han participat diferents partits. No obstant això, CiU es una coalició preelectoral (des del 2001 és una federació de partits), qualitativament diferent dels governs tripartits que van resultar de les eleccions del 2003 i el 2006 (coalicions postelectorals).

10. Tenint en compte que els partits reflecteixen diferents opcions polítiques que són producte del pluralisme social, una fragmentació relativa del sistema de partits no pot considerar-se dolenta *per se*, sinó en la mesura que dificulta la governabilitat. Curiosament i de manera paradoxal, en ocasions les crítiques als governs de coalició coincideixen amb les crítiques a la tendència creixent a la bipolarització del sistema de partits a Espanya.

parlamentaris, i no pas el del partit més votat sobre la regla de la pluralitat o de la majoria simple. Encara que el soroll mediàtic o les desqualificacions a les regles del joc no sempre fonamentades no permetin apreciar-ho, els governs de coalició entre PSC, ERC i ICV formats després de les eleccions del 2003 i del 2006 són governs amb un suport parlamentari superior al que van tenir alguns governs anteriors i, segons els nostres indicadors, es poden situar en un lloc més proper a les preferències dels electors en termes de les dimensions bàsiques de la competició política a Catalunya (eix ideològic i eix nacional).

Finalment, el tercer vincle rellevant es dóna entre el govern i les polítiques públiques. Els governants són escollits sobre la base de les preferències dels ciutadans en relació amb unes orientacions ideològiques i/o d'un programa electoral. Per tant, *els governs haurien de posar en marxa les polítiques per les quals van ser elegits*. Però les polítiques que finalment es posin en marxa (i no diguem els seus resultats) vindran molt condicionades pel context i per circumstàncies impossibles de controlar. A falta d'una valoració sistemàtica que contraposi els compromisos dels programes electorals o dels pactes de govern amb les polítiques portades a la pràctica, podem prendre els ciutadans com a jutges de la tasca dels governs. Els ciutadans catalans semblen relativament satisfets amb les polítiques del seu govern, segons dades d'enquesta del CEO.¹¹ Tot i que el treball de camp és anterior a l'apagada del juliol del 2007 i a la crisi de la xarxa de Rodalies del 2007-2008 (i, per tant, amb tota probabilitat, la satisfacció dels ciutadans haurà baixat com a mínim pel que fa a les infraestructures), els catalans aproven la gestió del govern en tres àrees prioritàries, que són sanitat, educació i transport. Contràriament, en immigració i habitatge les valoracions mitjanes són les pitjors i no arriben ni tan sols a un 4 sobre 10. Es tracta de valoracions dels ciutadans que cal interpretar amb cautela, ja que hi poden intervenir indistintament els rendiments objectius del govern, la presentació que els polítics i els mitjans fan d'aquests rendiments, i el grau d'exigència de la mateixa ciutadania. Aquestes dades d'enquesta s'haurien de completar, per tant, amb una anàlisi qualitativa en profunditat sobre el compliment efectiu de compromisos electorals i els resultats de les polítiques. De fet, estudis recents sobre l'àmbit de l'educació [Informe Pisa 2006, informe sobre *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari*

11. Estudi 388, 2007.

2006 de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer i Albaigés, 2008), informe extraordinari del Síndic de Greuges sobre segregació escolar a Catalunya, 2008] mostren un panorama amb molt marge de millora.

A l'hora d'avaluar fins a quin punt els governs estan implementant les polítiques per les quals van ser escollits, resulta molt difícil distingir quines són les conseqüències no previstes o les valoracions que podrien justificar desviacions respecte als compromisos adquirits. Malgrat tot, no és massa arriscat afirmar que determinats comportaments són sempre desviacions inacceptables. Aquest seria el cas de la corrupció, entesa com l'abús dels avantatges obtinguts en l'exercici d'un càrrec públic amb el consegüent perjudici per a l'interès comú.¹² El veritable abast de la corrupció a Catalunya es desconeix, i tant la importància com la dificultat de la seva anàlisi són evidents. Al marge dels casos que arriben als tribunals, s'han detectat irregularitats greus en diversos àmbits. És destacable que els controls que han detectat aquestes irregularitats van funcionar fonamentalment a partir de l'alternança política del 2003 (i que, per tant, no funcionen adequadament quan hi ha continuïtat sostinguda al llarg del temps en el govern). Recentment, s'han engegat algunes iniciatives importants amb l'objectiu de millorar la transparència administrativa, particularment pel que fa a la contractació administrativa, al règim d'incompatibilitats d'alts càrrecs i al finançament dels partits polítics, els resultats de les quals encara no poden ser avaluats.

En aquesta tercera baula és igualment important el control de l'acció de govern, un element central en els sistemes democràtics. Entre elecció i elecció, els ciutadans controlen el govern mitjançant els seus representats.¹³ En les democràcies occidentals els executius han sofert un procés d'hiperdesenvolupament que els ha situat al centre del sistema polític: són més visibles, més àgils per moure's en el món de la immediatesa mediàtica —valgui la paradoxa— i més adequats per a un tractament personalitzat de la política. A més, els governs disposen, per dur a terme els seus projectes, de tot

12. Algunes definicions de democràcia incorporen la corrupció percebuda com un indicador de la integritat de l'elit (democràcia efectiva d'Inglehart i Welzel, 2006).

13. En el control dels executius intervenen també, òbviament, institucions com el Síndic de Greuges, el Tribunal de Comptes, l'Administració de justícia, els mitjans de comunicació i la Comissió Europea. Es tracta d'un capítol que també requeriria una anàlisi monogràfica en profunditat.

l'aparell de l'administració. Paral·lelament, els parlaments semblen ocupar un lloc cada vegada més marginal i tenen una capacitat reduïda per condicionar el resultat del procés legislatiu i pressupostari que els arriba ja gairebé tancat. El control del parlament sobre el govern es fa efectiu, en sistemes amb disciplina de partit, a través de l'oposició. Els mitjans de què disposa el parlament en general, i els grups parlamentaris de l'oposició en particular, per fer front a les seves tasques de control de l'executiu són escassos, tant en termes absoluts (en comparació dels que són a l'abast del govern), com relatius (en comparació d'altres parlaments del món).¹⁴

IMPLICACIÓ POLÍTICA I SUPORT DELS CIUTADANS

La proximitat entre govern i ciutadans té una altra dimensió que fa referència a les actituds polítiques dels ciutadans i les ciutadanes cap a la política en general, i els polítics, els partits i les institucions en particular. Aquest aspecte és rellevant perquè la congruència entre valors i institucions polítiques és cabdal per al bon funcionament de la democràcia. Aquests elements actitudinals (que condicionen força els comportaments i, per tant, els nivells de participació) s'emmarquen en un debat a propòsit de la desafecció política que va molt més enllà del cas català. Encara que no hi hagi un acord sobre la magnitud i la interpretació del fenomen, sembla que els ciutadans de les democràcies postindustrials cada vegada es troben més lluny dels partits polítics tradicionals i de les institucions de la democràcia representativa.

Començant pels aspectes positius, a Catalunya, com a la resta d'Espanya i a molts altres països, existeix la convicció generalitzada que la democràcia és la millor forma de govern (o, si més no, la menys dolenta). Un 85% dels catalans¹⁵ està d'acord amb l'afirmació que la democràcia és preferible a qualsevol altra forma de govern, davant del 6% que considera que, en determinades circumstàncies, un règim autoritari pot ser preferible al sistema democràtic. Aquestes xifres estan per sobre de la mitjana europea

14. Per a una diagnosi sobre les limitacions de l'acció parlamentària al Parlament i propostes de revitalització consulteu Vallès (2008: 112 i següents).

15. Estudi 389 del CEO, juny del 2007.

(Bonet, Martin i Montero, 2006). No obstant això, aquest suport difús a la democràcia no és el millor indicador d'implicació o de cultura política prodemocràtica, ni té una correlació amb la democràcia efectiva (Inglehart i Welzel, 2006).¹⁶

Els indicadors que reflecteixen millor la implicació política són l'interès per la política i l'eficàcia política. L'interès per la política dels catalans i la valoració de la pròpia capacitat per comprendre i actuar políticament (eficàcia interna) es mantenen en nivells estables però molt inferiors a la mitjana europea. L'eficàcia externa (la percepció sobre la sensibilitat del sistema a les pròpies demandes) es redueix al llarg del temps. Això sembla confirmar la hipòtesi d'una ciutadania políticament poc interessada i poc implicada, al mateix nivell que la mitjana espanyola però molt per sota d'altres països europeus. Catalunya es pot situar dins de l'anomenada *síndrome meridional* (Morales, 2004), quelcom que comporta baixa implicació i participació política.

A aquesta base s'hi va afegint, en els darrers anys, una desconfiança creixent cap a les institucions polítiques tradicionals. Els catalans són força crítics amb el seu govern autonòmic (molt més que els madrilenys o els bascos, per exemple). Tradicionalment la valoració del Govern català i dels governs locals era molt superior a la del Govern central, però en els últims anys les diferències pràcticament han desaparegut. En els tres nivells de govern (central, autonòmic i local) s'han produït descensos en les valoracions.

Encara que no ens trobem en una situació de mínims històrics, tampoc és bona l'evolució recent dels indicadors relatius a la valoració que els ciutadans fan dels partits polítics. La valoració social dels partits i la proximitat/simpatia descendeixen, mentre que la percepció que «els partits tan sols divideixen» s'incrementa. En aquesta evolució pot haver-hi influït de manera significativa la imatge de la política de la qual parlàvem a l'apartat relatiu a la llibertat: sovint es destaca una visió dels polítics i dels

16. El suport específic (la satisfacció amb el funcionament de la democràcia) sembla que és més rellevant, però les xifres són una mica divergents i difícils d'interpretar. Segons Bonet, Martin i Montero (2006), Catalunya s'apropa a la mitjana espanyola, que està lleugerament per sobre de l'europea i mostra fluctuacions sense tendències clares.

partits com si estiguessin desvinculats dels interessos de la ciutadania. Però els partits tampoc són capaços de trencar aquesta dinàmica i presentar-se davant de la ciutadania com a mediadors en la gestió del conflicte, de manera que desenvoluparien un rol imprescindible en una democràcia: apareixen cada vegada més aïllats, presenten dèficits de democràcia interna molt notables (sobretot en alguns casos) i es mostren amb grans dificultats per canalitzar adequadament molts conflictes, especialment de naturalesa territorial.

Encara que la democràcia sigui un concepte amb connotacions positives i que estigui socialment valorada, la visió i les expectatives dels ciutadans en relació amb la política i els polítics són força negatives. És difícil avaluar quina és la contribució de cadascuna de les possibles causes que explicarien aquest fenomen, que, d'altra banda, transcendeix l'àmbit català i, amb tota seguretat, l'anàlisi que en podem fer aquí. Alguns autors emfatitzen elements que tenen a veure amb els canvis en la demanda política (les característiques dels ciutadans): els ciutadans són més crítics i autònoms que mai en els seus judicis polítics i el seus valors han canviat com a resultat del desenvolupament i la modernització socioeconòmica. Però aquesta interpretació benèvola no sembla adaptar-se a altres aspectes del cas català, com ara els nivells comparativament reduïts de confiança interpersonal, de valors postmaterialistes o d'implicació política.

Encara que l'evolució al llarg del temps de les actituds polítiques mostri força continuïtat en alguns casos, és difícil desestimar completament altres interpretacions que posen l'accent en l'oferta política (allò que els actors polítics ofereixen): els processos de despolitització,¹⁷ els escàndols i la visió de la política i dels polítics que sovint transmeten experts i mitjans condicionen la vinculació entre els ciutadans i les institucions democràtiques, tant a Catalunya com a la resta de democràcies occidentals. En qualsevol cas, les conseqüències d'aquesta desafecció poden ser greus per a la qualitat de la democràcia: els ciutadans participen menys políticament, estan menys informats, són menys capaços de controlar el seu govern i són més vulnerables davant d'alternatives polítiques de caire populista.

17. Per *despolitització* s'entendria aquí la sortida de l'espai públic de qüestions que abans eren controvertides i objecte de debat polític entre diverses alternatives (Hay, 2007: 159).

La fotografia que resulta de l'anàlisi sobre l'estat de la democràcia ofereix elements contradictoris. En el costat positiu de la balança, la democràcia a Catalunya garanteix els drets i les llibertats dels seus ciutadans, i el control d'aquests sobre la formació dels seus governs. Són aspectes essencials que, en ocasions, es donen per descomptats. En altres casos se'n minimitza la rellevància o aquesta no es valora com correspon. El fet que una part de la ciutadania no pugui exercir plenament els drets de participació política pel fet de no tenir la nacionalitat és un element preocupant dins d'aquesta valoració general positiva. En el costat negatiu cal subratllar, juntament amb els elements de desigualtat política tant formals com reals, uns nivells reduïts d'implicació i una creixent desafecció política, aspectes que reflecteixen una cultura política pròpia de la síndrome meridional, però sobre els quals tant els partits com els mitjans de comunicació també tenen una quota de responsabilitat.

Annex

Catàleg d'indicadors

Mariona Ferrer Fons, Ignacio Lago Peñas,
Robert Liñeira Sánchez, Sergi Pardos Prado
i Clara Riba Romeva

Un dels objectius principals d'aquest informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya ha estat la construcció d'un conjunt d'indicadors que serveixi per oferir una imatge sintètica d'una situació necessàriament multidimensional i complexa. En l'anàlisi de l'economia i la societat és habitual l'ús d'indicadors. Aquests permeten obtenir una informació de la realitat limitada i simplificada, però al mateix temps sistemàtica i comparable. Si els indicadors són adequats faciliten en gran mesura la sistematització i comunicació de la informació, la identificació de problemes, la comparació de situacions i l'anàlisi de l'evolució al llarg del temps.

En les ciències socials es treballa habitualment amb conceptes complexos, i l'estat de la democràcia és, sens dubte, un d'ells. Aquests conceptes complexos són abstractes i problemàtics en la mesura que existeixen maneres diferents d'aproximar-s'hi. En aquests casos es diu que el concepte és multidimensional. Serà necessari, per tant, identificar i definir cada una de les dimensions que el componen. En el capítol 1 d'aquest volum es presenten les dimensions que s'han tingut en compte en l'anàlisi de l'estat de la democràcia a Catalunya agrupades en tres àmbits: govern, ciutadania i actors. En cada àmbit es defineixen les distintes dimensions i criteris a tenir en compte.

Els conceptes multidimensionals no es poden resumir en un únic indicador, sinó que en necessiten diversos (almenys un per a cada dimensió). Un indicador es una

manera concreta de mesurar (quantitativament o qualitativament) una propietat o variable d'un objecte. Hi pot haver diverses maneres de mesurar una mateixa variable i, en conseqüència, es pot disposar de diversos indicadors per a la mateixa propietat. La taula 1 a continuació inclou un resum dels indicadors seleccionats per mesurar cada una de les dimensions de la qualitat de la democràcia que es consideren rellevants.

Idealment, els indicadors han de ser rellevants, vàlids, observables, sensibles, comprensibles i contrastats. No obstant això, en un àmbit com el de la política, en el qual la recopilació sistemàtica i pública de dades està poc desenvolupada, és difícil disposar d'indicadors que compleixin simultàniament tots aquests requisits. A l'hora d'elaborar i seleccionar els indicadors que es descriuen en aquest catàleg s'han tingut en compte fonamentalment els criteris següents:

- **Validesa.** Cada indicador ha d'estar directament relacionat amb algun dels criteris de la qualitat de la democràcia presentats al capítol 1. Paral·lelament, cada criteri de la qualitat de la democràcia s'ha de concretar en almenys un indicador. Com es podrà observar, això és més fàcil en aquells àmbits en què hi ha més acord sobre els aspectes que són desitjables i, sobretot, més disponibilitat de dades.
- **Disponibilitat.** Cada indicador seleccionat està disponible a partir de dades d'accés públic. En alguns casos s'ha prescindit d'algun indicador que conceptualment podia ser millor (tenir més validesa conceptual), però que no era directament observable per manca de dades. Alguns indicadors estan directament disponibles tal com es presenten en les fonts citades, mentre que altres han requerit una elaboració prèvia que es detalla a la fitxa corresponent.
- **Continuïtat.** Cada indicador s'ha de poder observar en el futur per possibilitar l'anàlisi de l'evolució de l'estat de la democràcia al llarg del temps. Per això s'ha prioritzat sempre que ha estat possible la selecció d'indicadors que s'inclouen en enquestes o bases de dades periòdiques i que, per tant, podran ser observats en informes futurs.

- **Sensibilitat.** L'indicador utilitzat ha de detectar les diferències existents. Un indicador que no sigui capaç de donar valors diferents a situacions diferents no és d'utilitat per a l'anàlisi.
- **Comprensibilitat.** Quan hi ha hagut la possibilitat d'escollir entre dos indicadors alternatius, s'ha optat pel més comprensible.
- **Fiabilitat.** S'ha prioritzat, sempre que ha estat possible, l'ús de fonts de qualitat contrastada (com l'estadística oficial).

A continuació es presenta una fitxa tècnica per a cada un dels 52 indicadors. La fitxa inclou el nom, la definició conceptual (relació amb la dimensió de la qualitat democràtica que reflecteix), la definició operativa (manera de calcular l'indicador i els seus components amb la seva expressió numèrica si s'escau), població de referència, valors de referència (mínim, màxim i ideal) i fonts.

Les dades de cada indicador referit a Catalunya es presenten en els capítols 2, 5 i 9, perquè es puguin analitzar en el seu context corresponent. Sempre que és possible s'inclou informació relativa a l'evolució de l'indicador al llarg del temps. Igualment, tenint en compte que els valors de referència no solen ser absoluts, sempre que és possible s'ofereix informació comparativa d'altres casos que permet una valoració contextualitzada de la situació a Catalunya.

Taula 1.
Resum d'àmbits, dimensions i indicadors

		Dimensions	Indicadors proposats
1. Govern	1. Representació	1. Igualtat entre electors	1. Índex de desviació del prorrateig
		2. Proporcionalitat en la representació de preferències polítiques	2. Índex de proporcionalitat en la representació de preferències polítiques
		3. Semblança entre representats i representants	3. Percentatge de dones conselleres
	2. Acompliment	1. Capacitat per prendre decisions	4. Percentatge de lleis aprovades amb suport de l'oposició
		2. Sensibilitat del govern a les demandes dels ciutadans	5. Diferència en la posició ideològica entre ciutadans i govern 6. Diferència en la posició nacional entre ciutadans i govern 7. Sentiment d'eficàcia externa. Percentatge de ciutadans que creuen que les eleccions no serveixen per a res
		3. Respecte cap als compromisos electorals	8. Valoració de la tasca del govern
	3. Control	1. Influència dels ciutadans en la selecció i el control dels representants	9. Índex de vot basat en la gestió del govern
		2. Mecanismes de control horitzontal	10. Nombre de preguntes anuals al Parlament
	4. Rendiment	1. Qualitat dels serveis públics	11. Satisfacció amb els serveis oferts per la Generalitat. Percentatge de població que creu que són de qualitat 12. Temps mitjà d'espera per a l'atenció mèdica especialitzada 13. Taxa de graduació a l'Ensenyament Secundari Obligatori (ESO). (Percentatge sobre matriculats) 14. Longitud de línies de ferrocarril (quilòmetres per cada 1.000 habitants)
		2. Valoració de les institucions	15. Valoració mitjana dels governs central, autonòmic i local

		Dimensions	Indicadors proposats
2. Ciutadania	1. Drets i llibertats	1. Seguretat física i eficàcia jurídica	16. Percentatge de persones victimitzades 17. Nombre de dones assassinades per la seva parella o exparella per cada milió de dones 18. Taxa d'assumptes pendents en els òrgans judicials 19. Durada mitjana d'un procés judicial (mesos) 20. Nombre de magistrats i jutges per cada 100.000 habitants
		2. Respecte als drets fonamentals i polítics	21. Nombre de procediments penals incoats pel delictes de tortura per cada milió d'habitants 22. Percentatge d'estrangers residents amb dret a vot a les eleccions municipals
		3. Drets socials i igualtat d'oportunitats	23. Percentatge de població per sota del llindar de la pobresa català 24. Índex de Gini 25. Percentatge de despesa social sobre el PIB
	2. Participació	1. Estructura d'oportunitats polítiques	26. Percentatge de municipis de més de 10.000 habitants amb processos de participació sistemàtica dels ciutadans
		2. Extensió	27. Percentatge de participació electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya 28. Percentatge de participació en manifestacions
		3. Igualtat	29. Percentatge de participació electoral entre els joves amb estudis obligatoris o menys a les eleccions al Parlament de Catalunya
	3. Cultura política	1. Implicació personal en la política	30. Percentatge de persones interessades en política 31. Sentiment d'eficàcia política interna. Percentatge de persones que creuen que hi ha altres formes d'influir en el govern a més del vot
		2. Confiança en la democràcia	32. Percentatge de persones que creuen que la democràcia és el millor sistema polític 33. Percentatge de persones molt o bastant satisfetes amb el funcionament de la democràcia
		3. Acord amb valors democràtics fonamentals	34. Confiança interpersonal. Percentatge de persones que creuen que es pot confiar en la majoria de la gent

		Dimensions	Alguns indicadors proposats
3. Actors	1. Associacions	1. Pluralisme i densitat associatives	35. Densitat associativa. Percentatge de ciutadans associats 36. Pluralisme associatiu. Nombre mitjà d'associacions per membre 37. Densitat sindical. Percentatge d'afiliats sobre la població activa
		2. Funcionament intern i rendiment	38. Participació activa en les associacions. Percentatge de participants actius en les associacions 39. Valoració social mitjana dels sindicats 40. Cobertura dels convenis col·lectius. Percentatge de treballadors coberts sobre el total d'assalariats
	2. Partits polítics	1. Vinculació amb la societat	41. Proximitat a partits. Percentatge de ciutadans que declaren no tenir simpaties ni idees properes a les de cap partit 42. Percentatge de vots en blanc a les eleccions al Parlament 43. Valoració social mitjana dels partits
		2. Funcionament intern	44. Densitat organitzativa dels partits. Percentatge de ciutadans membres d'un partit 45. Independència financera. Mitjana del percentatge de quotes dels afiliats sobre el total d'ingressos 46. Índex d'obertura dels partits en la presa de decisions interna
	3. Mitjans de comunicació	1. Pluralisme	47. Nombre efectiu de mitjans, 2007 48. Índex d'autoexposició ideològica en la demanda mediàtica 49. Ràtio de presència mediàtica entre govern i oposició
		2. Independència	50. Índex de permanència dels càrrecs directius als mitjans de comunicació (1985-2007) 51. Índex d'independència empresarial dels mitjans de comunicació, 2007
		3. Ètica professional	52. Percentatge de periodistes que creuen que s'apliquen normes ètiques en el seu àmbit

INDICADOR 1

Nom de l'indicador: Índex de desviació del prorrateig.

Definició conceptual: aquest indicador mesura la igualtat del vot dels electors en cadascun dels territoris electorals. La desviació en el prorrateig de Loosemore i Hanby (l'operació d'assignar el número d'escons que escull cada districte electoral) provoca biaixos en el pes que tenen els vots dels electors en cadascun dels districtes electorals.

Definició operativa: $\frac{1}{2} \sum |s_i - p_i|$

on *sigma* es refereix a la suma de tots els districtes, s_i és la proporció d'escons assignats al districte *i* i p_i és la proporció de població resident al districte *i*.

Població de referència: escons al Parlament català assignats a cada circumscripció i població censada en aquesta.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de l'assignació d'escons a cada districte electoral. Com que pot variar en cada elecció, cada vegada que es faci el càlcul cal mirar els resultats electorals a cada circumscripció i els escons assignats a cada districte electoral.

Per a les eleccions al Parlament de Catalunya:

<<http://www.gencat.net/governacio-ap/eleccions/index-prov.htm>>

Per a eleccions a altres parlaments autonòmics:

<www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html>

Per a resultats electorals al Congrés dels Diputats:

<<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>>

INDICADOR 2

Nom de l'indicador: Índex de proporcionalitat en la representació de preferències polítiques.

Definició conceptual: aquest indicador mesura el grau de proporcionalitat entre el percentatge de vot a candidatures d'un partit i el percentatge d'escons assignats a aquell partit a través del sistema electoral.

Definició operativa: $100 - \frac{1}{2} \sum |v_i - e_i|$

on *sigma* es refereix a la suma de tots els partits parlamentaris, i v_i i e_i són, respectivament, el percentatge de vots a candidatures i el percentatge d'escons del partit *i*.

Població de referència: representació al Parlament català en la legislatura en curs.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.
Els valors més habituals se situen per sobre del 90%.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels resultats electorals.

Per a les eleccions al Parlament de Catalunya:

<<http://www.gencat.net/governacio-ap/eleccions/index-prov.htm>>

Per a eleccions a altres parlaments autonòmics:

<www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html>

Per a resultats electorals al Congrés dels diputats:

<<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>>

INDICADOR 3

Nom de l'indicador: Percentatge de dones conselleres.

Definició conceptual: percentatge de membres del govern que són dones. S'ha escollit aquest indicador perquè el gènere és un dels criteris de representativitat sociodemogràfica i un dels factors de major diferència entre representats i representats.

Definició operativa $\frac{D_c}{(D_c + H_c)} \cdot 100$

on D_c i H_c són, respectivament, el nombre de dones conselleres i d'homes consellers en el Govern de la Generalitat

Població de referència: consellers i conselleres en el govern de la Generalitat actual.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = percentatge de dones en la societat.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del Govern de la Generalitat de Catalunya:

<<http://www.gencat.net/generalitat/cat/govern/index.htm>>

Per a governs anteriors vegeu Coller *et al.* (2007)

INDICADOR 4

Nom de l'indicador: Percentatge de lleis aprovades amb suport de l'oposició.

Definició conceptual: aquest indicador mesura quantes lleis han estat aprovades amb el suport de, almenys, un grup de l'oposició. Es pretén mesurar la capacitat del govern d'arribar a acords de consens a l'hora de prendre decisions.

Definició operativa: $\frac{LL_{So}}{LL} \cdot 100$

on LL_{So} és el nombre de lleis aprovades amb el suport del govern i d'alguns grups de l'oposició i LL és el nombre total de lleis aprovades.

Població de referència: lleis aprovades pel Parlament català durant la darrera legislatura.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del Parlament de Catalunya.

Per a la setena i vuitena legislatures:

<http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/VIII Legislatura/Lleis_projectes.jsp>

INDICADOR 5

Nom de l'indicador: Diferència en la posició ideològica entre ciutadans i govern.

Definició conceptual: diferència entre la posició mitjana en l'espai esquerra/dreta dels catalans i la posició que aquests atribueixen al partit del govern.

En els casos de governs de coalició, la posició atribuïda al govern es calcula com la mitjana de la posició atribuïda als partits que en formen part ponderada pel pes dels votants de cada partit sobre el total de vots obtinguts per la coalició.

Definició operativa: $|\bar{x}_v - \bar{x}_g|$

on les barres verticals indiquen valor absolut, \bar{x}_v és la posició mitjana dels enquestats i \bar{x}_g és la posició mitjana atribuïda pels enquestats al partit del govern en la dimensió esquerra/dreta.

En el cas dels governs de coalició, $\bar{x}_g = \Sigma (p_{gi} * \bar{x}_{gi})$

on *sigma* es refereix al sumatori de tots els partits que formen part del govern, \bar{x}_{gi} és la posició mitjana atribuïda pels enquestats al partit *i* de la coalició de govern i p_{gi} és la proporció de vots del partit *i* en el total de vots de la coalició de govern.

Població de referència: població catalana amb dret a vot.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 9; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de les enquestes postelectorals del CIS en les quals hi havia dades apropiades:

Eleccions de 1988 (CIS 1750, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1988*)

Eleccions de 1992 (CIS 1998, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1992*)

Eleccions de 1999 (CIS 2374, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1999*)

Eleccions de 2003 (CIS 2546, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 2003*)

Eleccions de 2006 (CIS 2660, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 2006*)

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 6

Nom de l'indicador: Diferència en la posició nacional entre ciutadans i govern.

Definició conceptual: diferència entre la posició mitjana en l'espai nacionalisme / no-nacionalisme dels catalans i la posició que aquests atribueixen al partit del govern.

En els casos de governs de coalició, la posició del govern és la mitjana de la posició atribuïda als partits que en formen part ponderada pel pes dels votants de cada partit sobre el total de vots obtinguts per la coalició.

Definició operativa: $|\bar{x}_v - \bar{x}_g|$

on les barres verticals indiquen valor absolut, \bar{x}_v és la posició mitjana dels enquestats i \bar{x}_g és la posició mitjana atribuïda pels enquestats al partit del govern en la dimensió nacional.

En el cas dels governs de coalició, $\bar{x}_g = \Sigma (p_{gi} * \bar{x}_{gi})$

on *sigma* es refereix al sumatori de tots els partits que formen part del govern, \bar{x}_{gi} és la posició mitjana atribuïda pels enquestats al partit del govern *i* i p_{gi} és la proporció de vots del partit *i* en el total de vots de la coalició de govern.

Població de referència: població catalana amb dret a vot.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 9; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de les enquestes postelectorals del CIS en les quals hi havia dades apropiades:

Eleccions de 1988 (CIS 1750, *Postelectoral Cataluña. Elecciones autonómicas 1988*)

Eleccions de 1992 (CIS 1998, *Postelectoral Cataluña. Elecciones autonómicas 1992*)

Eleccions de 1999 (CIS 2374, *Postelectoral Cataluña. Elecciones autonómicas 1999*)

Eleccions de 2003 (CIS 2546, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 2003*)

Eleccions de 2006 (CIS 2660, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 2006*)

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 7

Nom de l'indicador: Sentiment d'eficàcia externa. Percentatge de ciutadans que creuen que les eleccions no serveixen per a res.

Definició conceptual: indicador subjectiu que mesura fins a quin punt els ciutadans senten que el govern és receptiu a les seves demandes.

Definició operativa: $\frac{D}{(A+D)} \cdot 100$

on D és el nombre d'enquestats que estan més aviat en desacord i A és el nombre d'enquestats que estan més aviat d'acord amb l'afirmació «Crec que les eleccions no serveixen per a res perquè al final segueixen manant els de sempre».

Població de referència: població catalana de divuit i més anys.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels sondeigs d'opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 8

Nom de l'indicador: Valoració de la tasca del govern.

Definició conceptual: mitjana de la valoració de la tasca desenvolupada pel govern. És un indicador subjectiu de la mesura en què els ciutadans senten que el govern desenvolupa bé les seves tasques.

Definició operativa: $\frac{\sum v_i}{N}$

on *sigma* es refereix a la suma per a tots els enquestats, v_i és la valoració de la tasca del Govern de la Generalitat que fa l'enquestat *i* en una escala de 0 a 10 i *N* és el nombre total d'enquestats.

Població de referència: població catalana de 18 i més anys.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 10; valor ideal = 10.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Baròmetres d'Opinió Pública del Centre d'Estudis d'Opinió (2004-2006):

REO 287, *Baròmetre d'Opinió*. Octubre 2004

REO 293, *Baròmetre d'Opinió Política*. Juny 2005

REO 358, *Baròmetre d'Opinió Política*, Juliol 2006

<<http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo.html>>

INDICADOR 9

Nom de l'indicador: Índex de vot basat en la gestió del govern.

Definició conceptual: aquest indicador recull en quina mesura els ciutadans incorporen la valoració de l'actuació del govern en la seva decisió de vot.

Definició operativa: proporció de ciutadans que voten al partit de govern entre els que aproven la gestió del govern, dividit per la proporció de ciutadans que voten al partit de govern entre els que no aproven la gestió del govern.

Es considera només els electors que van a votar (s'exclouen del càlcul els abstencionistes i els que no declaren el seu vot). Es considera vot contra el govern el vot a qualsevol partit de l'oposició, a altres partits, el vot en blanc i el vot nul.

Població de referència: població amb dret a vot.

Valors de referència: valor mínim = 1; no hi ha valor màxim; valor ideal: com més elevat, millor.

El valor 1 significa que la probabilitat de votar el partit o els partits en el govern és la mateixa, tant si es valora bé la seva actuació com si es valora malament. És a dir, un valor 1 indicaria que no hi ha cap control del govern: l'avaluació de la seva gestió seria totalment irrellevant per explicar el vot dels ciutadans, de tal manera que el comportament electoral seria exclusivament una funció de las identitats, ideològiques o nacionalistes, o de les característiques personals dels candidats. A mesura que s'avança en els valors positius, l'opinió i el control del govern són millors, i a la inversa.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de l'enquesta CIS 2660 del Centro de Investigaciones Sociológicas (*Postelectoral Cataluña. Elecciones autonómicas 2006*):

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 10

Nom de l'indicador: Nombre de preguntes anuals al Parlament.

Definició conceptual: nombre de preguntes anuals al Parlament de Catalunya. És un indicador del grau de control parlamentari.

Definició operativa: nombre de preguntes dirigides al President de la Generalitat i al govern (en ple o comissió) en el Parlament de Catalunya en l'any anterior.

Si a causa de la convocatòria d'eleccions l'activitat del Parlament no ocupa un any sencer, el nombre de preguntes es dividirà per la proporció de l'any durant el qual el Parlament ha estat actiu.

Població de referència: el president i tots els consellers del Govern de la Generalitat en l'any corresponent.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; valor ideal: com més elevat, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de la estadística parlamentària del Parlament de Catalunya:

<http://www.parlament.cat/portal/page/portal/pcat/IE06/IE0605/IE060501?p_id=tro079660100>

INDICADOR 11

Nom de l'indicador: Satisfacció amb els serveis oferts per la Generalitat. Percentatge de població que creu que són de qualitat.

Definició conceptual: percentatge d'entrevistats que estan satisfets amb els serveis que ofereix la Generalitat. Mesura la percepció ciutadana de les polítiques públiques executades pel Govern de Catalunya.

Definició operativa: $\frac{A}{(A + D)} \cdot 100$

on A és el nombre d'enquestats que estan d'acord i D és el nombre d'enquestats que estan en desacord amb l'afirmació «L'Administració de la Generalitat ofereix serveis de qualitat».

Població de referència: població catalana de 18 i més anys.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del Centre d'Estudis d'Opinió:

R. 297. *Percepció ciutadana de les polítiques de la Generalitat (1^a fase)*. Octubre 2005.

R. 345. *Percepció ciutadana de les polítiques públiques executades pel Govern de Catalunya*. Gener 2006

R. 359. *Percepció ciutadana de les polítiques públiques del Govern de la Generalitat de Catalunya*. Juliol 2006

<<http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo.html>>

INDICADOR 12

Nom de l'indicador: Temps mitjà d'espera per a l'atenció mèdica especialitzada.

Definició conceptual: temps mitjà d'espera per a l'atenció mèdica especialitzada. Mesura la qualitat del servei de salut.

Definició operativa: nombre de dies transcorreguts des que un pacient sol·licita una visita a l'especialista per a una primera consulta fins a la data de la visita.

Població de referència: població en espera de tractament sanitari.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; valor ideal = 0.

Fonts: Revista *OCU Salut*, febrer- març 2008.

Vegeu també Servei Català de la Salut:

<<http://www10.gencat.net/catsalut/cat/index.htm>>

INDICADOR 13

Nom de l'indicador: Taxa de graduació a l'Ensenyament Secundari Obligatori (ESO.) (Percentatge sobre matriculats).

Definició conceptual: percentatge d'estudiants que obtenen el títol de graduat en ESO. Mesura la qualitat de l'educació pública.

Definició operativa: $\frac{G}{M} \cdot 100$

on M és el nombre d'alumnes matriculats a quart curs d'ESO i G és el nombre d'alumnes que obtenen el títol de graduat d'ESO durant el curs anterior.

Població de referència: estudiants matriculats a quart d'ESO durant el curs anterior.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Ferran Ferrer i Bernat Albaigés (directors), *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2008.

INDICADOR 14

Nom de l'indicador: Longitud de línies de ferrocarril (quilòmetres per cada 1.000 habitants).

Definició conceptual: nombre de quilòmetres de vies fèrries per cada mil habitants. Mesura la qualitat dels serveis de ferrocarril.

Definició operativa: nombre de quilòmetres de vies fèrries de rodalies de RENFE i dels Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) per cada mil habitants.

Població de referència: serveis de rodalies de RENFE i FGC.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; valor ideal = com més elevat, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades d'ADIF (comunicació personal), Idescat i INE.

<<http://www.adif.es/>>

<<http://www.idescat.net/>>

<<http://www.ine.es/>>

INDICADOR 15

Nom de l'indicador: Valoració mitjana dels governs central, autonòmic i local.

Definició conceptual: mitjana de la valoració de l'actuació dels governs central, autonòmic i local. És un indicador subjectiu que mesura la valoració dels ciutadans sobre l'actuació dels tres nivells de govern.

Definició operativa: $\frac{1}{3} \cdot (V_{GC} + V_{GA} + V_{GL})$

en què:

$$V_{GC} = \frac{\sum v_{GCi}}{N}; V_{GA} = \frac{\sum v_{GAi}}{N}; V_{GL} = \frac{\sum v_{GLi}}{N}$$

on V_{GC} , V_{GA} i V_{GL} són les valoracions mitjanes de la tasca del govern central, del govern autonòmic i del govern local, respectivament; *sigma* es refereix a la suma per a tots els enquestats; v_{GCi} , v_{GAi} i v_{GLi} són les valoracions que fa l'enquestat *i* en una escala de 0 a 10 de la tasca del govern central, l'autonòmic i el local, respectivament, i *N* és el nombre total d'enquestats.

Població de referència: població catalana de 18 i més anys.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 10; valor ideal = 10.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Sondeigs d'Opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 16

Nom de l'indicador: Percentatge de persones victimitzades.

Definició conceptual: percentatge de persones victimitzades a Catalunya. És el nombre d'il·lícits que pateixen els ciutadans. Es tracta d'un indicador subjectiu que, davant d'indicadors objectius, té els avantatges de *a*) no estar condicionat pels filtres i les inèrcies del sistema penal, i *b*) recull tots els il·lícits i no només els denunciats.

Definició operativa: $\frac{v}{N} \cdot 100$

on *v* és el nombre d'enquestats que declaren haver estat víctimes d'un il·lícit en l'àmbit de la seguretat personal (és a dir, el nombre de persones victimitzades) i *N* és el total de persones enquestades.

Població de referència: població de Catalunya.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de l'*Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya*. Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, 2006 (taula 14):

<<http://www.gencat.net/interior/docs/InformeESPC2006.pdf>>

INDICADOR 17

Nom de l'indicador: Nombre de dones assassinades per la seva parella o exparella per cada milió de dones.

Definició conceptual: feminicidis de parella en un any. Aquest és un indicador objectiu de violència de gènere que posa de manifest la manca de seguretat física i jurídica de les dones, que és una part de la població històricament amb menys drets i amb una posició subordinada respecte als homes.

Definició operativa: $\frac{A}{D} \cdot 1.000.000$

on A és el nombre de dones assassinades per la seva parella o exparella a Catalunya en el decurs d'un any i D és el nombre total de dones de Catalunya en el mateix any.

Població de referència: totes les dones de Catalunya l'any anterior.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1.000.000; valor ideal = 0.

Fonts: Dades publicades per l'Instituto de la Mujer:

<<http://www.mtas.es/mujer/mujeres/cifras/tablas/W804.XLS>>

INDICADOR 18

Nom de l'indicador: Taxa d'assumpes pendents en els òrgans judicials.

Definició conceptual: taxa d'assumpes pendents en l'activitat dels òrgans judicials. Mesura la sobrecàrrega i l'eficiència de la justícia, i afecta directament la duració mitjana dels assumpes en els òrgans judicials. Capta la idea que «La justícia lenta no és justícia».

Definició operativa: $\frac{P}{R}$

on P és el nombre d'assumpes pendents a final d'any i R és el nombre d'assumpes resolts durant el mateix any en el conjunt dels quatre àmbits jurisdiccionals.

Població de referència: assumpes que es tramiten a les quatre jurisdiccions durant l'any anterior.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; valor ideal = 0.

Són valors rellevants l'1 (tants els assumpes pendents com els resolts), 2 (el doble assumpes pendents que resolts), etc.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades publicades en *La justícia dato a dato*, Consell General del Poder Judicial, 2006 (p. 50).

<<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetDoc?DBName=dPortal&UniqueKeyValue=43852&Download=false&ShowPath=false>>

INDICADOR 19

Nom de l'indicador: Durada mitjana d'un procés judicial (mesos).

Definició conceptual: mitjana ponderada de la durada en mesos d'un assumpte en les jurisdiccions civil, penal, contenciosa i social. És un indicador de la qualitat de la justícia.

Definició operativa: $p_{ACI} \cdot ACI + p_{AP} \cdot AP + p_{ACO} \cdot ACO + p_{AS} \cdot AS$

on:

- *ACI* és la durada mitjana estimada dels assumptes civils en els jutjats de primera instància, en els de primera instància i instrucció, i en els de família (la font proporciona aquest indicador combinat).
- *AP* és la mitjana ponderada de la durada mitjana estimada dels sumaris en els jutjats de penal (*JP*), en els sumaris de les audiències provincials (*APS*) i en els casos de les audiències provincials amb intervenció de jurat (*APJ*). La ponderació és la proporció d'assumptes de cada tipus que han ingressat a Espanya en el període (p_{JP} , p_{APS} i p_{APJ} respectivament). La fórmula de càlcul és: $AP = p_{JP} \cdot JP + p_{APS} \cdot APS + p_{APJ} \cdot APJ$ (la font dona els valors de tots els components de la fórmula de càlcul).
- *ACO* és la mitjana ponderada de la durada estimada dels assumptes als jutjats contenciosos (*JC*) i als tribunals superiors de justícia (*TSJ*). Els pesos són les proporcions dels assumptes de cada tipus que han ingressat a Espanya en el període sobre la suma dels assumptes dels dos tipus (p_{JC} i p_{TSJ} respectivament). La fórmula de càlcul és: $ACO = p_{JC} \cdot JC + p_{TSJ} \cdot TSJ$ (la font no proporciona cap d'aquestes dues dades desagregades per comunitats autònomes, motiu pel qual s'inclou el valor estimat per al conjunt d'Espanya com a estimació del valor de Catalunya).
- *AS* és la durada estimada dels assumptes en els jutjats socials (la font proporciona aquesta dada ja elaborada).
- p_{ACP} , p_{AP} , p_{ACO} i p_{AS} són les proporcions dels assumptes de les jurisdiccions civil, penal, contenciosa i social, respectivament, ingressats a Espanya en el període de referència sobre la suma de tots.

Població de referència: assumptes judicials finalitzats durant l'any anterior.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; valor ideal = com més proper a 0, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades publicades en *La justicia dato a dato*, Consell General del Poder Judicial, 2006:

<<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetDoc?DBName=dPortal&UniqueKeyValu e=43852&Download=false&ShowPath=false>>

INDICADOR 20

Nom de l'indicador: Nombre de magistrats i jutges per cada 100.000 habitants.

Definició conceptual: nombre de magistrats i jutges per cada 100.000 habitants. És un indicador de seguretat i efectivitat de la justícia: com més alt sigui el nombre de jutges i magistrats, més ràpida i, per tant, més segura i efectiva hauria de ser la justícia.

Definició operativa: $\frac{J}{P} \cdot 100.000$

on J és el nombre de jutges i magistrats i P és la població total a Catalunya en l'any anterior.

Població de referència: magistrats i jutges de Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100.000; valor ideal = com més gran, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades publicades en *La justícia dato a dato*, Consell General del Poder Judicial, 2006:

<<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetDoc?DBName=dPortal&UniqueKeyValu e=43852&Download=false&ShowPath=false>>

INDICADOR 21

Nom de l'indicador: Nombre de procediments penals incoats pel delicte de tortura per cada milió d'habitants.

Definició conceptual: nombre de procediments penals incoats (iniciats) pel delicte de tortura a Catalunya per cada milió d'habitants en un any. És un indicador de la vulneració de l'article 15 de la secció i dels drets fonamentals i llibertats de la Constitució espanyola. No tots els procediments acaben amb sentències fermes, fet que pot ser atribuït tant a la inexistència dels fets com a la dificultat d'aconseguir proves fiables.

Definició operativa: $\frac{T}{P} \cdot 1.000.000$

on T és el nombre de procediments penals incoats pel delicte de tortura i P és la població total a Catalunya en l'any anterior.

Població de referència: procediments penals incoats per tortura a Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1.000.000; valor ideal = 0.

Fonts: Memòria de la Fiscalia General de l'Estat, 2005 i 2006:

Pel 2005 es l'apart d'annexos estadístics, pàg. 34-35 (Diligencia previas, Estado B)

Pel 2006 es l'apart d'annexos estadístics, pàg. 1179-1178 (Diligencia previas, Estado B)

<http://www.fiscal.es/ secció Documents/memoria>.

INDICADOR 22

Nom de l'indicador: Percentatge d'estrangers residents amb dret a vot a les eleccions municipals.

Definició conceptual: percentatge d'estrangers amb dret a vot a les eleccions municipals. És un indicador del grau d'extensió dels drets polítics entre immigrants perquè les eleccions municipals són un cas en què no existeixen els mateixos drets entre ciutadans comunitaris i no comunitaris.

Definició operativa: $\frac{V}{E} \cdot 100$

on E és el nombre d'estrangers residents i V és el nombre d'estrangers residents que tenen dret de vot a Catalunya. Els que tenen dret de vot són els de països membres de la Unió Europea i de Noruega que tenen divuit anys o més.

Població de referència: estrangers residents a Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del INE i de l'Oficina del Cens Electoral.

Per al nombre d'estrangers residents amb dret a vot:

<http://www.ine.es/censoe/munaut07/munaut07_tablas.htm>

Per al nombre d'estrangers residents amb dret a vot:

<http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS_PATH=/inebase/temas/t20/e245/p04/a2006/l0/&FILE_AXIS=000ct010.px&CGI_DEFAULT=/inebase/temas/cgi.opt&COMANDO=SELECCION&CGI_URL=/inebase/cgi/>

INDICADOR 23

Nom de l'indicador: Percentatge de població per sota del llindar de la pobresa català.

Definició conceptual: percentatge de la població que té una renda per sota del que es considera nivell de vida mitjà en la societat en la qual resideix. Es tracta d'un indicador de pobresa relativa complementari a l'índex de Gini.

Definició operativa: $\frac{N}{P} \cdot 100$

on N és el nombre de persones per sota del llindar de la pobresa i P és la població total de Catalunya en l'any de referència.

El llindar de la pobresa és el 60% de la mediana dels ingressos per unitat de consum (escala OCDE modificada), prenent la distribució de persones. Els ingressos per unitat de consum s'obtenen dividint els ingressos totals de la llar entre el nombre d'unitats de consum.

Població de referència: població total de Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat:

<http://www.idescat.net/dequavi/Dequavi?TC=444&V0=6&V1=18>

La dada està recollida per al 2005, tot i que els ingressos en els quals es fonamenta el càlcul són els del 2004.

INDICADOR 24

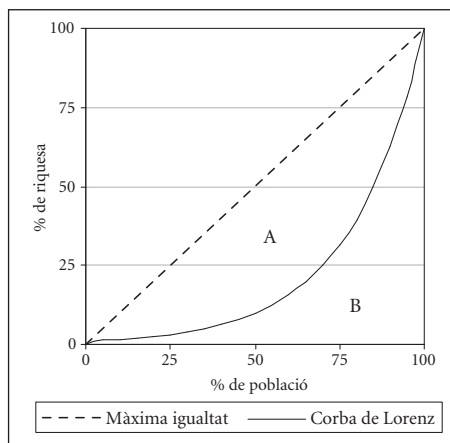
Nom de l'indicador: Índex de Gini.

Definició conceptual: índex de desigualtat en la distribució de la renda entre els individus d'una determinada societat. Ha estat tradicionalment utilitzat per mesurar el grau de concentració de la renda.

Definició operativa:
$$\frac{A}{(A + B)}$$

on A és l'àrea compresa entre la línia de màxima igualtat i la Corba de Lorenz i B és l'àrea per sota la Corba de Lorenz

La Corba de Lorenz representa la concentració acumulada de riquesa que posseeix un determinat percentatge de població. Si la riquesa està ben distribuïda, el 25% de població tindria el 25% de la riquesa, el 50% de la població tindria el 50% de la riquesa, etc. Això és el que representa la línia de màxima igualtat. Com més es separa la Corba de Lorenz de la línia de màxima igualtat, més desigualtats hi ha en la societat.



Població de referència: població de Catalunya en l'any corresponent.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat:

<http://www.idescat.cat/dequavi/Dequavi?TC=444&V0=6&V1=17&lang=esat.cat/>

INDICADOR 25

Nom de l'indicador: Percentatge de despesa social sobre el PIB.

Definició conceptual: percentatge de despesa social sobre el producte interior brut (PIB) a Catalunya. Pretén mesurar en termes relatius quina quantitat de recursos es destina a polítiques socials dirigides a garantir la igualtat d'oportunitats. És un indicador molt genèric però té l'avantatge de ser fàcilment comparable i disponible.

Definició operativa: $\frac{DS}{PIB} \cdot 100$

on *DS* és la despesa social i *PIB* és el producte interior brut de Catalunya en l'any anterior.

Població de referència: pressupostos de les institucions públiques.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = com més elevat, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de l'informe *Comptes de la Protecció Social a Catalunya 1999-2003*, Institut d'Estadística de Catalunya (Taula 5.6. p. 78):

<<http://www.idescat.net/cat/idescat/publicacions/cataleg/pdfdocs/cpsc1999-2003.pdf>>

INDICADOR 26

Nom de l'indicador: Percentatge de municipis de més de 10.000 habitants amb processos de participació sistemàtica dels ciutadans.

Definició conceptual: percentatge de municipis de més de 10.000 habitants amb processos de participació sistemàtica dels ciutadans. És un indicador de les experiències participatives en els municipis catalans i mesura el grau de generalització de mecanismes participatius en els ajuntaments catalans.

Definició operativa: $\frac{P}{N} \cdot 100$

on N és el nombre de municipis catalans de més de 10.000 habitants i P és el nombre de municipis catalans de més de 10.000 habitants amb processos de participació sistemàtica dels ciutadans.

Població de referència: municipis de més de 10.000 habitants i capitals de comarca.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Dades proporcionades personalment per l'Observatori del Govern Local - Fundació Pi i Sunyer.

<<http://www.pisunyer.org/>>

INDICADOR 27

Nom de l'indicador: Percentatge de participació electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya.

Definició conceptual: percentatge de participació electoral en les darreres eleccions al Parlament de Catalunya.

Definició operativa: $\frac{V}{E} \cdot 100$

on V és el nombre de votants i E és el nombre d'electors del cens.

Població de referència: població en el cens electoral.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya:

<<http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/menuitem.188cc2c34a4b942f8e629e30b0c0e1a0/?vgnextoid=7f5fe4f76bc87110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7f5fe4f76bc87110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>>

INDICADOR 28

Nom de l'indicador: Percentatge de participació en manifestacions.

Definició conceptual: percentatge de població que ha participat en manifestacions en algun moment del passat.

Definició operativa: $\frac{M}{P} \cdot 100$

on M és el percentatge d'enquestats que manifesten haver participat en manifestacions en algun moment del passat i P és el nombre total d'enquestats (incloent-hi els «No ho saben / No contesten»).

Població de referència: població catalana de divuit i més anys.

Valors de referència: 0 valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir d'enquestes del CIS i del CEO:

Enquesta CIS 1237 *Cultura política (I)*, 1980

Enquesta CIS 1788 *Cultura política (II)*, 1989

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

Enquesta CEO 372 *Enquesta sobre participació política a Catalunya*, 2007

<<http://www.cis.es/>>

<<http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo.html>>

INDICADOR 29

Nom de l'indicador: Percentatge de participació electoral entre els joves amb estudis obligatoris o menys a les eleccions al Parlament de Catalunya.

Definició conceptual: percentatge de participació electoral entre els joves amb estudis secundaris o menys a les eleccions al Parlament de Catalunya.

Definició operativa: $\frac{V}{P} \cdot 100$

on P és el nombre d'enquestats que tenen entre 18 i 30 anys i estudis secundaris o menys de Catalunya, i V és el nombre de votants en aquest grup en les darreres eleccions al Parlament de Catalunya.

Els anys 2006 i 2003 s'inclouen en la categoria «Estudis secundaris o menys» les cinc categories següents: es declaren analfabets, no han anat a escola però saben llegir i escriure, tenen menys de cinc anys d'escolarització, tenen la primària de la LOGSE, l'ESO o el batxillerat elemental.

Per als anys 1999 i 1995, s'inclouen les cinc categories següents: es declaren analfabets, no han anat a escola però saben llegir i escriure, estudis primaris sense finalitzar, estudis primaris, EGB o equivalent.

Per als anys 1992, 1988 i 1984, s'inclouen les tres categories següents: «Menys que estudis primaris, no sap llegir», «Menys que estudis primaris, sap llegir», «Estudis primaris complets».

Població de referència: electors joves i amb pocs estudis de Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fons: Elaboració pròpia a partir d'enquestes postelectorals del CIS:

Eleccions de 1984 (CIS 1413, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1984*)

Eleccions de 1988 (CIS 1750, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1988*)

Eleccions de 1992 (CIS 1998, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1992*)

Eleccions de 1995 (CIS 2199, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1995*)

Eleccions de 1999 (CIS 2374, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 1999*)

Eleccions de 2003 (CIS 2546, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 2003*)

Eleccions de 2006 (CIS 2660, *Postelectoral Catalunya. Elecciones autonómicas 2006*)

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 30

Nom de l'indicador: Percentatge de persones interessades en política.

Definició conceptual: percentatge de persones interessades en política. Es tracta d'un indicador del coneixement i la implicació en l'esfera política.

Definició operativa: $\frac{I}{N} \cdot 100$

on I és el nombre d'enquestats que resideixen a Catalunya que declaren tenir molt o bastant interès per la política i N és el nombre total d'enquestats.

Població de referència: població de divuit i més anys de Catalunya.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Sondeigs d'Opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 31

Nom de l'indicador: Sentiment d'eficàcia política interna. Percentatge de persones que creuen que hi ha altres formes d'influir en el govern a més del vot.

Definició conceptual: indicador subjectiu de com avaluen els individus la seva capacitat per influir en el procés polític.

Definició operativa: $\frac{D}{N} \cdot 100$

on D és el nombre d'enquestats a Catalunya que estan més aviat en desacord amb la frase «El vot és l'única forma en què la gent com jo pot influir en el que fa el govern» i N és el total d'enquestats a Catalunya.

Població de referència: població de divuit i més anys de Catalunya.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir d'estudis del CIS:

Enquesta CIS 1237 *Cultura política (I)*, 1980

Enquesta CIS 1788 *Cultura política (II)*, 1989

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 32

Nom de l'indicador: Percentatge de persones que creuen que la democràcia és el millor sistema polític.

Definició conceptual: suport difús a la democràcia com a sistema polític.

Definició operativa: $\frac{D}{N} \cdot 100$

on D és el nombre d'entrevistats a Catalunya que escullen l'opció «La democràcia és preferible a qualsevol altra forma de govern» i N és el total d'entrevistats a Catalunya.

Població de referència: població de divuit i més anys de Catalunya.

Valors de referència: 0 mínim = 0; 100 màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Sondeigs d'Opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 33

Nom de l'indicador: Percentatge de persones molt o bastant satisfetes amb el funcionament de la democràcia.

Definició conceptual: percentatge de satisfacció amb el funcionament de la democràcia. Mostra el suport específic a la democràcia i la satisfacció amb el seu funcionament.

Definició operativa: $\frac{S}{N} \cdot 100$

on S és el nombre d'entrevistats de Catalunya molt o bastant satisfets amb el funcionament de la democràcia a Espanya i N és el total d'entrevistats a Catalunya.

Població de referència: població de divuit i més anys de Catalunya.

Valors de referència: mínim = 0; màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels sondeigs del CIS i del CEO:

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

Enquesta CEO 389 *Els valors democràtics, 30 anys després del 15 de juny de 1977*, 2007

<<http://www.cis.es/>>

<<http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo.html>>

INDICADOR 34

Nom de l'indicador: Confiança interpersonal. Percentatge de persones que creuen que es pot confiar en la majoria de la gent.

Definició conceptual: percentatge de persones que creuen que es pot confiar en la majoria de la gent. Com més confiança, més cooperació i participació en associacions que poden contribuir a un millor funcionament de la democràcia.

Definició operativa: $\frac{C}{N} \cdot 100$

on C és el nombre d'entrevistats de Catalunya que creuen que es pot confiar en la majoria de la gent i N és el total d'entrevistats a Catalunya.

Població de referència: població de divuit i més anys de Catalunya.

Valors de referència: mínim = 0; màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de l'enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002.

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 35

Nom de l'indicador: Densitat associativa. Percentatge de ciutadans associats.

Definició conceptual: percentatge de població adulta que declara ser membre o soci de, com a mínim, una associació.

Definició operativa: $\frac{A}{N} \cdot 100$

on *A* és el nombre d'enquestats que declara ser membre d'una associació o més i *N* és el total de persones enquestades.

Cada enquesta inclou un nombre d'associacions variable (vegeu-ne el detall *infra*).

Població de referència: població catalana de quinze i més anys (depenent de l'enquesta).

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del CIS i de l'Idescat:

Enquesta CIS 1237 *Cultura política (I)*, 1980

Enquesta CIS 1788 *Cultura política (II)*, 1989

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

Enquesta CIS 2286 *Instituciones y autonomías (I)*, 1998

<<http://www.cis.es/>>

Enquesta *Consum i pràctiques culturals*, 2001, del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de la Generalitat i l'Idescat:

<http://www.idescat.net/cat/societat/practiquesculturals/ecpc2001.pdf>

Enquesta *Condicions de vida i hàbits de la població*, de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana

de Barcelona, la Diputació de Barcelona i l'Idescat:
<http://www.enquestadecondicionsdevida.cat/>

Associacions incloses a cada enquesta

- Enquesta CIS 1237: es pregunta a l'entrevistat si pertany a alguna associació voluntària i després es classifica en professional, esportiva, cultural, recreativa, religiosa, d'excombatents, de caritat o altres.
- Enquesta CIS 1788: benèfiques o religioses, culturals, esportives o recreatives, sindicats, partits, associacions de veïns, associacions de dones, organitzacions interessades pels drets humans, grups ecologistes o pacifistes, associacions de consumidors, associacions o col·legis professionals, altres.
- Enquesta CIS 2286: associacions i grups esportius; societats locals o regionals: penyes de festes, confraries, etc.; associacions de tipus religiós; associacions i grups educatius, artístics i culturals; organitzacions i grups juvenils (*scouts*, guies, clubs juvenils); associacions i organitzacions de caràcter benèfic social, d'ajuda als altres; associacions i grups ecologistes; sindicats, partits; organitzacions interessades pels drets humans; moviment pacifista, grups relacionats amb les dones: feministes...
- Enquesta *Consum i pràctiques culturals*, 2001: club d'espectacle esportiu; penya de futbol, bàsquet; club o associació esportiva; centre excursionista; partit polític; sindicat; associació de cultura popular i tradicional; associació cultural; associació professional obligatòria; associació professional no obligatòria; associació religiosa, associació de pares i mares de centres educatius; associació regional; associació de consumidors, comunitat de propietaris; associació de veïns; associació ecologista o mediambiental, entitats antimilitaristes o pacifistes; associacions solidaritat amb el tercer i el quart món; associacions de joventut i espais; associacions o casals d'avis; associació d'estudiants; associació d'automobilistes, motoristes; clubs de fans; altres.
- Enquesta CIS 2450: clubs esportius o d'activitats a l'aire lliure; associacions juvenils (*scouts*, estudiantils, etc.); organitzacions ecologistes (Greenpeace, Ecologistes en acció, etc.); associacions protectores d'animals (Amigos de los

galgos, Liberación animal, etc.); organitzacions pacifistes (Justicia y Paz, Paz Ahora, etc.); organitzacions de drets humans o de cooperació humanitària (Amnistia Internacional, Ayuda en Acción, etc.); organitzacions de caritat o ajuda social (Cáritas, Cruz Roja, etc.); associacions de malalts, malalties específiques o addiccions (Asociación Española contra el Cáncer, BASIDA, etc.); associacions de discapacitats (ASPAS, ONCE, etc.); organitzacions de jubilats o pensionistes; partits polítics; sindicats; organitzacions agràries (ASAJA, ASEAVA, etc.); organitzacions empresarials, de negocis o comerciants; clubs d'inversió; organitzacions professionals (Colegio de Abogados, Asociación Nacional de Químicos); associacions de consumidors (OCU, Asociación de Defensa del Paciente); associacions de pares i mares d'alumnes (CEAPA, CONCAPA, etc.); associacions culturals, musicals, de dansa, teatre o cases regionals, etc.; clubs de *hobbies* o aficions, clubs de fans, xats, etc.; associacions d'automobilistes o motoristes (RACE, Asociación de Ayuda en Carretera, etc.); associacions de veïns (però no comunitats de veïns); organitzacions d'immigrants (ATIME, AMDE, etc.); organitzacions eclesiàstiques o religioses; organitzacions de dones; associacions d'exmilitars, excombatents, etc.; associacions de víctimes del terrorisme; altres clubs o associacions.

- Enquesta *Condicions de vida i hàbits de la població*: sindicat o partit polític; club esportiu; associació professional; associació de veïns; associació ecologista, comitès de solidaritat, ONG; associació cultural (corals, cercles d'art, etc.); altres tipus d'associacions; casal d'avis, centre excursionista, casal de joves, esplais, escoltes.

INDICADOR 36

Nom de l'indicador: Pluralisme associatiu. Nombre mitjà d'associacions per membre.

Definició conceptual: nombre mitjà d'associacions per membre. Mesura el nombre d'organitzacions a les que pertany cada persona que està associada.

Definició operativa: $\frac{\sum a_i}{N}$

on *sigma* es refereix a la suma per a totes les persones que són membres d'alguna associació; *N* és el nombre total de persones que són membres com a mínim d'alguna associació, i *a_i* és el nombre d'associacions de les quals és membre la persona *i*.

Població de referència: població catalana de quinze i més anys (depenent de l'enquesta).

Valors de referència: valor mínim = 1; no hi ha valor màxim; valor ideal = com més elevat, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del CIS i de l'Idescat:

Enquesta CIS 1237 *Cultura política (I)*, 1980

Enquesta CIS 1788 *Cultura política (II)*, 1989

Enquesta CIS 2286 *Instituciones y autonomías (I)*, 1998

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

<<http://www.cis.es/>>

Enquesta *Consum i pràctiques culturals*, 2001, del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de la Generalitat i l'Idescat:

<http://www.idescat.net/cat/societat/practiquesculturals/ecpc2001.pdf>

Enquesta *Condicions de vida i hàbits de la població*, de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i l'Idescat:

<<http://www.idescat.net/Cataleg/?tc=c&idp=71&lang=es>>

INDICADOR 37

Nom de l'indicador: Densitat sindical. Percentatge d'afiliats sobre la població activa.

Definició conceptual: percentatge de les persones econòmicament actives afiliades a sindicats.

Definició operativa: $\frac{A}{N} \cdot 100$

on A és el nombre de persones afiliades a algun sindicat i N és el nombre de persones en situació activa a Catalunya.

Població de referència: població activa de Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del CIS i de l'Idescat:

Enquesta CIS 1237 *Cultura política (I)*, 1980

Enquesta CIS 1788 *Cultura política (II)*, 1989

Enquesta CIS 2286 *Instituciones y autonomías (I)*, 1998

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

<<http://www.cis.es/>>

Enquesta *Condicions de vida i hàbits de la població*, de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i l'Idescat:

<<http://www.idescat.net/Cataleg/?tc=c&idp=71&lang=es>>

El valor de l'indicador per al 1980 s'ha calculat d'acord amb la població ocupada en comptes de l'activa.

INDICADOR 38

Nom de l'indicador: Participació activa en les associacions. Percentatge de participants actius en les associacions.

Definició conceptual: percentatge de la població adulta que participa activament en alguna associació.

Definició operativa: $\frac{A}{N} \cdot 100$

on A és el nombre d'enquestats que participen en activitats i/o fan treball voluntari en alguna associació i N és el nombre total de persones enquestades a Catalunya.

Població de referència: població catalana de divuit anys i més.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de l'enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002:

<<http://www.cis.es/>>

INDICADOR 39

Nom de l'indicador: Valoració social mitjana dels sindicats.

Definició conceptual: mitjana de la valoració dels sindicats per part dels ciutadans.

Definició operativa: $\frac{\sum v_i}{N}$

on *sigma* fa referència a la suma per a tots els enquestats; v_i és la valoració que fa l'enquestat *i* de la tasca desenvolupada pels sindicats en una escala de 0 a 10, i *N* és el nombre total de ciutadans que avaluen la tasca dels sindicats a la mostra.

Població de referència: població catalana de divuit anys i més.

Valors de referència: 0 correspondria al valor mínim, i reflectiria una situació en què tots els ciutadans valoren amb un 0 l'actuació dels sindicats. 10 correspondria al valor màxim —tots els ciutadans valorarien amb un 10 la tasca desenvolupada pels sindicats—, i seria el valor al qual caldria acostar-se en una situació ideal.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Sondeigs d'Opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 40

Nom de l'indicador: Cobertura dels convenis col·lectius. Percentatge de treballadors coberts sobre el total d'assalariats.

Definició conceptual: percentatge de treballadors assalariats amb relacions laborals regulades per convenis col·lectius.

Definició operativa: $\frac{A}{N} \cdot 100$

on A és el nombre de treballadors afectats per convenis col·lectius i N és nombre total de treballadors assalariats a Catalunya.

Població de referència: població assalariada de Catalunya en l'any de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament de Treball i el Ministerio de Trabajo:

<<http://www.gencat.net/treball/departament/activitat/treball/index.html>>

<<http://www.mtin.es/estadisticas/es/index.htm>>

INDICADOR 41

Nom de l'indicador: Proximitat a partits. Percentatge de ciutadans que declaren no tenir simpaties ni idees properes a les de cap partit.

Definició conceptual: percentatge de ciutadans que no tenen simpaties ni idees properes a les de cap partit.

Definició operativa: $\frac{LL}{N} \cdot 100$

on LL és el nombre d'enquestats de Catalunya que declaren no tenir simpaties ni idees properes a les de cap partit i N és el nombre total de persones enquestades a Catalunya.

Població de referència: població adulta catalana.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Sondeigs d'Opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 42

Nom de l'indicador: Percentatge de vots en blanc a les eleccions al Parlament.

Definició conceptual: percentatge de vots en blanc en les eleccions autonòmiques.

Definició operativa: $\frac{B}{E} \cdot 100$

on B és el nombre de vots en blanc i E és el nombre d'electors en el cens en les eleccions autonòmiques catalanes més recents.

Població de referència: electors de les circumscripcions catalanes.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 0.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels resultats electorals publicats pel Departament de Governació:

<<http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/menuitem.00971aa23f92ec3f8e629e30b0c0e1a0/?vgnextoid=f6ede4f76bc87110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=f6ede4f76bc87110VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>>

INDICADOR 43

Nom de l'indicador: Valoració social mitjana dels partits.

Definició conceptual: valoració mitjana dels partits per part dels ciutadans.

Definició operativa: $\frac{\sum v_i}{N}$

on *sigma* fa referència a la suma per a tots els enquestats; v_i correspon a la valoració que fa l'entrevistat *i* de la tasca desenvolupada pels partits en una escala de 0 a 10, i *N* és el nombre total de persones que avaluen la tasca dels partits a la mostra.

Població de referència: població catalana de divuit anys i més.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 10; valor ideal = 10.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels Sondeigs d'Opinió de Catalunya de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials:

< <http://www.icps.cat/sondeigs.asp> >

INDICADOR 44

Nom de l'indicador: Densitat organitzativa dels partits. Percentatge de ciutadans membres d'un partit.

Definició conceptual: percentatge d'electors que són membres d'algun partit polític.

Definició operativa: $\frac{M}{N} \cdot 100$

on M és el nombre de persones enquestades a Catalunya que manifesten ser membres d'un partit i N és nombre total de persones enquestades (incloent-hi els «No ho saben / No contesten»).

Població de referència: població catalana de divuit anys i més.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del CIS i de l'Idescat:

Enquesta CIS 1237 *Cultura política (I)*, 1980

Enquesta CIS 1788 *Cultura política (II)*, 1989

Enquesta CIS 2286 *Instituciones y autonomías (I)*, 1998

Enquesta CIS 2450 *Ciudadanía, participación y democracia*, 2002

<<http://www.cis.es/>>

Enquesta *Condicions de vida i hàbits de la població*, de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i l'Idescat:

<<http://www.idescat.net/Cataleg/?tc=c&idp=71&lang=es>>

INDICADOR 45

Nom de l'indicador: Independència financera. Mitjana del percentatge de quotes dels afiliats sobre el total d'ingressos.

Definició conceptual: percentatge dels ingressos totals dels partits que provenen de quotes dels seus afiliats.

Definició operativa: $\frac{\sum p_i}{N}$

on *sigma* fa referència a la suma per a tots els partits; p_i és el percentatge de quotes dels afiliats del partit i sobre el total d'ingressos del partit i , i N és el nombre de partits amb representació al Parlament de Catalunya.

Població de referència: partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de dades del Tribunal de Comptes: *Informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos*. Exercicis tinguts en compte: 2002, 2003 i 2004

<<http://www.tcu.es/>>

El Tribunal de Comptes no inclou dades per al PPC ni EUiA, mentre que distingeix entre CDC, UDC i CiU. En el nostre indicador, comptem CiU com un sol partit (sumem els ingressos per quotes i el total d'ingressos de CDC, UDC i CiU com si fossin un sol partit). Les dades del PPC es refereixen a les del PP estatal. No hi incloem dades referides a EUiA.

INDICADOR 46

Nom de l'indicador: Índex d'obertura dels partits en la presa de decisions interna.

Definició conceptual: mitjana d'un índex de participació interna en les decisions dels partits calculat a partir dels mecanismes de participació de què disposen. S'han considerat un total de deu mecanismes i s'ha calculat un índex per a cada partit. L'índex final és igual a la mitjana dels valors de l'índex de cadascun dels partits.

Definició operativa: $\frac{\sum I_i}{N}$

on *sigma* fa referència a la suma per a tots els partits; I_i és l'índex de participació interna en les decisions del partit i , i N és el nombre de partits amb representació al Parlament de Catalunya. La fórmula de càlcul de l'índex de participació interna en les decisions de cada partit és:

$$I_i = \frac{\sum m_{ij}}{10}$$

on *sigma* fa referència als 10 mecanismes j i m_{ij} és valor que pren en el partit i el mecanisme j .

Els mecanismes de participació interna que s'han tingut en compte per a l'elaboració aquest indicador són:

1. Elecció de la direcció dels partits (executiva) per part dels assistents als congressos
2. Dret d'iniciativa de referèndums per part dels afiliats
3. Existència de referèndums vinculants per a la presa de decisions polítiques
4. Acceptació de les sol·licituds d'afiliació per part de les organitzacions de base
5. Elecció directa dels caps de llista
6. Mecanismes de participació que facilitin la presència de dones en càrrecs dirigents
7. Existència de la figura del simpatitzant amb drets

8. Limitació dels mandats en els càrrecs dirigents
9. Reconeixement del dret a organitzar tendències
10. Participació de les organitzacions territorials i sectorials en les decisions pròpies al seu àmbit

Per a cada partit amb representació al Parlament de Catalunya i per a cada un dels deu mecanismes, s'ha atorgat valor 1 si el mecanisme està recollit en les normes de funcionament intern del partit; s'ha atorgat valor 0 si no ho està; i s'ha atorgat valor 0,5 en els casos en què el mecanisme existeix però depèn de la discrecionalitat del partit o en els casos en què el resultat del mecanisme no té caràcter vinculant.

Població de referència: partits amb representació al Parlament de Catalunya a la VIII legislatura del Parlament de Catalunya.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1; valor ideal = 1.

Font: elaboració pròpia a partir dels estatuts vigents dels partits i de les normes complementàries.

INDICADOR 47

Nom de l'indicador: Nombre efectiu de mitjans, 2007.

Definició conceptual: nombre hipotètic dels mitjans de comunicació de difusió equivalent que tindrien el mateix efecte total en la fragmentació del sistema que els mitjans existents. Un valor elevat de l'indicador representa un consum mediàtic molt diversificat on els ciutadans s'exposen a un ampli ventall de possibilitats a l'hora d'informar-se. Valors més baixos, en canvi, indiquen un consum molt concentrat en pocs mitjans de comunicació i, per tant, un accés poc plural als diferents relats sobre l'actualitat política.

Definició operativa: $\frac{1}{\sum p_{Ri}^2}$, $\frac{1}{\sum p_{TVi}^2}$, i $\frac{1}{\sum p_{Pi}^2}$

on *sigma* es refereix a la suma de tots els mitjans de cada sector, i p_{Ri} , p_{TVi} i p_{Pi} són la difusió de la ràdio *i*, la televisió *i*, i la premsa *i*, respectivament.

La difusió de cada mitjà és la proporció de persones entrevistades a Catalunya que afirmen consumir de manera principal aquest mitjà sobre el total d'entrevistats a Catalunya.

Aquest indicador es calcula per separat per a ràdio, televisió i premsa. Si es considera convenient, es pot calcular un indicador global igual a la mitjana del nombre efectiu de mitjans dels tres mitjans.

Població de referència: TV3, TVE, Tele 5, Antena 3, Cuatro, La Sexta, Catalunya Ràdio, SER, COPE, ComRàdio, Onda Cero, RNE, RAC1, *La Vanguardia*, *El Periódico de Catalunya* (tant en català com en castellà), *El País*, *El Mundo*, *l'ABC*, *La Razón*, *l'Avui* i *El Punt*.

Valors de referència: valor mínim = 1; no hi ha valor màxim; valor ideal = com més elevat, millor.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de les dades del estudi del CEO 396, *Perfil mediàtic dels electors dels partits parlamentaris*, 2006:

<<http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo.html>>

INDICADOR 48

Nom de l'indicador: Índex d'autoexposició ideològica en la demanda mediàtica.

Definició conceptual: mitjana de les diferències entre la posició ideològica de l'audiència de cada mitjà i la posició del conjunt l'audiència. Mesura la diferència ideològica entre les audiències dels mitjans i la societat catalana en general.¹

Definició operativa: $\frac{\sum D_{Ri}}{N_R}$, $\frac{\sum D_{TVi}}{N_{TV}}$, i $\frac{\sum D_{Pi}}{N_P}$

on:

- el sumatori fa referència a tots els mitjans i d'un mateix tipus (ràdio, televisió o premsa)
- D_{Ri} , D_{TVi} i D_{Pi} són les diferències entre les posicions ideològiques en l'escala esquerra/dreta de l'audiència del mitjà i de cada tipus i l'audiència general de cada tipus (ràdio, televisió i premsa, respectivament). Les diferències han estat reescalades de tal manera que prenguin valors entre 0 i 1. Les seves fórmules de càlcul són:

$$D_{Ri} = \frac{(\bar{X}_{Ri} - \bar{X}_R) - (-0,71)}{[0,95 - (-0,71)]}$$

on \bar{X}_{Ri} i \bar{X}_R són, respectivament, les mitjanes d'autoubicació ideològica dels enquestats que formen l'audiència de la radio i i de tots els enquestats que són oients de radio en l'escala esquerra/dreta.

$$D_{Ri} = \frac{(\bar{X}_{TVi} - \bar{X}_{TV}) - (-0,71)}{[0,95 - (-0,71)]}$$

on \bar{X}_{TVi} i \bar{X}_{TV} són, respectivament, les mitjanes d'autoubicació ideològica dels enquestats que formen l'audiència del canal de televisió i i de tots els enquestats que veuen la televisió.

1. Aquest indicador pot referir-se també a les diferències en les audiències segons la dimensió d'identitat nacional, com es reflecteix en el gràfic del capítol corresponent. En aquest cas, els valors mínims i màxims són -0,56 i 1,03, i les dades utilitzades són les mateixes.

$$D_{Ri} = \frac{(\bar{X}_{Pi} - \bar{X}_P) - (-0,71)}{[0,95 - (-0,71)]}$$

on \bar{X}_{Pi} i \bar{X}_P són, respectivament, les mitjanes d'autoubicació ideològica dels enquestats que són lectors del diari i i de tots els lectors de diaris.

L'escala en què es mesuren les autoubicacions va d'1 (extrema esquerra) a 10 (extrema dreta); $-0,71$ i $0,95$ són els valors mínim i màxim de totes les diferències observades entre les autoubicacions de les audiències d'un medi i l'autoubicació de l'audiència del conjunt de medis del mateix tipus. Aquests valors podrien variar amb altres dades.

- N_R , N_{TV} i N_P són, respectivament, el nombre total de mitjans de ràdio, televisió i premsa considerats.

Normalment es calculen els tres indicadors per separat, un per a ràdio, un per a televisió i un per a premsa, i finalment es fa una mitjana d'aquests tres.

Població de referència: TV3, TVE, Tele 5, Antena 3, Cuatro, La Sexta, Catalunya Ràdio, SER, COPE, ComRàdio, Onda Cero, RNE, RAC1, *La Vanguardia*, *El Periódico de Catalunya* (tant en català com en castellà), *El País*, *El Mundo*, l'ABC, *La Razón*, l'Avui i *El Punt*.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1; valor ideal = 0,5.

Els valors propers a 0 volen dir una audiència més d'esquerres que la mitjana catalana, mentre que els valors propers a 1 representen una audiència més de dretes que la mitjana catalana.

Fonts: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'estudi del Centre d'Estudis d'opinió-CEO (novembre 2005). *Baròmetre d'opinió política*. REO 304:

<<http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo.html>>

INDICADOR 49

Nom de l'indicador: Ràtio de presència mediàtica entre govern i oposició.

Definició conceptual: grau de desigualtat de temps que els mitjans de comunicació dediquen als partits que són a l'executiu en comparació dels que no hi són.

Definició operativa: $\frac{G}{O}$

on *G* és el total de minuts que els mitjans analitzats dediquen a la categoria «Govern» i *O* és el total de minuts que els mitjans analitzats dediquen als partits amb representació parlamentària que es troben a l'oposició durant el mes analitzat.

Població de referència: televisions incloses als temps mensuals dels informes de pluralisme del CAC.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; valor ideal = 1.

Els valors entre menors d'1 indiquen un pes més gran de l'oposició en l'espai mediàtic, i els valors majors d'1 indiquen a un pes més gran del govern.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels informes sobre l'observança del pluralisme polític a la televisió i a la ràdio del Consell Audiovisual de Catalunya (anys 2002 a 2007).

INDICADOR 50

Nom de l'indicador: Índex de permanència dels càrrecs directius als mitjans de comunicació. (1985-2007).

Definició conceptual: proporció de temps durant el qual els directors dels mitjans han romàs en el càrrec, al llarg de la sèrie temporal analitzada. Mesura el grau de permanència en el càrrec de directors de diaris i editors d'informatius a televisions i ràdios. Aquest indicador és una adaptació d'indicadors d'independència de bancs centrals. Se sol considerar que com més rotació hi ha, menys temps tenen els càrrecs directius d'implementar el seu criteri professional i, per tant, més vulnerable pot esdevenir aquell mitjà de comunicació a influències externes. Valors comparativament alts, però, poden ser sinònims d'un enquistament de criteris professionals i de generació de llaços clientelars.

Definició operativa: $\frac{1}{N} \cdot \sum \frac{t_i}{d_i}$

on *sigma* fa referència a la suma per a tots els mitjans *i*; *N* és el nombre de mitjans de comunicació; *t_i* és el nombre de punts temporals o anuals de la informació disponibles des del 1985 amb informació sobre qui ocupava el càrrec directiu en el mitjà *i*, i *d_i* és el nombre de directors que han anat passant per aquest càrrec (o el nombre de rotacions).

Els càrrecs directius són els directors dels diaris, d'una banda, i els editors d'informatius de les ràdios i les televisions, de l'altra.

Normalment es fa un indicador per a televisió, un per a premsa, un per a ràdio, i una mitjana dels tres.

Població de referència: TV3, TVE, Tele 5, Antena 3, Cuatro, La Sexta, Catalunya Ràdio, SER, COPE, ComRàdio, Onda Cero, RNE, RAC1, *La Vanguardia*, El Periódico de Catalunya (tant en català com en castellà), *El País*, *El Mundo*, l'ABC, *La Razón*, l'Avui i *El Punt*.

Valors de referència: valor mínim = 0; no hi ha valor màxim; no hi ha valor ideal. La interpretació ha de ser comparativa i qualitativa en aquest cas. Els valors relatius intermedis són els millors.

Fonts: Elaboració pròpia a partir dels *Anuaris de la Informació de Catalunya* editats pel Col·legi de Periodistes de Catalunya - Fundació Centre Internacional de Premsa de Barcelona, des del seu primer volum (1985) fins a l'actualitat (2007-2008).

Els anuals de la informació, però, no s'han editat exactament cada any. Hi ha tretze punts temporals que no equivalen exactament a anys (1985, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1994-1995, 1997-1998, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003, 2005-2006, 2007-2008). En el cas de la SER, als punts temporals dels anys 1991 i 1998-1999 no acaba de figurar clarament a la guia qui era el cap d'informatius. Com que els punts anterior i posterior, però, corresponen a la mateixa persona, no s'ha considerat cap rotació en aquest cas.

INDICADOR 51

Nom de l'indicador: Índex d'independència empresarial dels mitjans de comunicació, 2007.

Definició conceptual: grau en què els mitjans de comunicació amb contingut d'informació generalista i més difusió a Catalunya no pertanyen als mateixos grups empresarials de comunicació. El valor de l'indicador es pot interpretar com la probabilitat que dos mitjans de comunicació agafats a l'atzar pertanyin a diferents grups de comunicació. Un índex d'independència baix (o de concentració alt) se sol interpretar com un obstacle per a l'autonomia professional d'una sèrie de mitjans que es troben necessàriament sota el mateix paraigua empresarial (i eventualment ideològic). Com més concentració empresarial, més risc que l'elaboració de la informació estigui en poques mans i esdevingui excessivament uniformada i poc plural.

Definició operativa: $1 - \sum P_i^2$

on *sigma* fa referència a la suma per a tots els grups empresarials *i* i P_i és la proporció de la població total analitzada de mitjans de comunicació que apareix citada a la pàgina web del grup empresarial *i* (*i*, per tant, considerada significativament sota la seva influència).

Es calcula un indicador separat per a cada suport (ràdio, televisió i premsa) i una mitjana global dels tres.

Població de referència: Els grups de comunicació per analitzar són Godó, Planeta, Prisa, Zeta, Ono, Recoletos i Vocento.

Els mitjans de comunicació són: TV3, TVE, Tele 5, Antena 3, Cuatro, La Sexta, Catalunya Ràdio, SER, COPE, ComRàdio, Onda Cero, RNE, RAC1, *La Vanguardia*, *El Periódico de Catalunya* (tant en català com en castellà), *El País*, *El Mundo*, *l'ABC*, *La Razón*, *l'Avui* i *El Punt*.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 1; valor ideal = 1.

Fons: Elaboració pròpia partir de les pàgines web de cada grup empresarial. Es considera un mitjà de la seva influència aquelles empreses citades en les pàgines web:

<<http://www.grupogodo.net/>>

<<http://www.planeta.es/esp/asp/home.html>>

<<http://www.prisa.es/>>

<<http://www.grupozeta.es/>>

<<http://www.auna.es/>>

<<http://www.recoletos.es/>>

<<http://www.vocento.com/Castellano/prensa/prensa.html>>

INDICADOR 52

Nom de l'indicador: Percentatge de periodistes que creuen que s'apliquen normes ètiques en el seu àmbit.

Definició conceptual: percentatge de periodistes que consideren que s'apliquen normes ètiques en el seu àmbit periodístic. Mesura la percepció subjectiva dels mateixos periodistes sobre l'aplicació de normes ètiques en el conjunt de la professió.

Definició operativa: $\frac{S}{N} \cdot 100$

on S és el nombre de periodistes que treballen a Catalunya que responen «Sempre» o «Gairebé sempre» a la pregunta d'enquesta sobre la freqüència d'aplicació de normes ètiques en el seu àmbit periodístic i N és el nombre de periodistes enquestats que treballen a Catalunya.

Població de referència: periodistes que treballen a Catalunya en la data de referència.

Valors de referència: valor mínim = 0; valor màxim = 100; valor ideal = 100.

Fonts: Elaboració pròpia a partir del *Llibre blanc de la professió periodística a Catalunya* (Col·legi de Periodistes de Catalunya, 2006)

Bibliografia

AGNEW, John (2002). «Democracy and Human Rights», a JOHNSTON, Ronald J.; TAYLOR, Peter J. i WATTS, Michael (eds.). *Geographies of Global Change*. Londres: Blackwell.

AJA, Eliseo i NADAL, Mònica (dirs.) (2003). *La immigració a Catalunya avui: Anuari 2003*. Barcelona: Mediterrània i Fundació Jaume Bofill. Col·l. Polítiques, 41.

ALMOND, Gabriel i POWELL, G. Binham (1982). «Evaluating Political Goods and Productivity», a *International Political Science Review*, núm. 3, p. 173-181.

ALMOND, Gabriel A. i VERBA, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

ANDERSON, Christopher J. i PASKEVICIUTE, Aida (2006) «How Ethnic and Linguistic Heterogeneity Influence the Prospects for Civil Society: A Comparative Study of Citizenship Behavior», a *Journal of Politics*, núm. 68(4), p. 783-802.

ANDUIZA, Eva (1999). *¿Individuos o sistemas?: Las razones de la abstención en Europa Occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.

AUGER, Clement (1995). «La justicia ante el fenómeno de la corrupción», a *Claves de razón práctica*, núm. 56, p. 40-47.

BARAS, Montserrat (2004). *Els militants dels partits polítics a Catalunya: Perfils socials i percepcions polítiques*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

BARBER, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

BARNES, Samuel; KAASE, Max i altres (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.

BARREIRO, Belén (1999). «Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales», a *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, p. 1, 149-169.

BEETHAM, David (2005). «Freedom as the foundation», a Larry DIAMOND i Leonardo MORLINO (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore John Hopkins University Press.

BEETHAM, David (1995). «Key Principles and Indices for a Democratic Audit», a BEETHAM, David i altres. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.

BEETHAM, David (1993). «Liberal Democracy and the Limits of Democratization», a HELD, David (ed.). *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.

BEETHAM, David i altres (2002). *Handbook on Democracy Assessment*. The Hague: Kluwer Law International.

BERGAN, Daniel; GERBER, Alan; GREEN, Donald i PANAGOPOULOS, Costas (2006). «Grass-roots Mobilization and Voter Turnout in 2004», a *Public Opinion Quarterly*, núm. 69, p. 5, 760-777.

BERLIN, Isaiah (2001). *Dos conceptos de libertad*. Madrid: Alianza.

BERRIO, Jordi (1990). *L'opinió pública i la democràcia*. Barcelona: Pòrtic.

BLANCO, Ismael i GOMÀ, Ricard (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel Social.

- BLUMLER, Jay G. (1993a). «La televisión pública ante el diluvio comercial», a BLUMLER, Jay G. (ed.). *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosch, p. 21-38.
- BLUMLER, Jay G. (1993b). «Valores vulnerables en juego», a BLUMLER, Jay G. (ed.). *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosch, p. 39-66.
- BOBBIO, Norberto (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós / Institut de Ciències de l'Educació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- BONET, Eduard; MARTÍN, Irene i MONTERO, José Ramón (2006). «Las actitudes políticas de los españoles», a MONTERO, José Ramón; FONT, Joan i TORCAL, Mariano (ed.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 105-132.
- BOSCH, Agustí (2004). *Guia del sistema electoral*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre (1997). *Sobre la televisió*. Barcelona: Edicions 62.
- BREHM, John i RAHN, Wendy (1997). «Individual-level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital», a *American Journal of Political Science*, núm. 41(3), p. 999-1023.
- CACIAGLI, Mario (ed.) (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CALSAMIGLIA, Albert (2000). *Cuestiones de lealtad: Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*. Barcelona: Paidós.
- CAMPBELL, Angus; CONVERSE, Philip; MILLER, Warren i STOKES, Donald (1960). *The American Voter*. Nova York: John Wiley and Sons.
- CAREY, John M. i SHUGART, Mathew S. (1995). «Incentives to Cultivate a Personal Vote», a *Electoral Studies*, núm. 14, p. 4, 417-439.

CARLYLE, Thomas (1862). *On Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History*. Londres: Electric Book Company, 2001.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, CIS (2002). *Ciudadanía, participación y democracia. Estudi 2450*. Madrid: Academia CIS 27.

COHEN, Joshua i ROGERS, Joel (1995). *Associations and Democracy*. Londres: Verso.

COIX, Gary W. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nova York: Cambridge University Press.

COL·LEGI DE PERIODISTES DE CATALUNYA (2006). *Llibre blanc de la professió periodística a Catalunya*. Barcelona: Col·legi de Periodistes de Catalunya.

COLLER, Xavier; FERREIRA DE VALE, Helder i MEISSNER, Chris (2007). *Political Elites in Federalized Countries: The Case of Spain (1980-2005)*. Working Paper, núm. 146. Cambridge: Center for European Studies.

COLOMER, Josep Maria (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

CONSELL GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2006). *La justicia dato a dato*. Madrid.

COORDINADORA PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2007). *Informe de la Tortura en el Estado Español*. <<http://www.prevenciontortura.org/spip/documents/2006-InformeCPT.pdf>>.

CRAIG, Stephen i WALD, Kenneth (1985). «Whose Ox to Gore? A Comment on the Relationship Between Political Discontent and Political Violence», a *The Western Political Quarterly*, núm. 30 (4), p. 625-662.

CRAIG, Stephen i MAGGIOTO, Michael (1982). «Measuring Political Efficacy», a *Political Methodology*, núm. 8, p. 85-109.

CRESPI, Irving (1997). *The Public Opinion Process: How the People Speak*. Nova Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

CRESPO, Ismael (dir.) (2002). *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*. València: Tirant lo Blanch, vol. I.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel i WATANUKI, Joji (1975). *The Crisis of Democracy*. Nova York: New York University Press.

DAHL, Robert (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

DAHL, Robert (1974). *La poliarquía*. Madrid: Guadiana.

DAHL, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DALTON, Russell (2008). *The Good Citizen*. Washington: CQ Press.

DALTON, Russell J. (2004). *Democratic Challenges: Democratic Choices*. Oxford: Oxford University.

DALTON, Russell J. (1988). *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*. Chatham: Chatham House Publishers.

DALTON, Russell i WATTENBERG, Martin (2002). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

DELGADO, Irene (2007). *Una aproximación al rendimiento institucional de los parlamentos regionales: El Parlamento de Cataluña en la VI legislatura en perspectiva comparada*. València: VIII Congrés Espanyol de Ciència Política, p. 18-20.

DENTERS, Bas; GABRIEL, Oscar i TORCAL, Mariano (2006). «Political Confidence in Representative Democracies: Socio-Cultural vs. Political Explanations», a VAN DETH, Jan; WESTHOLM, Anders i MONTERO, José Ramón (ed.). *Citizenship, Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*. Londres: Routledge, p. 66-86.

DI PALMA, Guiseppe (1970). *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*. Nova York: The Free Press.

DIAMOND, Larry i MORLINO, Leonardo (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University.

DÍAZ NOSTY, Bernardo (2005). *El déficit mediático*. Barcelona: Bosch.

DÍEZ-PICAZO, Luis María (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica.

DOWNES, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper and Row.

DUCH, Raymond M. i PALMER, Harvey D. (2002). «Heterogeneous Perceptions of Economic Conditions in Cross-national Perspective», a DORUSSEN, Hand i TAYLOR, Michael (ed.). *Economic Voting*. Londres: Routledge.

DUCH, Raymond M.; PALMER, Harvey D. i ANDERSON, Christopher J. (2000). «Heterogeneity in Perceptions of National Economic Conditions», a *American Journal of Political Science*, núm. 44, p. 635-652.

EASTON, David (1975). «A Reassessment of the Concept of Political Support», a *British Journal of Political Science*, núm. 5, p. 435-437.

ECKSTEIN, Harry (1971). «The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions Sage Professional Papers», a *Comparative Politics*, núm. 2, p. 1-17.

FARAH, Barbara; BARNES, Samuel i HEUNKS, Felix (1979). «Political Dissatisfaction», a BARNES, Samuel; KAASE, Max i altres (ed.). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage, p. 409-447.

FARIAS BATLLE, Pedro (dir.) (2006). *Informe Anual de la Profesión Periodística 2006*. Madrid: Asociación de Prensa de Madrid.

FEREJOHN, John (1990). «Information and the Electoral Process», a FEREJOHN, John i KUKLINSKI, James (ed.). *Information and Democratic Processes*. Urbana: University of Illinois Press.

FERGUSON, Sherry D. (2000). *Researching the Public Opinion Environment*. Londres: Sage.

FERRER, Ferran i ALBAIGÉS, Bernat (2008). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Mediterrània i Fundació Jaume Bofill. Col·l. Polítiques, 61.

FERRER, Mariona (2005). «Participación política», a TORCAL, Mariano; MORALES, Laura i PÉREZ-NIEVAS, Santiago (ed.). *España: sociedad y política en perspectiva comparada*. València: Tirant lo Blanch, p. 221-236.

FERRER, Mariona; MEDINA, Lucía i TORCAL, Mariano (2006). «La participación política: factores explicativos», a FONT, Joan; MONTERO, José Ramón i TORCAL, Mariano (ed.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 133-156.

FISCALIA GENERAL DE L'ESTAT (2005). *Memòria de la Fiscalia General del Estado*. <www.fiscal.es>.

FOGUET, Joan (2007). «Una llei a la recerca de convicció», a *Capçalera*. Col·legi de Periodistes de Catalunya, setembre-novembre, p. 36-39.

FONT, Joan. (ed.) (2003). *Public participation and local governance*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

FONT, Joan (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

FONT, Joan; PALLARÉS, Francesc i SERRA, Joan. (1999). «El comportament electoral dels catalans: Factors i pautes», a PALLARÉS, Francesc (ed.). *Eleccions i comportament electoral a Catalunya 1989-1999*. Barcelona: Mediterrània i Fundació Jaume Bofill.

FONT, Joan; CONTRERAS, Jesús i RICO, Guillem (1998). *L'abstenció a les eleccions al Parlament de Catalunya*. Barcelona: Mediterrània i Fundació Jaume Bofill.

FUNDACIÓN ENCUENTRO / CECS (2007). *Informe España 2007*. Madrid: Fundación Encuentro.

GALLAGHER, Michael (1991). «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», a *Electoral Studies*, núm. 10, p. 33-51.

GAMSON, William (1968). *Power and Discontent*. Homewood: The Dorsey Press.

GANGULY, Sumit; DIAMOND, Larry i PLATTNER, Marc F. (2007). *The State of India's Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

GARCÍA ARAN, Mercedes (2005). «El retroceso de las ideas en las reformas penales del 2003», a *Revista jurídica de Catalunya*, núm. 2.

GARCÍA ARAN, Mercedes (1998). «¿Hasta dónde la criminalización de lo público?», a *Crisis del sistema político, criminalización de la vida pública e independencia judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

GARCÍA MEXÍA, Pablo (2001). *Los conflictos de intereses y lo corrupción contemporánea*. Elcano: Aranzadi.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto (1993). *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GRUP DE TREBALL BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA (2005). *Informe sobre bon govern i transparència administrativa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón i TORCAL, Mariano (2007). «Democracy and Intermediation: Some Attitudinal and Behavioural Dimensions», a GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón i PUHLE, Hans-Jürgen (ed.). *Democracy, Intermediation and Voting on Four Continents*. Oxford: Oxford University Press, p. 29-74.

- HABERMAS, Jürgen (1985). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- HABERMAS, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- HALLIN, Daniel i MANCINI, Paolo (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HANRETTY, Chris (2007). «Designing Independent Public Service Broadcasters», manuscrit no publicat.
- HAY, Collin (2007). *Why we Hate Politics?* Cambridge: Polity Press.
- HERTZS, John. (1978). «Legitimacy: Can We Retrieve it? », a *Comparative Politics*, núm. 10: p. 317-343.
- HIBBING, John i THEISS-MORSE, Elizabeth (1995). *Congress as Public Enemy: Public Attitudes toward American Political Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- HUSSAIN, M. (2007). “La controvèrsia de les vinyetes de Mahoma i els mitjans de comunicació a Dinamarca”, a *Quaderns del CAC*, 27: 47-57.
- IBORRA, Elisabeth G. (2007). «Tarifes mínimes: primer pas contra la precarietat», a *Capçalera*. Col·legi de Periodistes de Catalunya, setembre-novembre, p. 4-11.
- INGLEHART, Ronald (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- INGLEHART, Ronald i WELZEL, Christian (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

ISHIKAWA, Sakae i MURAMATSU, Yakuso (1991). «Quality Assessment of Broadcast Programming: Research Subjects for Future», a *Studies in Broadcasting*, núm. 27, p. 207-219.

JORDAN, Grant i MALONEY, William (1997). *The Protest Business? Mobilizing Campaigning Groups*. Manchester: Manchester University Press.

JORDANA, Jacint (1998). «Les organitzacions sindicals», a *La societat catalana*. Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya.

KAASE, Max i NEWTON, Kenneth (ed.) (1995). *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.

KAASE, Max i MARSH, Alan (1979). «Measuring Political Action», a BARNES, Samuel; KAASE, Max i altres. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage, p. 57-96.

KATZ, Richard S. (1990). «Party as Linkage: A Vestigial Function?», a *European Journal of Political Research*, núm. 18, p. 1, 143-161.

KATZ, Richard i MAIR, Peter (1995). «Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party», a *Party Politics*, núm. 1, p. 1, 5-28.

KAVANAGH, Dennis (1997). «Crisis of Confidence: The Case of Britain», a *Studies in Comparative International Development*, núm. 32 (3), p. 30-41.

KERCKHOVE, Derrick de (1999). *La piel de la cultura: investigando la nueva realidad electrónica*. Barcelona: Gedisa.

KLINGEMANN, Hans-Dieter i FUCHS, Dieter (ed.) (1995). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

KNOKE, David (1986). «Associations and Interest Groups», a *Annual Review of Sociology*, núm. 12: p. 1-21.

KÖHLER, Holm-Detlev i MARTÍN ARTILES, Antonio (2005). *Manual de sociología del trabajo y de las relaciones laborales*. Madrid: Delta. Publicaciones Universitarias.

KRIESI, Hanspeter; KOOPMANS, Ruud; DUYVENDAK, Jan W. i GIUGNI, Marco G. (1995). *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

LAAKSO, Markku i TAAGEPERA, Rein (1979). «The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», a *Comparative Political Studies*, núm. 12(1), p. 3-27.

LACROIX, Michael (2005). *El culte a l'emoció, Atrapats en un món d'emocions sense sentiment*. Barcelona: La Campana.

LAGO, Ignacio (2005). *El voto estratégico en España (1977-2000): Efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.

LAGO, Ignacio i LAGO, Santiago (2005). «Does the Economy Matter?: An empirical analysis of the causal chain connecting the economy and the vote in Galicia», a *Economics and Politics*, núm. 17, p. 215-243.

LAGO, Ignacio i MONTERO, José Ramón (2004). «Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003», a *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 105, p. 11-42.

LANE, Ruth (1992). «Political Culture: Residual Category or General Theory?», a *Comparative Political Studies*, núm. 25, p. 362-387.

LIJPHART, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

LIJPHART, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LINDE, Joakim i EKMAN, Jonas (2003). «Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics», a *European Journal of Political Research*, núm. 42 (3), p. 391-408.

LINZ, Juan J. (1988). «Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System», a DOGAN, Mattei (ed.). *Comparing Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press, p. 65-133.

LINZ, Juan J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

LOOSEMORE, John i HANBY, Victor J. (1971). «The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems», a *British Journal of Political Science*, núm. 1, p. 467-477.

LÓPEZ NIETO, Lourdes; ALDA, Mercedes; CAMPO, Esther Del i altres (2002). «Las relaciones entre parlamentos y gobiernos autonómicos: análisis preliminar de las funciones parlamentarias», a SUBIRATS, Joan i GALLEGRO, Raquel (ed.). *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

LUHMANN, Niklas (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.

LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew i POPKIN, Samuel (ed.) (2000). *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

MACALLISTER, Ian (1998). «The Economic Performance of Governments», a NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.

MAESTRO i GARCIA, Jesús (1998). «La cultura política dels catalans», a CAMINAL BADIA, Miquel i MATAS DALMASES, Jordi. *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos.

MAINWARING, Scott i TORCAL, Mariano (2006). «Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization», a KATZ, Richard S.

- i CROTTY, William (ed). *Handbook of Political Parties*. Londres: Sage Publications, p. 204-227.
- MAIR, Peter (2005). *Democracy Beyond Parties. Paper 05-06*. Center for the Study of Democracy. <<http://repositories.cdlib.org/csd/05-06>>
- MANIN, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARAVALL, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- MARAVALL, José María i PRZEWORSKI, Adam (2003). *Democracy and the Rule of Law*. Nova York: Cambridge University Press.
- MARSHALL, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTÍN, Irene (2005). «Interés por la política y desapego político», a TORCAL, Mariano; MORALES, Laura i PÉREZ-NIEVAS, Santiago (ed.). *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*. València: Tirant lo Blanch.
- MARTÍN, Irene (2004). *Significados y orígenes del interés por la política en dos nuevas democracias: España y Grecia*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- MASSÓ GARROTE, Marcos (1997). *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*. Madrid: Colex.
- MATAS, Jodi i RENIU, Josep M. (2003). «La política de las coaliciones en Catalunya», a *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, p. 83-112.
- MATTELART, Armand i MATTELART, Michèle (1997). *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona: Paidós.

MAZZOLENI, Gianpietro i SCHULZ, Winfried (1999). «Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy?», a *Political Communication*, vol. 16, p. 247-261.

MCCOMBS, Maxwell i SHAW, Donald (1972). «The Agenda-setting Function of Mass Media», a *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, p. 176-187.

MEDINA, Lucía. (2005). «Confianza social y socialibilidad», a TORCAL, Mariano; MORALES, Laura i PÉREZ-NIEVAS, Santiago (ed.). *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*. València: Tirant lo Blanch.

MÉNY, Yves i PORTA, Donatella Della (ed.) (1995). *Démocratie et corruption en Europe*. París: La Découverte.

METTLER, Suzanne i SOSS, Joe (2004). «The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics», a *Perspective on Politics*, núm. 2/1, p. 55-73.

MICHELS, Robert (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Traducció al castellà a *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1991.

MILL, John Stuart [1861] (2007). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.

MONTERO, José Ramón; FONT, Joan i TORCAL, Mariano (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

MONTERO, José Ramón i LAGO, Ignacio (2005). «La investigación sobre sistemas electorales: Cinco debates y una selección de artículos», a *Zona Abierta*, núm. 110/111, p. 1-35.

MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard i TORCAL, Mariano (1998). «Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección», a *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 83, p. 9-49.

MONTERO, Jose Ramón; GUNTHER, Richard i TORCAL, Mariano (1997a). *Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Disaffection. Working Paper núm. 100*. Madrid: Instituto Juan March.

MONTERO, Jose Ramón; GUNTHER, Richard i TORCAL, Mariano (1997b). «Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent, and Dissatisfaction», a *Studies in Comparative International Development*, núm. 32 (3), p. 124-160.

MONTESQUIEU, Charles L. de Secondat, baró de (2003). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Alianza.

MORALES, Laura (2005). «¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España», a *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 13, p. 51-87.

MORALES, Laura (2004). *Institutions, Mobilisation and Political Participation: Political Membership in Western Countries*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

MORALES, Laura i MOTA, Fabiola (2006). «El asociacionismo en España», a MONTERO, José Ramón; FONT, Joan i TORCAL, Mariano (ed.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 77-104.

MORLINO, Leonardo i MONTERO, José Ramón (1995). «Legitimacy and Democracy in Southern Europe», a GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos i PUHLE, Hans-Jürgen (ed.). *The Politics of Democratic Consolidation in Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

MOYA, David (2006). «La desigual representació política dels estrangers extracomunitaris: L'ampliació del dret de sufragi com a solució i com a problema», a SILVEIRA, H.; NOVELLES, Q. i JUBERÍAS, L. *Immigració i ciutadania: Els reptes de la Catalunya del futur*. Barcelona: Fundació Pere Ardiaca.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro (1999). «Democracia mediática», a MUÑOZ-ALONSO, Alejandro i ROSPIR, Juan Ignacio (ed.). *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona: Ariel.

MURCIANO, Marcial (1992). *Estructura y dinámica de la comunicación internacional*. Barcelona: Bosch.

NEWTON, Kenneth (1999). «Social and Political Trust in Established Democracies», a NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, p.169-187.

NIETO, Alejandro (1997). *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1984). *The Spiral of Silence: Public Opinion-our Social Skin*. Chicago: University of Chicago Press.

NORRIS, Pippa (2004). *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa (ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford i Nova York: Oxford University Press.

NYE, Joseph; ZELIKOW, J. Philip i KING, David (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.

OFFE, Claus (2006). «Political Disaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some post-Tocquevillean Speculations», a TORCAL, Mariano i MONTERO, José Ramón (ed.). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge, p. 23-45.

OFFE, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT.

OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press.

PARDOS PRADO, Sergi (2006). «¿Qué es y cómo se crea la opinión pública?», a ANDUIZA, Eva (coord.). *Opinión pública y medio ambiente*. Barcelona: Graó.

PARSONS, Talcott (1969). *Politics and Social Structure*. Nova York: Free Press.

PATEMAN, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

PENA, Josep i TORCAL, Mariano (2005). «Desafección institucional», a TORCAL, Mariano; MORALES, Laura i PÉREZ-NIEVAS, Santiago (ed.). *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*. València: Tirant lo Blanch, p. 83-96.

PHARR, Susan i PUTNAM, Robert D. (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

PITKIN, Hanna F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

POWELL, G. Bingham (2005). «The Chain of Responsiveness», a DIAMOND, Larry i MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. i MANIN, Bernard (ed.) (1999). *Democracy, accountability and representation*. Nova York: Cambridge University Press.

PUTNAM, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Simon and Schuster.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert i NANETTI, Raffaella (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RAE, Douglas W. (1971). *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones.

RIDAO, José María (2004). *La paz sin excusa. Sobre la legitimación de la violencia*. Barcelona: Tusquets.

RISSE, Hélène (2007). *Les faiseurs de rois*. París: Editions Privé.

RODRIGO ALSINA, Miquel (1995). *Los modelos de la comunicación*. Madrid: Tecnos.

ROSE, Richard (1984). «Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?», a LIJPHART, Arend i GROFMAN, Bernard (ed.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Nova York: Praeger.

ROSE, Richard i MISHLER, William (1996). «Testing the Churchill Hypothesis: Popular Support for Democracy and Its Alternatives», a *Journal of Public Policy*, núm. 16, p. 29-58.

RUESCHEMEYER, Dietrich (2005). «Addressing Inequality», A Larry DIAMOND i Leonardo MORLINO (eds.) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

SABAN GODOY, Alfonso (1991). *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Cuadernos Cívitas.

SALVADOR, Miquel (2002). «Comunidades Autónomas y orientación al ciudadano: El análisis de los 'puntos de encuentro'», a SUBIRATS, Joan i GALLEGO, Raquel (ed.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

SAMUELS, David i SNYDER, Richard (2001). «The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective», a *British Journal of Political Science*, núm. 31, p. 651-671.

SAN MARTIN, Josep (2004). *Catalunya, paradís de la societat civil? La dimensió organitzativa de la societat civil: una visió comparada d'aquesta realitat a Catalunya i l'Estat espanyol*. Treball de recerca defensat a la Universitat Autònoma de Barcelona.

SANTOLAYA, Pablo (2007). *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SARASA, Sebastià (1998). «Associacionisme, moviments socials i participació cívica», a GINER, Salvador (ed.). *La societat catalana*. Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya.

SCHUMPETER, Joseph (1989). *Capitalisme, socialisme i democràcia*. Barcelona: Edicions 62.

SIGELMAN, Lee i FELDMAN, Stanley (1983). «Efficacy, Mistrust and Political Mobilization: A Cross-National Analysis», a *Comparative Political Studies*, núm. 16 (1), p. 118-143.

STUART MILL, John (1861). *Considerations on Representative Government*. Traducció al castellà a *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

SUBIRATS, Joan i GALLEGRO, Raquel (2002). «El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas», a SUBIRATS, Joan i GALLEGRO, Raquel (ed.). *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1835). *De la démocratie en Amérique*. Vol 1. Traducció al castellà a *La democracia en América*. Barcelona: Akal, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1840). *De la démocratie en Amérique*. Vol 2. Traducció al castellà a *La democracia en América*. Barcelona: Akal, 2007.

TORCAL, Mariano (2007). «The Origins of Democratic Support in post-Franco Spain: Learning to be a Democrat under Authoritarian Rule?», a TOWNSON, Nigel (ed.). *Spain Transformed: The Late Franco Dictatorship, 1959-75*. Londres: Palgrave Macmillan, p. 195-226.

TORCAL, Mariano (2006). «Political Disaffection and Democratization History in New Democracies», a TORCAL, Mariano i MONTERO, José Ramón (ed.). *Political Disaffection*

in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics. Londres: Routledge, p. 157-189.

TORCAL, Mariano (2003). *Political Disaffection and Democratization History in New Democracies. Working Paper, núm. 308*. Indiana: University of Notre Dame.

TORCAL, Mariano i LAGO, Ignacio (2006). «Political Participation, Information and Accountability: Some Consequence of Political Disaffection in New Democracies», a TORCAL, Mariano i MONTERO, José Ramón (ed.). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge, p. 308-332.

TORCAL, Mariano i MONTERO, José Ramón (ed.) (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.

TORCAL, Mariano; MONTERO, José Ramón i TEORELL, Jan (2006). «La participación política en España: Modos y niveles en perspectiva comparada», a MONTERO, José Ramón; FONT, Joan i TORCAL, Mariano (ed.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 47-75.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007). *Informe sobre el barómetro global de la corrupción de Transparency International 2007*. <http://www.transparency.org/content/download/27458/413669/file/GCB_2007_report_esp_02-12-2007.pdf>.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE CATALUNYA (2006). *Memòria de l'any 2006*. <http://195.55.151.26:8000/acceso/MEMORIA2006/memoria%202006_cat.htm>.

VALLÈS, Josep Maria (2008). *Una agenda imperfecta*. Barcelona: Edicions 62.

VAN DETH, Jan W. (1990). «Interest in Politics», a JENNINGS, M. Kent i VAN DETH, Jan W. (ed.). *Continuities in Political Action*. Berlín: Walter de Gruyter.

VERBA, Sidney i NIE, Norman H. (1972). *Participation in America*. Nova York: Harper and Row.

VERBA, Sidney; NIE, Norman H. i KIM, Jae-on (1978). *Participation and Political Equality*. Chicago: University of Chicago Press.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman i BRADY, Henry E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

WALTERS, Emma; WARREN, Christopher i DOBBIE, Mike (2006). *The Changing Nature of Work. A global survey and case study of atypical work in the media industry*. Suïssa: International Federation of Journalists (IFJ). <<http://www.ifj.org/assets/docs/068/112/3fbf944-95ebe70.pdf>>.

WOLFSFELD, Gadi (1986). «Political Action Repertoires: The Role of Efficacy», a *Comparative Political Studies*, núm. 19, p. 104-129.

YOUNG, Marion (2001). «Teoría política: una visión general», a GOODIN, Robert i KLINGEMANN, Hans-Dieter. *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Istmo.

Fins a quin punt els ciutadans són lliures per informar-se i expressar-se políticament? En quina mesura som iguals a l'hora que les nostres preferències siguin tingudes en compte? S'ajusten les polítiques dels governs a aquestes preferències dels ciutadans? Fins a quin punt donem suport a les institucions democràtiques?

Aquest informe proposa tres àmbits d'estudi per avaluar la qualitat de la democràcia a Catalunya. El primer se centra en les institucions i examina la qualitat de la representació, així com el compliment, control i rendiment dels governs. El segon estudia la ciutadania, observant aspectes relatius als drets i llibertats, a la participació i a la cultura política. El tercer àmbit abraça els actors col·lectius, i fa una anàlisi dels partits, del teixit associatiu i dels mitjans de comunicació. L'informe utilitza dades qualitatives i quantitatives que es completen amb estudis monogràfics sobre alguns aspectes especialment rellevants del sistema democràtic. L'annex inclou els cinquanta-dos indicadors emprats en aquest estudi, que són els que permeten sintetitzar les diferents dimensions de l'estat de la democràcia a Catalunya afegint una perspectiva comparada.

