

**Departament de Teoria Sociològica, Filosofia del Dret  
i Metodologia de les Ciències Socials  
Programa de Doctorat d'Estructura i Canvi Social  
(Bienni 1996-1998)**



# **Pobresa i rendes mínimes a Barcelona ciutat**

Rosa Mur Petit

Tesi per optar al títol de Doctora en Sociologia  
per la Universitat de Barcelona

Tesi dirigida per la Dra. Marisol García Cabeza

Universitat de Barcelona

Setembre del 2001

**Pobresa i rendes mínimes  
a Barcelona ciutat**

*“La realidad es cruel,  
la pobreza que existe en nuestro país  
así lo señala”.*

Fernando Schütte i Elguero

*La realitat és cruel,  
però sols coneixent-la  
la podem millorar.  
Que aquesta tesi permeti  
més coneixements,  
i, amb ells,  
millor qualitat de vida  
als meus conciutadans.*

## AGRAÏMENTS

Una tesi és un procés de maduració intel·lectual, d'aprenentatge de tècniques de recerca i de com adquirir i transmetre coneixements que no comença amb el primer curs de doctorat ni acaba quan hom finalment està en possessió del títol de doctor. Per això, se'm fa difícil de poder agrair a totes aquelles persones que d'una o altra manera m'han ajudat en aquest camí i em seguiran ajudant en l'esdevenir. Demano d'antuvi disculpes a aquells que se'n sentin partíceps directament o indirectament i l'agraïment als quals hagi pogut descuidar en aquestes notes inicials.

Crec que és necessari agrair en primer lloc el suport incondicional que des de sempre he rebut de tota la meva família, sense el qual de ben segur no seria avui on sóc ni com sóc. A tots ells, però en especial als meus pares -Miquel i Teresa-, al meu marit -el Josep- i al meu fill -l'Enric-, vull agrair el seu suport anímic i moral en els moments difícils -que no han estat pocs-, l'ajuda que m'han brindat en tot allò que ha estat al seu abast, el seu recolzament absolut a la tasca que m'ha ocupat de manera més completa durant aquests darrers sis anys i, sobretot, que hagin estat capaços de suportar estoicament tant la meva presència -en aquells moments en què no ha estat tan agradable com hauria estat desitjable- com, en especial, les meves absències. També, en aquest sentit, agrair la comprensió que durant tot aquest temps han mostrat els meus amics (en especial: el Baldiri, la Montse, la Clara, les Roses, els Joseps, i tota la penya dels GIF), espero que a partir d'ara puguem recuperar moltes de les gresques i festes que hem hagut de posposar.

També mereix esment especial la Dra. Marisol García, directora de la meva tesi doctoral, i qui ha contribuït de manera decisiva al seu contingut i forma actual. He d'agrair el seu coratge en confiar en mi i en la meva capacitat creativa i intel·lectual fins i tot més que jo mateixa i en especial en els moments més delicats. També he d'agrair-li els molts coneixements que aquests anys de treball conjunt m'han permès obtenir. És difícil de dir on comença una relació professional i on una relació d'amistat, amb ella he après molt, he treballat molt i crec que he trobat una bona amiga.

És necessari també indicar que bona part de les reflexions que la tesi ha desenvolupat van poder ser debatudes i contrastades durant la realització del projecte de la Unió Europea ESOPPO -Evaluation of Social Policies Against Social Exclusion at the Local Urban Level-. Als diferents membres d'aquest equip internacional vull també agrair haver pogut compartir experiències i coneixements sobre la pobresa i l'exclusió social i sobre els programes de rendes mínimes i els seus resultats a les seves diferents ciutats i, també, com no?, la millora accelerada del meu nivell d'anglès i els sopars

i visites que, sempre en hores intempestives, vam realitzar plegats a les ciutats on tenien lloc els nostres *meetings* internacionals i dels quals tots vam ésser, en un o altre moment, guies turístics improvisats. En particular, vull agrair-ho als integrants de l'equip espanyol: Marisol García, Maite Montagut, Ana Morcillo i Immanol Zubero, amb qui vaig tenir una relació més intensa. També, als components dels altres cinc equips nacionals<sup>1</sup>: Rolf Müller, Katja Schulte, Holger Stoek i Wolfgang Voges (c) d'Alemanya; Yves Bonny (c), Vicent Guillaudeux, Laurence Loison, Typhaine Mahé, Marco Oberti (c) i Emmanuel Peignard de França; David Benassi, Nicoletta Bosco, Antonino Campenni, Yuri Kazepov, Enzo Mingione (c), Nicola Negri (c) i Fabio Quasoli, d'Itàlia; Eva Franzen, Anders Guiertz i Bjorn Gustaffsson (c) de Suècia; Ricardo Mamete, Jose Pereirina (c), Christina Santos i Marta Varanda de Portugal. I, finalment, a Chiara Saraceno, coordinadora internacional del projecte, la professionalitat de la qual va ser clau per aconseguir que les coses arribessin amb èxit a bon port tot i les adversitats que varen haver-se de superar durant el trajecte.

He d'agrair també la seva col·laboració a totes aquelles persones que m'ajudaren a la recollida i sistematització de la informació -quantitativa i qualitativa- que, com a investigadora de la ciutat de Barcelona, vaig haver de cercar per a aquesta investigació internacional, i que m'ha servit de base empírica per a les meves reflexions i anàlisis posteriors. En primer lloc, i fent referència sobretot a la recollida i sistematització de dades quantitatives, agrair l'ajuda rebuda dels responsables del Departament del PIRMI de la Generalitat de Catalunya -Francesc Coll, Carme Creueres i Rosa Pruna- i de la resta dels treballadors d'aquest departament amb qui vaig compartir força hores de treball i que sempre em varen tractar amb respecte i companyonia. Fou justament gràcies a ells que vaig poder accedir tant a les fitxes com a les dades computades referents a les llars beneficiàries del programa, entendre la informació que hi constava, i recollir-ne aquella part que vaig considerar per a l'estudi comparatiu longitudinal que en el marc de la recerca europea que efectuava i/o del treball intel·lectual que posteriorment volia desenvolupar. Durant aquesta etapa del trajecte he d'agrair també l'ajuda que va brindar-me treballant braç a braç amb mi durant força setmanes, la Maria Roure, companya de doctorat i investigadora social brillant amb qui gràcies al projecte ESOPPO podem dir que passi el que passi "sempre ens quedarà París".

D'altra banda, i fent referència sobretot a la informació qualitativa en què s'ha basat el meu treball és especialment important el deute que tinc amb les persones que eren assistides dins del PIRMI o que ho havien estat amb anterioritat i van tenir l'amabilitat de deixar-me recollir -en cinta i en paper- les seves vivències, impressions, sensacions i opinions sobre el que havia estat la seva vida, el paper que hi tenia o hi havien tingut la família, els amics, els coneguts, els serveis socials i en especial el PIRMI; la seva

---

<sup>1</sup> S'indica amb una (c) els coordinadors nacionals de cadascun dels equips participants en la recerca.

opinió sobre les perspectives futures que preveien per a si mateixos i per a les seves llars, i els elements que consideraven fonamentals per garantir la seva (re)inserció sociolaboral. L'anonimat que se'ls va garantir m'impedeix fer-ne explícits els noms, per això, senzillament i de tot cor, moltes gràcies a tots plegats i que aquest treball que he aconseguit completar, en gran mesura gràcies a vosaltres, permeti que millorin les vostres condicions vitals i les de tots els que puguin requerir l'ajuda dels serveis socials durant el seu trajecte vital. Per tal d'aconseguir les entrevistes va ser fonamental també l'ajuda rebuda de la persona responsable de l'Àrea d'Afers Socials de l'Ajuntament de Barcelona en el moment en què va tenir lloc el treball de camp -Lola Rodríguez-, qui juntament amb Maite Montagut va decidir l'estructura de centres i llars a entrevistar a la ciutat i va facilitar el contacte amb els diferents coordinadors i responsables de cadascun dels centres de la ciutat als quals prèviament havia informat de la nostra recerca; i, també, la de tots els treballadors socials que es van brindar a participar-hi, i van exposar amb detall el seu treball quotidià en relació amb l'assistència social i amb el PIRMI en particular, la seva opinió sobre el funcionament d'aquesta mesura, i les característiques dels assistits en els seus centres i, sobretot, van contribuir a la selecció de les llars a entrevistar per tal que fossin el màxim representatives de la realitat de la ciutat i van facilitar el contacte amb els sol·licitants de les llars seleccionades i un lloc on poder dur a terme les entrevistes, per tal de garantir l'anonimat dels entrevistats quan aquesta era la seva voluntat. Un cop feta la selecció de llars i de persones a entrevistar, fou clau l'ajuda que vaig rebre de la Laura Giménez i el Juan de la Haba, que van realitzar algunes de les entrevistes, i també, de tots aquells que contribuïren a fer-ne les transcripcions, potser una de les tasques més dures de tot el procés. Tots ells, com també Marina Sánchez -que succeí a Lola Rodríguez, al capdavant de l'Àrea d'Afers Socials- van contribuir també amb la seva pròpia recerca, els seus comentaris i les vivències en el marc d'aquesta investigació al fet que pogués disposar d'una idea clara del perfil dels entrevistats beneficiaris i ex-beneficiaris de PIRMI a Barcelona i, també, del funcionament dia a dia del programa català a la ciutat.

Mereixen, també, menció especial per l'ajuda que van oferir-me en les tasques d'obtenció o sistematització de la informació Josep Maria Aragay, professor del Departament d'Econometria i Estadística de la Universitat de Barcelona, qui va dissenyar seguint les nostres demandes i prioritats el programa amb què es recollí la informació longitudinal a Barcelona ciutat; la Sara Plaza, bibliotecària del Centre de Documentació Estadística de l'Ajuntament de Barcelona, l'eficàcia i amabilitat de la qual m'ha permès accedir de manera senzilla i ràpida a bona part de la informació sobre la ciutat que he hagut de consultar, i la Rosa Coscolla, de l'Institut DEP, amb qui m'uneix una relació d'amistat forjada amb el temps, i que m'ha facilitat la informació que he pogut necessitar sobre les avaluacions que s'han anat fent del PIRMI coordinades per ella mateixa sota la supervisió del seu cap, l'Enric Renau.

Vull fer extensiu també el meu agraïment a totes aquelles persones que durant la meua recerca m'han ajudat recomanant-me, deixant-me o enviant-me bibliografia adequada al meu treball i, de manera especial, a Pep Adelantado, Elisabet Almeda, Anna Escobedo, Ana Morcillo, Luis Moreno, Isabel Pujadas, Sebastià Sarasa, Elisabet Tejero i Laura Torradella. I també, a tots els autors de les obres consultades.

A banda de tots ells, mereixen també un agraïment especial aquelles persones que de manera més intensa i directa m'han ajudat en les fases finals de l'elaboració de la tesi. Així, Arlinda García, qui m'ha ajudat a millorar la presentació sociodemogràfica de la ciutat gràcies a la seva experiència com a demògrafa; David Viaplana, qui ha dedicat bona part de les estones de lleure de què li permet gaudir el seu treball com a arquitecte a confeccionar la majoria de mapes que il·lustren aquest treball; Mireia Martí i Núria Castells, de qui he rebut assessorament lingüístic i d'estil; Josep Colomer, de qui he rebut suport constant i assessorament informàtic en tot allò que he necessitat (*hardware* i *software*), Ferran i Violeta, que s'esforçaren per facilitar-me mitjans de treball i la possibilitat de connectar-me amb la Península quan per atzar vaig quedar 'incomunicada' a l'illa de Menorca. I també, totes aquelles persones que, a banda de la meua directora de tesi, han llegit versions prèvies d'aquesta, d'algun dels seus capítols o del seu material preparatori i m'han ajudat a millorar-ne tant la qualitat com la seva comprensibilitat, en especial Núria Claver, Josep Colomer, Aitor Gómez, Arlinda García, Cesc Iglesias, David Mateu i Jordi Mur. Segur que la majoria d'ells, així com els meus pares i el meu marit, trigaran a oblidar l'*sprint* final que ha suposat l'entrada de les darreres esmenes, i per al qual m'han estat suport i energia vital.

Vull reconèixer també que crec sincerament que aquesta recerca, i els coneixements i reflexions que s'hi desenvolupen no haurien estat possibles sense el pòsit intel·lectual que prèviament havia estat germinant, i que es deu en bona mesura a la meua formació i també a la meua experiència professional prèvia en el camp de la sociologia i la investigació social. Per això vull agrair també la seva contribució a fer créixer i germinar en mi la llavor intel·lectual a tots els docents que han participat en la meua preparació tant en les etapes prèvies a la Universitat -a les escoles Copito de Nieve, Lumen, Barrufet i Llor, de Sant Boi de Llobregat-, com durant la meua formació com a economista i com a sociòloga en cursar a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials de la Universitat de Barcelona la llicenciatura d'Economia i Ciències Empresarials en l'especialitat de Sociologia i Ciència Política (títol obtingut el juny de 1994) i el Doctorat d'Estructura i Canvi Social del Departament de Teoria Sociològica i Metodologia de les Ciències Socials (bienni 1994-1996). D'aquesta etapa universitària vull destacar sobretot aquells docents que han participat més directament en la meua formació com a sociòloga: Anna Alabart, Salvador Aguilar, Josep Maria Aragay, Lluís Argemí, Germà Bel, Alfons Barceló,

Benjamín Bastida, J. Ll. C. Bosch, Cristina Carrasco, Antoni Domènech, Àlex Estruch, Jaume Farràs, Salvador Giner, Elena Giráldez, Antoni Morral, Pere Negre, Félix Ovejero, Rafael Ribó, Pep Rodríguez, Maria Jesús Roldan, Juli Sabaté, Àngel Saragossa, Joaquim Solà i M. Teresa Virgili.

I a aquells amb qui he pogut exercir professionalment com a investigadora en el terreny de les ciències socials. En aquest sentit agraeixo sobretot l'experiència vital que m'ha proporcionat poder participar en un projecte europeu de recerca format per grups multidisciplinaris del qual ja he donat referències prèviament i, també, les múltiples col·laboracions fetes al llarg dels darrers set anys a l'equip de recerca de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona que dirigeixen en l'actualitat els professors de la Universitat de Barcelona Josep Maria Aragay, Juli Sabaté i Elisabet Torrelles, i en què també col·laboren de manera estable Elena Sintès i Elisabet Queralt. A tots ells vull agrair el fet d'haver après com treballar amb rigor científic en el camp de la Sociologia i les Ciències Socials i, en especial, l'aprenentatge pràctic de les tècniques de recerca quantitativa i d'anàlisi i interpretació dels seus resultats.

També he d'agrair el fet d'haver entrat a formar part del Centre d'Estudis de Ciutadania i Societat Civil (CISC) del Parc Científic de Barcelona, on he gaudit d'un entorn idoni on poder realitzar bona part de la tasca que ha comportat la darrera fase de gestació de la tesi doctoral. Vull agrair especialment a la Junta Directiva del centre -Dres. Isabel Vidal, Elena Giráldez i Marisol García- que m'hagi permès gaudir d'aquesta oportunitat; a en Cesc Iglesias, l'energia positiva que ha estat capaç de transmetre i encomanar-me en tot moment; a n'Aitor, el seu optimisme desmesurat i la seva serenor; i a en Miquel Vidal, el seu esforç constant per garantir-nos un ambient de treball adequat on no faltés res. A tots ells, gràcies per haver suportat les meves angoixes i nervis i haver-me ajudat a vèncer-los.

Pecuniàriament, he d'agrair sobretot la retribució que com a persona investigadora a la ciutat de Barcelona vaig percebre durant la meua participació en la recerca ESOPO els anys 1996-1998 i el suport econòmic que m'han permès obtenir les dues beques que la Fundació Jaume Bofill em va atorgar en les convocatòries del curs 1998-1999 (beca per a la realització de la tesi doctoral) i del curs 1999-2000 (beca per a la finalització de la tesi doctoral). Dins d'aquesta entitat he de destacar el suport, la comprensió, les orientacions i els consells sempre valuosos que m'ha atorgat des del principi el seu actual director, el Sr. Jordi Sánchez, que fou el responsable del seguiment de la meua tesi mentre vaig ser becària de la Fundació.

A tots els esmentats -i a aquells que se sentin particeps del present treball i pugui haver oblidat en aquests agraïments- vull agrair que aquesta tesi doctoral pugui ser avui una realitat, tot i excusant-los de les errades que en ella pugui haver comès i que com a autora assumeixo completament.



# ÍNDIX

## Índex temàtic

Agraïments .....	vii
<b>ÍNDIX</b> .....	xiii
Índex temàtic .....	xiii
Índex de taules .....	xvii
Índex de gràfics .....	xix
Índex de mapes .....	xxi
<b>I.- INTRODUCCIÓ</b> .....	1
<b>II.- REFLEXIONS CONCEPTUALS I CANVI CONTEXTUAL DE LES POLÍTIQUES SOCIALS</b> .....	13
1.- Introducció .....	13
2.- Reflexions conceptuals entorn de "pobresa" i "exclusió social" .....	14
2.1.- L'ampliació progressiva de significat .....	14
2.2.- Enfocament de l'autora en el debat entorn dels conceptes de "pobresa" i "exclusió social" .....	24
2.3.- L'operativització del concepte de "pobresa" .....	25
3.- Reflexions i evolució entorn del concepte de "ciutadania" .....	33
3.1.- Pobresa i exclusió social, situacions injustes? .....	33
3.2.- L'estatus de ciutadà i la seva evolució .....	34
3.3.- Conseqüències de l'evolució de l'estatus de ciutadà per a l'existència de pobres i exclosos socials a les ciutats .....	38
4.- Reflexions sobre el canvi de context econòmic, polític i social .....	39
4.1.- Transformacions en l'estructura econòmica i productiva, i en el mercat de treball .....	39
4.2.- Transformacions demogràfiques i d'estructura de les llars .....	43
4.3.- Transformacions de les polítiques socials i els estats del benestar .....	44
5.- Relació entre canvis en el context econòmic, polític i social, drets de ciutadania i situacions de pobresa i exclusió social .....	57
5.1.- Els tres mecanismes d'integració tradicionals .....	57
5.2.- El canvi de context i la fallida dels mecanismes integració tradicionals .....	61
6.- La importància de la dimensió local en les mesures d'assistència social .....	62
7.- Conclusions .....	65
<b>III.- ESTAT DEL BENESTAR, POLÍTIQUES SOCIALS I POLÍTIQUES DE RENDES MÍNIMES A L'ESPANYA DEMOCRÀTICA</b> .....	67
1.- Introducció .....	67
2.- L'inici de l'estat del benestar a Espanya .....	68
3.- La política social a l'Espanya democràtica .....	69
4.- L'estat del benestar a Espanya .....	73

4.1.- Particularitats del desenvolupament de l'estat del benestar a Espanya.....	73
4.2.- L'evolució de l'estat del benestar a Espanya.....	74
4.3.- Crisi o reestructuració de l'estat del benestar?.....	99
5.- Les polítiques de rendes mínimes en el sistema de protecció espanyol.....	102
5.1.- L'espai institucional.....	102
5.2.- L'espai social.....	103
5.3.- Els salaris socials de les comunitats autònomes.....	106
6.- Conclusions.....	136

#### IV.- EL PROGRAMA INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENDA MÍNIMA D'INSERCIÓ.....

1.- Introducció.....	139
2.- Base legal del PIRMI.....	140
3.- Objectius i filosofia del PIRMI.....	144
4.- Població destinatària del PIRMI.....	146
5.- Mesures del PIRMI.....	150
5.1.- Prestacions d'urgència i rescabament.....	152
5.2.- Suport personal a la integració.....	152
5.3.- Formació d'adults.....	154
5.4.- Suport a la inserció laboral.....	154
5.5.- Prestació econòmica.....	165
6.- El circuit operatiu del PIRMI.....	172
7.- Agències i capacitat de gestió del PIRMI.....	175
7.1.- Instàncies creades pel programa.....	176
7.2.- Altres instàncies que participen en la gestió.....	178
8.- Finançament del PIRMI.....	185
9.- Conclusions.....	187

#### V.- CONTEXT LOCAL: CARACTERÍSTIQUES SOCIODEMOGRÀFIQUES DE BARCELONA CIUTAT.....

1.- Introducció.....	189
2.- Territori: els deu districtes de Barcelona.....	191
3.- La dinàmica poblacional a Barcelona ciutat.....	196
3.1.- El volum de població a Barcelona ciutat.....	196
3.2.- El moviment natural en la població barcelonina.....	199
3.3.- El moviment migratori de la població.....	211
3.4.- Moviments interns de població.....	231
3.5.- Gràfic sintètic de la dinàmica poblacional a la ciutat.....	234
3.6.- Algunes reflexions finals sobre la necessitat d'estudiar la dinàmica de la població a Barcelona i als seus districtes, i sobre com aquesta pot afectar el diferent risc de pobresa i exclusió social dels barcelonins i, amb ell, el perfil de beneficiaris de PIRMI i la utilitat del programa a la ciutat.....	236
4.- Característiques estructurals dels barcelonins.....	237
4.1.- L'estructura de la població.....	237
4.2.- El nivell d'instrucció de la població.....	247
4.3.- L'estat civil dels barcelonins.....	258
4.4.- L'estructura de les llars.....	263
4.5.- L'origen de la població barcelonina.....	272
4.6.- Algunes reflexions sobre la necessitat d'estudiar l'estructura de la població a Barcelona ciutat i als seus districtes, i com aquesta pot afectar el distint risc de pobresa i exclusió social de diferents grups de barcelonins i, amb ell, el perfil de beneficiaris de PIRMI i la utilitat del programa a la ciutat.....	279
5.- Conclusions.....	280

<b>VI.- CONTEXT LOCAL: CARACTERÍSTIQUES DE L'ECONOMIA, EL MERCAT DE TREBALL I LA POBRESA A BARCELONA CIUTAT</b> .....	285
1.- Introducció .....	285
2.- Economia i mercat de treball a Barcelona ciutat.....	286
2.1.- L'activitat econòmica a Barcelona.....	287
2.2.- Llocs de treball, localitat de residència i mobilitat obligada.....	304
2.3.- Algunes reflexions finals sobre com les característiques i l'evolució de l'activitat econòmica a la ciutat poden afectar el diferent risc de pobresa i exclusió social dels residents a Barcelona i, per tant, el perfil de beneficiaris del PIRMI i la utilitat del programa a la ciutat.....	309
2.4.- Situació laboral dels barcelonins.....	311
3.- Pobres: quantitat i característiques.....	330
3.1.- L'extensió de la pobresa a Barcelona.....	330
3.2.- Nivell de pobresa econòmica a Barcelona.....	330
3.3.- Característiques principals dels pobres a Barcelona.....	331
3.4.- L'economia dels pobres de Barcelona.....	332
3.5.- Causes de la pobresa a Barcelona ciutat.....	333
3.6.- Cobertura i ús que fan els pobres dels serveis socials.....	335
3.7.- La distribució de rendes a Barcelona ciutat.....	336
3.8.- L'índex de la capacitat econòmica familiar.....	337
3.9.- Algunes reflexions sobre les principals característiques diferencials dels pobres a Barcelona ciutat, i la possible relació amb les característiques principals dels residents a la ciutat i el seu diferent risc i vulnerabilitat.....	340
4.- Conclusions.....	343
<b>VII.- ELS BENEFICIARIS DEL PIRMI. CARACTERÍSTIQUES I MOTIUS D'ENTRADA</b> .....	345
1.- Introducció .....	345
2.- Quantitat i característiques de la població assistida i la seva relació amb els tres mecanismes tradicionals d'integració.....	348
3.- El camí envers l'assistència social.....	351
4.- Evolució del nombre de sol·licituds de PIRMI.....	353
4.1.- Evolució del nombre de sol·licituds anuals.....	354
4.2.- Evolució del nombre de sol·licituds acumulades.....	355
4.3.- Importància relativa dels diferents organismes que poden tramitar sol·licituds.....	356
4.4.- Distribució de les sol·licituds de PIRMI als districtes de Barcelona.....	359
4.5.- Estat del expedients a Barcelona ciutat: Districtes.....	361
4.6.- Importància relativa del volum d'assistits pel PIRMI a Barcelona i els seus districtes.....	364
5.- Característiques de les llars beneficiàries de PIRMI.....	365
5.1.- Tipus de llars beneficiàries de PIRMI.....	365
5.2.- Problemàtica principal que motiva la sol·licitud i entrada en el programa.....	370
6.- Característiques personals dels sol·licitants de PIRMI.....	386
6.1.- Gènere dels sol·licitants.....	387
6.2.- Edat dels sol·licitants.....	389
6.3.- Estat civil dels sol·licitants.....	392
6.4.- Nivell d'estudis dels sol·licitants.....	395
6.5.- Relació amb el mercat de treball dels sol·licitants.....	396
7.- Característiques personals dels perceptors de PIRMI a Barcelona.....	398
7.1.- El gènere dels perceptors de PIRMI a Barcelona.....	399
7.2.- L'edat dels perceptors de PIRMI a Barcelona.....	399
7.3.- L'estat civil dels perceptors de PIRMI a Barcelona.....	401
8.- Conclusions.....	402

VIII.- L'ESTADA EN EL PIRMI: DIFERENT TEMPS I DIFERENT UTILITAT.....	405
1.- Introducció .....	405
2.- Temps d'estada en el PIRMI.....	408
2.1.- Conceptes clau: temps de dependència i temps cobrat .....	408
2.2.- Temps mitjà d'estada en els programes de rendes mínimes segons territoris.....	410
2.3.- Temps mitjà d'estada en els programes de rendes mínimes segons les principals característiques dels sol·licitants i de les llars. Barcelona i les altres ciutats europees.....	417
3.- La utilitat del PIRMI.....	427
3.1.- Inserir laboralment a curt termini .....	429
3.2.- Inserir laboralment a mitjà o llarg termini.....	438
3.3.- No inseribles laboralment .....	448
4.- Els motius que justifiquen la sortida del programa .....	456
4.1.- Principals motius d'extinció.....	457
5.- Conclusions .....	460
IX.- CONCLUSIONS .....	463
1.- Aportacions al marc teòric .....	464
2.- Anàlisi del context local seleccionat .....	465
2.1.- Anàlisi institucional .....	465
2.2.- Anàlisi sociodemogràfica i econòmica.....	466
3.- Anàlisi de la població pobre i la població assistida a Barcelona ciutat.....	467
4.- Alguns suggeriments sobre com continuar o completar la investigació que s'ha portat a terme en aquest treball i, amb ells, contribuir a l'avenç científicosocial .....	472
5.- Alguns suggeriments sobre com millorar el PIRMI i l'assistència social i, amb ells, la qualitat de vida garantida als ciutadans .....	473
BIBLIOGRAFIA .....	477
Bibliografia general .....	477
Bibliografia institucional.....	486
Revistes i publicacions periòdiques.....	490

## Índex de taules

Taula 2.1.- Canvis contextuals i efectes sobre l'estat del benestar i les polítiques socials en les modernes societats postindustrials.....	56
Taula 3.1.- Els pilars del sistema públic de pensions.....	77
Taula 3.2.- Principals equipaments públics per a persones amb necessitats.....	98
Taula 3.3.- Els quatre sectors del sistema de garantia d'ingressos.....	104
Taula 3.4.- La posició institucional dels salaris socials en el sistema de garantia d'ingressos.....	104
Taula 3.5.- Els salaris socials a les comunitats autònomes espanyoles.....	108
Taula 3.6.- Despesa dels programes de salari social a Espanya l'any 1993.....	113
Taula 3.7.- Perceptors dels programes de salari social a les comunitats autònomes.....	114
Taula 3.8.- Compromisos i obligacions dels beneficiaris de salaris socials.....	124
Taula 3.9.- Activitats previstes en la legislació com a contingut de la inserció dels salaris socials a les diferents CC.AA.....	126
Taula 3.10.- Disseny i contingut dels programes de salari social a Espanya.....	128
Taula 3.11.- Característiques de les llars i els titulars de la prestació als programes de cinc comunitats autònomes.....	134
Taula 4.1.- Evolució del volum de població beneficiària del PIRMI i del nivell de cobertura d'aquest programa sobre el total de població catalana.....	150
Taula 4.2.- Evolució dels imports de la renda mínima d'inserció.....	168
Taula 4.3.- Evolució de la quantia i intensitat de la prestació econòmica del PIRMI (1990-1998).....	168
Taula 4.4.- Quadre-resum de les mesures del PIRMI.....	171
Taula 4.5.- Evolució de la despesa en el PIRMI (1990-1999).....	186
Taula 5.1.- Els districtes de Barcelona.....	193
Taula 5.2.- Evolució recent de la població als districtes de Barcelona.....	199
Taula 5.3.- Evolució d'altres indicadors de natalitat.....	201
Taula 5.4.- Evolució de la taxa de natalitat entre el 1991 i el 1996.....	203
Taula 5.5.- Evolució de la taxa de mortalitat a Barcelona i els seus districtes els anys noranta.....	206
Taula 5.6.- Evolució de la taxa de mortalitat infantil a Barcelona.....	208
Taula 5.7.- Taxes d'immigració a Barcelona i els seus districtes.....	214
Taula 5.8.- Llocs d'origen dels immigrants a Barcelona. Percentatges. 1996.....	217
Taula 5.9.- Immigració a Barcelona per edats i districte d'alta. 1996.....	219
Taula 5.10.- Immigració a Barcelona per nivell d'estudis i districte d'alta. 1996.....	220
Taula 5.11.- Taxes d'emigració a Barcelona i els seus districtes.....	222
Taula 5.12.- Destí dels emigrants de Barcelona i districte de baixa. Percentatges. 1996.....	225
Taula 5.13.- Emigració per edats i districte de baixa. Percentatges. 1996.....	227
Taula 5.14.- Emigració per nivell d'instrucció i districte de baixa. 1996.....	228
Taula 5.15.- Mobilitat interna per districte d'alta i de baixa. 1996. Destinació.....	233
Taula 5.16.- Mobilitat interna per districte d'alta i de baixa. 1996. Origen.....	233
Taula 5.17.- Dades absolutes totals i relacions de dependència. Totals. Districtes. 1996.....	245
Taula 5.18.- Dades absolutes i relacions de dependència. Homes. Districtes. 1996.....	248
Taula 5.19.- Dades absolutes i relacions de dependència. Dones. Districtes. 1996.....	248
Taula 5.20.- Estat civil dels barcelonins. 1991 i 1996.....	260
Taula 5.21.- Canvis en l'estat civil dels barcelonins en els anys noranta.....	262
Taula 5.22.- Lloc de procedència de la població barcelonina per comunitats autònomes.....	273
Taula 5.23.- Procedència de la població immigrant. Districtes. 1996. % columna.....	278
Taula 5.24.- Procedència de la població immigrant. Districtes. 1996. % fila.....	278

Taula 6.1.- Evolució del nombre d'activitats econòmiques segons tipologies en el període 1992-1996 .....	288
Taula 6.2.- Activitats econòmiques segons tipologia. Barcelona. 1996 .....	288
Taula 6.3.- Evolució de les activitats professionals a Barcelona .....	298
Taula 6.4.- Llocs de treball a Barcelona ciutat.....	305
Taula 6.5.- Distribució dels llocs de treball de la ciutat de Barcelona segons el lloc de residència dels ocupats. Evolució 1991-1996 .....	306
Taula 6.6.- Llocs de treball a Barcelona segons localitat de residència dels treballadors i segons subsectors econòmics. 1991 .....	307
Taula 6.7.- Llocs de treball a Barcelona segons localitat de residència dels treballadors i professions. 1991 .....	308
Taula 6.8.- Llocs de treball dels residents de Barcelona.....	308
Taula 6.9.- Relació amb l'activitat laboral de la població de Barcelona .....	312
Taula 6.10.- Situació laboral dels barcelonins actius per gèneres i grups d'edat. % sobre homes i dones actius en cada situació laboral. 1996.....	320
Taula 6.11.- Situació laboral dels barcelonins actius per gèneres i grups d'edat. % sobre homes i dones de cada grup d'edat. 1996.....	320
Taula 6.12.- Situació laboral dels barcelonins actius segons gèneres i nivell d'instrucció. % sobre actius en cada situació laboral. 1996 .....	324
Taula 6.13.- Situació laboral dels barcelonins actius segons gèneres i nivell d'instrucció. % sobre actius amb cada nivell d'instrucció. 1996.....	324
Taula 6.14.- Situació laboral dels barcelonins per gèneres i districte de residència. Percentatges sobre total d'actius/ves en cada situació. 1996.....	327
Taula 6.15.- Situació laboral dels barcelonins per gèneres i districte de residència. Percentatges sobre total d'actius/ves a cada districte. 1996 .....	328
Taula 6.16.- L'extensió de la pobresa a Barcelona ciutat. 1995 .....	330
Taula 6.17.- Els nivells de pobresa econòmica a Barcelona ciutat. 1995.....	331
Taula 6.18.- Característiques del pobres a Barcelona ciutat. 1995 .....	332
Taula 6.19.- L'economia dels pobres a Barcelona ciutat. 1995 .....	333
Taula 6.20.- Ús que fan els pobres dels serveis socials. 1995.....	335
Taula 6.21.- Ús que fan els pobres dels serveis socials segons les institucions que els ofereixen (%). 1995.....	336
Taula 6.22.- L'índex de la capacitat econòmica familiar als districtes barcelonins .....	339
Taula 6.23.- Capacitat econòmica familiar i famílies als districtes barcelonins (%) .....	339
Taula 7.1.- Diferent importància de la problemàtica laboral en els diversos centres de serveis socials de Barcelona ciutat. Dades del 31/12/1996.....	376
Taula 8.1.- Durada mitjana (en mesos) dels quatre primers episodis de cobrament. Ciutats d'ESOPO .....	413
Taula 8.2.- Estat dels episodis de cobrament un any després de l'inici de la percepció. Ciutats d'ESOPO. Percentatges .....	414
Taula 8.3.- Durada mitjana (en mesos) del primer i el segon episodis de dependència. Ciutats d'ESOPO .....	416
Taula 8.4.- Síntesi de les llars inseribles laboralment a curt termini analitzades en el capítol i dels seus aspectes fonamentals .....	439
Taula 8.5.- Síntesi de les llars inseribles laboralment a mitjà o llarg termini analitzades en el capítol i dels seus aspectes fonamentals.....	449
Taula 8.6.- Síntesi de les llars no inseribles laboralment analitzades en el capítol i dels seus aspectes fonamentals .....	455

## Índex de gràfics

Gràfic 2.1.- Els quatre sectors proveïdors de benestar i la seva co-dependència amb la política social.....	60
Gràfic 5.1.- Evolució del volum de residents a Barcelona.....	198
Gràfic 5.2.- Evolució de la taxa de natalitat a Barcelona.....	201
Gràfic 5.3.- Les taxes de natalitat als districtes barcelonins.....	203
Gràfic 5.4.- Evolució de la taxa de mortalitat a Barcelona.....	205
Gràfic 5.5.- Les taxes de mortalitat als districtes barcelonins.....	206
Gràfic 5.6.- Evolució de l'esperança de vida a Barcelona.....	209
Gràfic 5.7.- Evolució del creixement vegetatiu a Barcelona ciutat.....	209
Gràfic 5.8.- Saldo del creixement natural en el període 1990-1996 en els districtes barcelonins.....	210
Gràfic 5.9.- Evolució de la taxa d'immigració a Barcelona.....	213
Gràfic 5.10.- Taxes d'immigració als districtes barcelonins.....	214
Gràfic 5.11.- El volum total d'immigrants en el període 1990-96 als districtes barcelonins.....	215
Gràfic 5.12.- Evolució de la taxa d'emigració a Barcelona.....	222
Gràfic 5.13.- Taxes d'emigració en els districtes barcelonins.....	223
Gràfic 5.14.- El volum total d'emigrants en el període 90-96 als districtes barcelonins.....	224
Gràfic 5.15.- Evolució del saldo del moviment migratori a Barcelona.....	230
Gràfic 5.16.- Saldo total del creixement migratori en el període 1990-96 en els districtes barcelonins.....	230
Gràfic 5.17.- Saldo natural, migratori i total per a Barcelona i els districtes. 1996.....	235
Gràfic 5.18.- Piràmide de població de 1996. Barcelona.....	244
Gràfic 5.19.- Piràmides de població de 1996. Districtes.....	246
Gràfic 5.20.- El nivell d'instrucció de la població barcelonina. 1991 i 1996.....	250
Gràfic 5.21.- Nivell d'instrucció de la població barcelonina per grups d'edat. 1996.....	255
Gràfic 5.22.- Nivell d'instrucció a Barcelona per gènere i grups d'edat. Homes. 1991.....	257
Gràfic 5.23.- Nivell d'instrucció a Barcelona per gènere i grups d'edat. Dones. 1991.....	257
Gràfic 5.24.- Evolució dels tipus de llars a Barcelona ciutat.....	267
Gràfic 5.25.- Evolució del tipus de llars a Catalunya.....	267
Gràfic 5.26.- Distribució dels tipus de llars a Barcelona. 1996.....	271
Gràfic 6.1.- Evolució del pes relatiu dels diferents sectors en les activitats empresarials barcelonines.....	291
Gràfic 6.2.- Activitats empresarials a Barcelona. Percentatges per sectors. 1996.....	292
Gràfic 6.3.- Les activitats empresarials a Barcelona. Percentatges per districtes i sectors d'activitat. 1996.....	297
Gràfic 6.4.- Activitats professionals per sectors. Barcelona. 1996.....	300
Gràfic 6.5.- Les activitats professionals a Barcelona. Percentatges per districtes i sectors d'activitat. 1996.....	303
Gràfic 6.6.- Situació laboral dels barcelonins per gèneres. 1996.....	316
Gràfic 6.7.- Situació laboral dels barcelonins actius per gèneres. 1996.....	316
Gràfic 6.8.- Situació laboral dels barcelonins actius per grups d'edat. 1996.....	318
Gràfic 6.9.- Situació laboral dels barcelonins actius per grups d'edat. 1996.....	318
Gràfic 6.10.- Situació laboral dels barcelonins segons nivell d'instrucció. 1996.....	322
Gràfic 6.11.- Situació laboral dels barcelonins actius segons nivell d'instrucció. 1996.....	322
Gràfic 6.12.- Situació laboral de la població activa per districte de residència. 1996.....	326
Gràfic 6.13.- Situació laboral de la població activa per districte de residència. 1996.....	326
Gràfic 6.14.- Causes que motiven la situació de pobresa (%). 1995.....	334
Gràfic 6.15.- Percentatge de famílies pobres que reben prestacions socials. 1995.....	334

Gràfic 6.16.- Renda familiar mensual als districtes barcelonins.....	337
Gràfic 7.1.- Importància dels filtres per determinar la relació entre població, població pobra i població assistida en cada context local.....	349
Gràfic 7.2.- El camí cap a l'assistència social: combinació de necessitats, estratègies i oportunitats.....	352
Gràfic 7.3.- Evolució del nombre de sol·licituds anuals de PIRMI.....	354
Gràfic 7.4.- Evolució del nombre de sol·licituds acumulades. 1990-1996.....	355
Gràfic 7.5.- Qui ha tramitat les sol·licituds de PIRMI a Barcelona ciutat. 1990-1996.....	356
Gràfic 7.6.- Qui ha tramitat les sol·licituds de PIRMI a Catalunya. 1990-1995.....	359
Gràfic 7.7.- Evolució del nombre de sol·licituds del PIRMI a Barcelona. Districtes. 1990-1996.....	360
Gràfic 7.8.- Evolució del percentatge de sol·licituds del PIRMI a Barcelona. Districtes. 1990-1996.....	361
Gràfic 7.9.- Distribució dels tipus d'expedient en el territori el 31/12/1996.....	362
Gràfic 7.10.- Estat del expedients. Districtes. 31/12/1996.....	363
Gràfic 7.11.- Nombre d'unitats familiars que cobren PIRMI per cada 1.000 unitats familiars que resideixen a cada districte barceloní.....	364
Gràfic 7.12.- Percentatge de llars beneficiàries del PIRMI a Barcelona segons el nombre de membres. 1991-1992.....	367
Gràfic 7.13.- Percentatge de llars beneficiàries del PIRMI a Barcelona segons el nombre de fills. 1991-1992.....	367
Gràfic 7.14.- Tipus de llars beneficiàries del PIRMI. 1991-1992.....	369
Gràfic 7.15.- Evolució del perfil dels beneficiaris de PIRMI a Catalunya. 1990-95.....	369
Gràfic 7.16.- Problemàtica principal de les llars beneficiàries de PIRMI. 1992.....	373
Gràfic 7.17.- Evolució del perfil dels beneficiaris del PIRMI a Catalunya. Tipus de problemàtica. 1990-1995.....	374
Gràfic 7.18.- Problemàtiques dels beneficiaris del PIRMI a Catalunya segons gènere del sol·licitant. 1990-1995.....	380
Gràfic 7.19.- Problemàtiques associades als beneficiaris del PIRMI a Catalunya per trams d'edat. 1990-1995.....	381
Gràfic 7.20.- Problemàtiques associades als beneficiaris del PIRMI a Catalunya per tipus de llars. 1990-1995.....	382
Gràfic 7.21.- Hi ha problemes de salut en la llar beneficiària del PIRMI?.....	383
Gràfic 7.22.- Règim de tinença de l'habitatge en les llars beneficiàries del PIRMI a Barcelona.....	384
Gràfic 7.23.- Condicions de l'habitatge dels beneficiaris del PIRMI a Barcelona. 1991-1992.....	386
Gràfic 7.24.- Gènere dels sol·licitants del PIRMI. 1991-1992.....	388
Gràfic 7.25.- Evolució del perfil dels beneficiaris del PIRMI a Catalunya. Gèneres. 1990-1995.....	389
Gràfic 7.26.- Edat dels sol·licitants del PIRMI. 1991-1992.....	391
Gràfic 7.27.- Evolució del perfil dels beneficiaris del PIRMI a Catalunya. Edats. 1990-1995.....	391
Gràfic 7.28.- Estat civil dels sol·licitants del PIRMI. 1991-1992.....	392
Gràfic 7.29.- Evolució del perfil dels beneficiaris del PIRMI a Catalunya. Estat civil. 1990-1995.....	394
Gràfic 7.30.- Nivell d'estudis dels sol·licitants del PIRMI a Barcelona. 1991-1992.....	396
Gràfic 7.31.- Relació amb el mercat de treball dels sol·licitants del PIRMI a Barcelona. 1991-1992.....	397
Gràfic 7.32.- El gènere dels sol·licitants del PIRMI a Barcelona. 1991-1992.....	400
Gràfic 7.33.- L'edat dels beneficiaris del PIRMI a Barcelona. 1991-1992.....	400
Gràfic 7.34.- L'estat civil dels beneficiaris del PIRMI a Barcelona. 1991-1992.....	401



Gràfic 8.1.- Percentatge d'expedients segons temps d'estada en el PIRMI. Barcelona .....	411
Gràfic 8.2.- Temps teòric i temps real d'estada en el PIRMI a Catalunya.....	412
Gràfic 8.3.- Temps mitjà d'estada en el PIRMI a Barcelona, segons el nombre de fills a la llar .....	423
Gràfic 8.4.- Temps mitjà d'estada en el PIRMI a Barcelona, segons l'edat dels sol·licitants .....	425
Gràfic 8.5.- Temps mitjà d'estada en el PIRMI a Barcelona, segons el gènere dels sol·licitants .....	426
Gràfic 8.6.- Principals motius d'extinció. Catalunya.....	459

## **Índex de mapes**

Mapa 5.1.- Els districtes de Barcelona ciutat.....	194
Mapa 5.2.- Els barris de Barcelona ciutat .....	195
Mapa 5.3.- Població segons gènere. 1996.....	239
Mapa 5.4.- Població de cada tram d'edat. 1996 .....	241
Mapa 5.5.- Població segons el nivell d'estudis. 1996.....	251
Mapa 5.6.- Tipus de llar. 1996.....	269
Mapa 5.7.- Origen de la població immigrant l'any 1996.....	275
Mapa 6.1.- Activitat empresarial de cada sector. 1996.....	295
Mapa 6.2.- Activitat professional de cada sector. 1996.....	301
Mapa 6.3.- Relació de barcelonins amb l'activitat laboral. 1996.....	313
Mapa 6.4.- L'ÍCEF centrat als districtes barcelonins. 1996.....	341
Mapa 6.5.- L'ÍCEF centrat als barris barcelonins. 1996.....	341
Mapa 7.1.- Sol·licituds de PIRMI acumulades entre 1990 i 1996.....	357
Mapa 7.2.- Beneficiaris de PIRMI: volum relatiu i tipus de casos. 1996.....	377

## I.- INTRODUCCIÓ

La pobresa i l'exclusió social existeixen i les mesures de què actualment es disposa per a la seva resolució lluny d'aconseguir-ne l'eradicació en permeten la persistència o fins i tot hi contribueixen afavorint l'increment de la dualitat social.

Per això, i partint del convenciment que cal una reestructuració i redefinició del paper que en les actuals societats occidentals han de tenir-hi la família, el mercat i les mesures de política social, la present tesi es planteja un doble objectiu fonamental:

- D'una banda, té l'objectiu teòric de dur a terme un estudi rigorós del que avui cal entendre per *pobresa* i *exclusió social*, i del per què aquestes situacions han de ser vistes com a injustes i, per tant, són situacions contra les quals cal emprendre mesures eficients i eficaces que ajudin a eradicar-les.
- De l'altra, té l'objectiu de caràcter aplicat d'estudiar la principal mesura que s'ha establert contra aquestes situacions a la ciutat de Barcelona -el *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció*<sup>1</sup>- i d'avaluar-ne la seva efectivitat.

---

<sup>1</sup> Tot i que avui en dia caldria parlar del *Programa de la renda mínima d'inserció*, ja que ha canviat la denominació amb què s'identifica aquest programa, al llarg d'aquesta tesi continuarà emprant-se la nomenclatura amb què se'l coneixia durant els anys objecte d'estudi de la nostra investigació, ja que d'aquesta manera és molt més fàcil distingir entre el programa en el seu conjunt (PIRMI) i la prestació econòmica que comporta (la renda mínima d'inserció -RMI-). Tanmateix, cal tenir en compte que en els fragments de textos legals que s'inclouen, procedents de la Llei 10/97 i posteriors, tant el programa com l'ajuda econòmica s'anomenen *renda mínima d'inserció*. En aquests casos, i per tal que la terminologia sigui més clara, s'usarà el nom complet amb les inicials en minúscula (renda mínima d'inserció) per parlar de la prestació econòmica; i el nom complet amb les inicials en majúscula per parlar de la mesura en el seu conjunt (Renda Mínima d'Inserció).

El primer objectiu ve motivat per la constatació que la relació existent entre conceptes com *pobresa, exclusió social, ciutadania o estat del benestar* requereix major claredat conceptual de la que disposa, i pel fet que aquests conceptes esdevenen fonamentals en voler avaluar amb rigor el *Programa interdepartamental de la renda mínima a Barcelona ciutat*.

El segon objectiu ve motivat pel convenciment de la doctorand que un millor coneixement de les mesures que s'empren per solventar la pobresa i l'exclusió social i de les seves possibles disfuncionalitats pot permetre millorar l'èxit futur d'aquestes de veure acomplerts els seus objectius i, també, que el marc idoni per analitzar aquestes possibles mancances o disfuncionalitats és el marc d'aplicació de les polítiques públiques a àmbit local.

Barcelona esdevé el marc local idoni d'estudi del PIRMI a Catalunya, tant per la seva importància poblacional, econòmica i administrativa en el conjunt del territori català com també per la importància que sobre el conjunt d'assistits en el PIRMI tenen aquells que viuen en aquesta ciutat. A més, garanteix el fet de poder disposar de dades locals força actuals i comparables amb les d'altres ciutats europees obtingudes de manera similar<sup>2</sup>. Per això, i per la proximitat espacial a aquesta, fou el context local escollit per la doctorand.

Per al desenvolupament analític i empíric que es duu a terme en aquesta investigació, i donada la seva amplitud, s'ha partit de múltiples hipòtesis. La doctorand ha dedicat els seus esforços a la contrastació d'aquestes hipòtesis, les quals ha recollit en la tesi doctoral que tenen a les mans, document que sintetitza el procés i les principals conclusions a les quals aquest treball de recerca i teorització li ha permès arribar. Les hipòtesis de base poden sintetitzar-se en les 5 hipòtesis de treball generals que s'apunten tot seguit:

---

<sup>2</sup> Bona part de la informació referent a la ciutat de Barcelona que es presentarà en aquesta tesi s'ha obtingut gràcies a la recollida d'informació quantitativa i qualitativa que es féu, durant els anys 1996-1998, en el marc de l'estudi ESOP (Evaluation of Social Policy at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied) del IV Programa de la Unió Europea Contra l'Exclusió Social. Aquest estudi tenia per objectiu aconseguir un millor coneixement de les mesures existents per resoldre la pobresa i l'exclusió social a Europa a àmbit local i des d'una perspectiva avaluativa i comparativa i en què participaren investigadors de catorze ciutats de sis països europeus (Bremen i Halle, d'Alemanya; Barcelona i Vitòria, d'Espanya; Dreux, Rennes i Saint-Etienne, de França; Cosenza, Milà, Torí, d'Itàlia; Lisboa i Porto, de Portugal, i Göteborg i Helsingborg, de Suècia), que desenvoluparen la recerca de manera simultània i intentant ajustar el màxim possible els criteris de recerca i tractament de la informació i obtingueren informació, a banda d'actualitzada a àmbit local, comparable transnacionalment. La doctorand fou una de les components -junt amb Maite Montagut, tutora, i Marisol García, coordinadora d'Espanya en el projecte- de l'equip d'ESOP a Barcelona ciutat, i per tant, va tenir accés a la informació obtinguda i creada en aquesta ciutat de primera mà.

1. La pobresa s'ha d'entendre com un fenomen multidimensional, relatiu i a evitar que ve condicionat no tan sols per les capacitats (personals i relacionals) dels individus sinó també per les característiques -econòmiques, polítiques, socials- del lloc on resideixen. Les mesures que pretenen solucionar-la, han de tenir en compte aquest conjunt de característiques -personals i contextuals- i les seves variacions al llarg del temps.
2. L'Estat del benestar no és capaç d'abastir -tal com avui en dia està funcionant en els països de l'Europa mediterrània- amb igual eficàcia totes les demandes que sobre ell recauen, ni pot fer-ho amb igual eficiència i eficàcia que ho feia en el passat, cosa que suposa (a igualtat d'altres condicionants) que incrementi el risc de pobresa i exclusió social de molts dels ciutadans i, també, el nombre d'aquells que efectivament sofreixen situacions de manca i privació de provisions i titularitats. Cal, per tant, analitzar-ne els motius i cercar solucions que permetin una intervenció pública més eficaç.
3. Les polítiques de rendes mínimes esdevenen la darrera xarxa de protecció social de què poden disposar aquells individus que es troben privats d'altres mecanismes o vies d'ajuda per aconseguir l'accés al mínim de provisions i titularitats que es considera que han tenir garantits pel sol fet de ser ciutadans. Per tant, la seva capacitat de poder atendre les seves necessitats és clau per evitar l'agreujament dels processos d'exclusió, pobresa i marginació i garantir una ciutadania plena a tots els ciutadans. Per això, és molt important analitzar la seva eficiència i efectivitat, preferentment, i sempre que sigui possible, de manera periòdica.
4. Per tal de poder avaluar l'eficàcia i efectivitat d'una mesura concreta de política social, d'una mesura de rendes mínimes (com el PIRMI) en particular, és necessari conèixer els seus objectius, filosofia i mecanismes de funcionament; les característiques de les persones que en són els possibles demandants i d'aquells que n'esdevenen efectivament beneficiaris i, també, les característiques socials, institucionals i mercantils que fan que sigui així.
5. Sols a partir del coneixement de les característiques personals, relacionals i contextuals poden establir-se els diferents tipus de necessitats que cada mesura ha de cobrir i, a partir d'aquestes, avaluar la seva major o menor utilitat per complir amb la seva finalitat en cada cas i, per tant, la seva major o menor eficiència i eficàcia; hipòtesi que remarca la importància d'anàlisis a àmbit local i personalitzat (per tipologies de beneficiaris).

Atesa la multiplicitat de reptes que des d'un principi s'han proposat, la metodologia que s'ha hagut d'emprar per dur a terme la present tesi doctoral ha hagut de ser, també, variada:

En primer lloc, va haver-hi una *fase inicial de recerca documental i bibliogràfica* dedicada a l'estudi i aprofundiment dels coneixements sobre els conceptes i les temàtiques entorn de les quals la tesi havia de girar, i sobre els autors experts en aquestes; i a una recerca documental exhaustiva centrada a la ciutat de Barcelona -però que tingué present la vinculació d'aquesta a un marc territorial més ampli, sobretot pel que fa a Catalunya, Espanya i la Unió Europea- i que va centrar-se sobretot en el coneixement de la seva sociodemografia, de les característiques del seu mercat de treball, i dels reptes, objectius i funcionament de l'estat del benestar i de les polítiques de rendes mínimes en particular.

Ateses les dificultats per trobar informació sociodemogràfica i econòmica sobre la ciutat sistematitzada de manera convenient, va comprendre's la utilitat que els capítols sobre el context local a la ciutat sintetitzessin el més completament possible tota aquella informació que amb posterioritat s'hagués d'emprar en l'anàlisi. Anàlogament succeí respecte a la informació sobre el PIRMI i el seu funcionament en el conjunt de la comunitat catalana i, en especial, sobre el seu funcionament i resultats al nivell concret de la ciutat comtal; d'aquí la necessitat i importància d'exposar també tant els objectius i característiques de gestió i aplicació de la mateixa mesura, com la caracterització de les persones que s'hi assisteixen i els resultats amb què aquesta assistència té lloc a la ciutat.

Justament per complir amb aquest darrer objectiu, foren bàsiques les següents fases seguides en la recerca. En primer lloc, seguí una *fase de recerca fonamentalment quantitativa*, en què la doctorand, investigadora de l'equip internacional d'ESOPo a la ciutat de Barcelona, i en el marc de desenvolupament d'aquesta recerca del IV Programa de la Unió Europea Contra l'Exclusió Social<sup>3</sup>, va dur a terme la recollida selectiva d'informació sobre el temps d'estada (teòric i real), les característiques d'aquesta estada i de les llars i les persones assistides pel programa PIRMI a la ciutat de Barcelona, i sobre els motius que fan que aquesta estada arribi a la seva fi. Els distints tipus d'informacions varen requerir mètodes de recerca diferents atès que la informació dels assistits en el programa sols estava parcialment computada. Concretament, sols estaven recollits informàticament dos tipus de dades els quals, àdhuc, calia consultar en diferents equips informàtics<sup>4</sup>: (a) les dades sobre la renda mínima que recollien les dades concretes en què tenia lloc la primera resolució de l'expedient, les successives pròrrogues,

---

<sup>3</sup> En la nota 2 d'aquesta introducció ja s'ha explicat breument l'origen i objectius principals d'aquesta recerca, i el marc contextual en què se l'ha de considerar.

<sup>4</sup> El fet que aquestes informacions estiguessin en bases estadístiques diferents dificultava el seu tractament conjunt i/o poder efectuar directament els encreuaments, inferències i regressions estadístiques que poguessin considerar-se interessants.

suspensions, fins de suspensions i/o l'extinció de la prestació, i les dates en què tenien lloc modificacions dels imports a percebre, o de les dades bancàries<sup>5</sup>; i (b) les dades sobre els diferents tipus de mesures que rebien cadascun dels membres de les llars assistides en el programa. Ambdós tipus de dades es recolliren en paper i se sistematitzaren per tal d'adaptar-les al format dissenyat per l'equip internacional i a la base de dades confeccionada per recollir la informació de Barcelona ciutat.

Fetes aquestes tasques es procedí a la introducció manual d'aquestes dades i d'aquelles altres informacions considerades rellevants en l'estudi longitudinal en el programa SPSS dissenyat *ad hoc* per a la ciutat.

La informació complementària que es considerà oportú recollir i que no estava computada va obtenir-se mitjançant l'anàlisi en detall dels expedients de cadascuna de les llars assistides seleccionades en la mostra. Aquesta informació feia referència sobretot a les característiques personals dels assistits (edat, gènere, nivell d'instrucció, data de constitució de la unitat familiar, estructura de la llar, nombre de nens a la llar, nombre d'altres persones a la llar, etc.) i també a les problemàtiques viscudes que havien pogut motivar la seva necessitat d'assistència dins dels serveis socials i dins el PIRMI en particular.

El conjunt de tota aquesta informació introduïda en la matriu de dades *spss* de la ciutat s'ha anomenat *informació longitudinal* -atès que tenia com a principal objectiu l'estudi de l'evolució dels beneficiaris al llarg del temps- i fa referència a un 50% de les famílies que sol·licitaren entrar en el PIRMI entre els anys 1991 i 1992 a la ciutat de Barcelona.

La selecció de la mostra es va fer per mostreig aleatori sistemàtic sobre un suport continu (la relació i l'arxiu on tots aquests expedients estaven recollits<sup>6</sup>), i va suposar l'obtenció final -després de les reposicions i substitucions necessàries- de 592 expedients (cadascun equivalent a una llar beneficiària) a analitzar. Per tant, i considerant un nivell de confiança del 95%, el marge d'error que s'obté a partir d'aquestes dades (per a  $p=q=0.5$ ) és del 4.05% per al conjunt de la ciutat. En el cas dels districtes, les dades que s'aporten procedents d'aquesta recerca són orientatives de les diferències entre uns i altres territoris de la ciutat, però cal tenir present que el major nivell de desagregació territorial fa que el marge d'error hi sigui més elevat.

Les escasses dades disponibles sobre els assistits, fonamentalment a àmbit local -sobre les seves característiques i en especial sobre el temps que romanen dins l'assistència social-, i les dificultats per intentar analitzar-ne les interrelacions, fan que aquestes dades tinguin una importància cabdal, importància que es veu encara més accentuada per la seva actualitat i

<sup>5</sup> Dades a partir de les quals van poder-se calcular les durades dels episodis de cobrament i de dependència de cadascuna de les llars entrevistades en el període d'observació acordat per l'equip internacional (42 mesos), i també, s'estimà l'increment de les quanties percebudes al llarg del temps pels assistits en el PIRMI a Barcelona ciutat.

<sup>6</sup> Aquests expedients estaven arxivats a les dependències del Departament del PIRMI de la Generalitat de Catalunya en el moment de realització del nostre treball de camp.

comparabilitat amb les obtingudes en altres ciutats amb programes de rendes mínimes amb objectius similars.

La consciència de les limitacions de l'anàlisi socioestadística i la necessitat de completar-ne la informació emprant aquelles tècniques que permetin dotar els nombres del seu veritable significat va fer que a aquesta fase de recerca quantitativa la seguís una fase de *recerca fonamentalment qualitativa* en què vaig procedir a preparar, seguint els criteris establerts per l'equip internacional ESOPO<sup>7</sup> i emprant la valuosa ajuda que li proporcionaren la seva tutora -Maite Montagut- i la responsable de l'Àrea d'Afers Socials de l'Ajuntament de Barcelona -Lola Rodríguez- i també els mateixos treballadors socials amb qui s'anà entrevistant, la selecció de llars de beneficiàries o exbeneficiàries de PIRMI a la ciutat a entrevistar en profunditat.

Primer, van seleccionar-se determinats centres de serveis socials de la ciutat. La selecció dels centres que van formar part de la mostra va partir de dos criteris fonamentals: el diferent nombre de casos de PIRMI actius en cadascun dels centres de serveis socials de la ciutat i l'especificitat de les problemàtiques ateses per cadascun dels centres de serveis socials. Tenint en compte aquests criteris se seleccionaren els centres de serveis socials del Gòtic i el Casc Antic a Ciutat Vella, de l'Esquerra de l'Eixample a l'Eixample, de Sants i Can Tunis<sup>8</sup> a Sants-Montjuïc, d'Horta i Guinardó a Horta-Guinardó, del Centre Baixa a Nou Barris i del Poblenou a Sant Martí, i també es decidí seleccionar alguna de les famílies ateses pels EIS<sup>9</sup>.

Un cop decidits els centres, vaig contactar amb la persona responsable de cadascun d'ells per tal d'explicar-li l'estudi que s'estava realitzant i la manera com podien contribuir-hi els treballadors socials ajudant-nos a seleccionar les llars a entrevistar per tal que fossin el màxim representatives de la realitat dels assistits a la ciutat, i per tal que pogués garantir-se el seu anonimat. Posteriorment, vaig reunir-me amb els treballadors socials que havien decidit ajudar-nos en la recerca, per explicar-los els objectius de l'estudi i els criteris que s'havien acordat per seleccionar les llars a entrevistar.

Els criteris fonamentals eren cinc: (1) que hi haguessin tants sol·licitants homes com dones seleccionats; (2) que hi haguessin tantes llars que encara estiguessin sent assistides dins del PIRMI com llars que ja haguessin finalitzat la seva dependència del programa amb anterioritat a la nostra entrevista; (3) que hi haguessin proporcions similars de sol·licitants de diferents edats -menys de 34 anys, de 35 a 44 anys i de més de 45 anys d'edat-, (4) que hi haguessin proporcions similars de llars unipersonals, monoparentals i de famílies amb fills a càrrec i, finalment, (5) que les llars

---

<sup>7</sup> Per a més informació sobre la metodologia emprada en les diferents fases d'ESOPO, pot consultar-se SARACENO, Ch. (1998: 25-47), on està àmpliament detallada.

<sup>8</sup> Per recollir les problemàtiques específiques de la població gitana.

<sup>9</sup> Per recollir les problemàtiques específiques dels sense sostre.

(EIS: Equips d'Inserció Social)

de la mostra representessin les principals problemàtiques que motiven la dependència a cadascun dels centres de serveis socials en particular i també en el conjunt de la ciutat, en especial, intentar aconseguir proporcions adequades de llars amb problemàtica laboral, de monoparentalitat, de desorganització familiar i/o amb problemàtiques relacionades amb la salut (sobretot: d'alcoholisme, drogodependències i trastorns mentals) o amb multiproblemàtiques.

El nombre total d'entrevistes realitzades a famílies beneficiàries o exbeneficiàries de PIRMI a Barcelona fou finalment de 38 de les quals s'analitzaren en profunditat 24 (8 llars de mares soles amb fills a càrrec, 8 llars unipersonals i 8 llars de famílies amb fills a càrrec), que foren les que s'empraren per comparar trajectòries i característiques amb les obtingudes pels beneficiaris de programes de rendes mínimes a altres ciutats europees participants en la recerca ESOPO. Les entrevistes foren en tots els casos entrevistes semidirigides<sup>10</sup> que giraren entorn de quatre àmbits bàsics: (a) la vida del subjecte o família abans de contactar amb els serveis socials; (b) primer contacte amb els serveis socials i amb el programa de renda mínima en particular; (c) trajectòria en els serveis socials; i (d) camins de sortida del programa.

A aquestes entrevistes cal sumar aproximadament una trentena d'entrevistes efectuades a Barcelona a treballadors socials i persones responsables dels serveis socials a la ciutat -la majoria de les quals també fetes per la mateixa doctorand - que permeteren, a més d'aconseguir el contacte amb els assistits més idonis atesos els objectius de la recerca i garantir el seu anonimat, completar la informació obtinguda a través d'aquests i comparar les visions que sobre el PIRMI i la seva utilitat tenen les diferents persones que s'ocupen de la seva gestió i que se n'han de beneficiar, i també entre el funcionament teòric i del dia a dia del programa.

En aquesta darrera línia, les entrevistes que completaren aquesta fase qualitativa, i que es van fer a persones qualificades en el camp dels serveis socials per tal de contrastar el funcionament teòric i el funcionament real de la mesura objecte d'estudi i poder-lo comparar transnacionalment amb les dades obtingudes de manera similar en les altres ciutats participants en la recerca ESOPO. Per fer possible aquesta comparació l'equip internacional va definir 12 tipus de famílies diferents: 3 referents a famílies monoparentals, 3 a persones soles, 3 a famílies amb fills i 3 a immigrants - s'anomenaren *vinyetes*-, i es demanà a les persones entrevistades que indiquessin els tipus d'ajudes a què cadascuna d'elles tindria dret; tipus de mesures d'ajuda que efectivament podrien rebre i la importància de cadascun dels tipus de família a la mateixa ciutat. Aquesta tècnica permeté comparar les diferències entre llei i pràctica real en tot allò referent a les

<sup>10</sup> Les efectuades a Barcelona i a Vitòria prengueren com a base un guió elaborat per la mateixa doctorand partint dels criteris acordats per l'equip internacional, però que n'ampliava la informació a recollir segons les característiques pròpies del context i la mesura a estudiar, i el treball d'investigació i teorització que es proposava fer amb posterioritat.



condicions d'accés, als ingressos, la durada, la generositat de la mesura rebuda, i/o el tipus de beneficiaris finals. Tot i que no vaig participar personalment en la realització de cap de les entrevistes d'aquest tipus, sí que vaig participar en la seva preparació i en l'anàlisi del material qualitatiu que permeteren obtenir.

En aquest procés hi ha hagut una constant dialèctica entre teoria i empirisme que m'ha permès no tan sols avançar en el refinament conceptual dels conceptes clau de la tesi -com són els de *pobresa i/o exclusió social*-, sinó també en el coneixement del que suposa per a les persones que s'hi troben la vivència d'aquestes situacions, i la manera com se'ls pot ajudar i, per tant, en el coneixement de camins de millora per a les actuals mesures de política social i de les dades de què és important poder disposar. Aquest procés no ha estat pas lineal ni exempt de problemes o dubtes, tanmateix creiem que ha arribat el moment en què poden començar-se a emprar els seus fruits i per això s'aporta a la comunitat científica en la forma que pren la present tesi doctoral.

Cadascun dels capítols que segueixen aquesta *Introducció* (des del capítol 2 al 9) pretén d'una o altra manera exposar les principals conclusions a què la recerca efectuada a partir de les cinc hipòtesis plantejades i la metodologia de treball que s'acaba de detallar han permès arribar. Així:

El capítol 2, *Reflexions conceptuais i canvi contextual de les polítiques socials*, recull la necessitat d'aclariment conceptual de conceptes, la constant redefinició del quals fa necessari que en voler dur a terme una recerca que es basi en ells, en la seva evolució i en la necessitat d'actuació envers aquests, aclareixi des del principi l'ús que se'n farà així com els motius que en justifiquen aquest ús i necessitat.

Per això, en aquest capítol es reflexionarà al voltant dels conceptes de *pobresa i exclusió social*, per tal d'aproximar el lector a la manera com s'empraran aquests termes en la present tesi doctoral -considerant la pobresa un fenomen multidimensional, relatiu i a evitar, que té molt a veure amb la comunitat de referència i va més enllà de la mera necessitat econòmica, i comporta l'exclusió de diferents provisions i/o titularitats que es considera que ha de garantir la comunitat a tot ciutadà- i mostrant-li, també, els problemes empírics de la seva mesura.

També se l'aproximarà a l'evolució del terme *ciutadania* i del que implica per als ciutadans. Aproximació que pretén fer comprendre per què la pobresa esdevé un fenomen que es considera socialment injust i, per tant, un objecte important d'anàlisi científica, a fi d'intentar comprendre'l i resoldre'l per tal que tot ciutadà vegi reconeguts pel fet mateix de ser ciutadà un seguit de drets econòmics, polítics i socials que conformaran el que s'entén per un nivell mínim de vida amb dignitat. I es mostrarà que aquest nivell mínim ve molt condicionat pel context de referència -on es viu- i pels canvis en aquest. Concretament, la tercera part d'aquest capítol se

centrarà a analitzar com el canvi de context econòmic, polític i social que s'ha donat a Espanya -i també en el conjunt de l'Europa mediterrània i occidental- durant els darrers anys ha afectat els mecanismes d'integració tradicionals<sup>11</sup> fins al punt de fer indispensable la seva adaptació a les noves necessitats per tal de garantir que continuïn sent d'utilitat per assegurar que els ciutadans puguin accedir a un mínim nivell de vida amb dignitat, independentment de les seves capacitats de supervivència i èxit en el mercat o mercès als seus lligams socials.

El capítol 3, *Estat del benestar, polítiques socials i polítiques de rendes mínimes a l'Espanya democràtica*, recull la necessitat de conèixer les característiques i l'evolució de l'estat del benestar i particularment dels programes de rendes mínimes a les diferents comunitats autònomes espanyoles i a Catalunya en especial, per tal de poder avaluar de manera més rigorosa el funcionament i l'evolució del PIRMI a Barcelona ciutat. Concretament, s'hi analitza com han anat evolucionant a l'Espanya democràtica l'estat del benestar i les polítiques socials (polítiques de garantia de rendes, sanitat, educació, polítiques familiars, habitatge i serveis socials) fent èmfasi sobretot en com han anat desenvolupant-se les polítiques de rendes mínimes en el sistema de protecció espanyol, en l'espai institucional i social que ocupen, i en els elements comuns i diferenciadors entre les que hi ha a les diferents comunitats autònomes.

El capítol 4, *El Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció*, mostra com el coneixement dels objectius, la filosofia i la manera com està previst que ha de funcionar una mesura de política social són bàsics per tal de poder valorar l'eficàcia que té per a la comunitat en què s'ha d'aplicar. Per això en aquest capítol presenta el funcionament de la principal mesura de la Comunitat Autònoma de Catalunya per tal de donar suport a les persones en situació de pobresa i exclusió social i acompanyar-los en el seu procés cap a la (re)inserció sociolaboral (el PIRMI), exposant-hi, concretament, quina és la base legal de la mesura, els seus objectius i la filosofia en què es basa, els diversos tipus de mesures que preveu, el circuit operatiu que s'hi segueix, les diferents agències i institucions que participen en la seva gestió i aplicació i les despeses que aquesta gestió i aplicació comporten al Govern Català.

Els capítols 5, *Context local: Característiques sociodemogràfiques*, i 6, *Context local: Característiques econòmiques de Barcelona ciutat*, mostren com el context local condiona les possibilitats que els ciutadans puguin satisfer les seves necessitats vitals. El coneixement del territori, els equipaments i les característiques personals d'aquells que hi viuen són importants per tal de poder valorar correctament el volum de pobres i

<sup>11</sup> Com es veurà, els tres mecanismes d'integració han estat tradicionalment la reciprocitat, la redistribució i l'intercanvi en el mercat.

d'assistits que hi ha a cada regió, la representativitat de les característiques d'aquests sobre el conjunt de la població de referència en el territori considerat, i el paper que les polítiques socials hi hauran de tenir. Per això en aquests capítols s'aproxima el lector a les característiques que té la ciutat en què aquesta tesi ha volgut centrar la seva anàlisi de l'eficàcia del PIRMI per contribuir a millorar la qualitat de vida dels ciutadans més pobres. Per fer-ho s'apropa a la ciutat tant des d'un punt de vista estàtic com dinàmic, centrant-se fonamentalment en la descripció de les característiques tant dels seus habitants (edat, gènere, nivell d'instrucció, estat civil, tipus de llars i lloc d'origen), com les característiques dels principals moviments demogràfics que hi ha a la ciutat (moviment natural, moviment migratori), com les de mercat i sobretot del mercat de treball en què aquests participen. També s'hi fa una breu anàlisi de la pobresa a la ciutat: quantitat i característiques principals dels pobres. Tot i que la població en què se centra el nostre estudi no és la població pobra, sinó aquella que efectivament ha estat o encara està sent assistida pel PIRMI a la ciutat, el volum i les característiques de la població barcelonina i, en especial, d'aquella que està en situació de necessitat, condicionen en bona mesura el col·lectiu d'aquells que poden esdevenir potencials demandants del programa i, per tant, el d'aquells que efectivament se'n beneficiaran. No cal oblidar, però, que -com es mostrarà- ni tots els pobres arriben a beneficiar-se de mesures d'ajuda com el PIRMI, ni tots aquells que estan en el PIRMI són persones que puguin identificar-se com a pobres, segons la definició de pobresa que s'usa en aquesta tesi doctoral.

El capítol 7, *Els beneficiaris del PIRMI. Característiques i motius d'entrada*, indica al lector la quantitat i el tipus de llars que són assistides pel PIRMI a la ciutat de Barcelona, en tant que es vol mostrar que el coneixement d'aquestes qüestions és important tant per poder avaluar la idoneïtat i utilitat del programa per a cadascuna de les persones i/o llars que se n'han de beneficiar, com per avaluar la seva utilitat global com a mesura de política social; i també, que aquesta idoneïtat i utilitat de les mesures de política social -i del PIRMI en particular- ve condicionada no tan sols per la realitat social en un moment concret sinó també, en gran mesura, per la mateixa dinàmica que viu la societat i que també afecta la població que en cada moment requereix l'ajuda dels programes d'assistència social.

També es mostra en aquest capítol com les característiques dels assistits permeten detectar els filtres institucionals que s'apliquen -conscientment o inconscientment- i que poden fer que no totes les persones necessitades tinguin les mateixes facilitats per gaudir de l'ajuda d'aquests programes, i que poden, per tant, comportar que els mecanismes establerts per garantir uns mínims drets de ciutadania a tots els barcelonins no aconseguixin la seva finalitat.

El capítol se centra sobretot a caracteritzar els tipus de llars beneficiàries (unipersonals, monoparentals, nuclears o d'altres tipus) i els principals problemes que en motiven la sol·licitud i entrada en el PIRMI

(problemàtica laboral, de monoparentalitat, sociosanitària, d'activitats marginals, multiproblemàtica o d'altres tipus) i, també, les diferents característiques dels seus membres, atenent sobretot la seva edat, gènere, estat civil, nivell d'estudis i relació amb el mercat de treball, i a mostrar-ne la seva evolució.

En el capítol 8, *L'estada en el PIRMI: diferent temps i diferent utilitat*, l'objectiu és doble: D'una banda, mostrar la diferent durada de l'estada en el programa de diversos tipus de beneficiaris segons les seves pròpies característiques personals (edat, gènere, problemàtica principal soferta i tipus de llar de residència) i també les del context local on resideixen. De l'altra, mostrar que allò realment important no tan sols és mesurar el diferent temps d'estada, sinó el que aquest temps d'estada significa realment (segons el context d'aplicació de la mesura i la seva major o menor generositat) i la seva utilitat per a les persones assistides (sobretot, segons sigui la seva capacitat de (re)inserció laboral, a partir de la qual es classifica els assistits en tres categories: inseribles laboralment a curt termini, inseribles laboralment a mitjà o llarg termini, i no inseribles laboralment).

Finalment, el capítol 9, *Conclusions*, recull les principals aportacions de la tesi i sintetitza les principals conclusions a què s'ha arribat.



## **II.- REFLEXIONS CONCEPTUALS I CANVI CONTEXTUAL DE LES POLÍTIQUES SOCIALS**

### **1.- Introducció**

A les societats occidentals actuals hi ha pobres. Això és actualment un fet evident i constatat per multitud d'estudis. El que ja no sembla estar tan clar és què cal entendre per pobresa, quines són les causes que justifiquen la seva existència o, encara menys, com pot intentar eradicar-se.

En el capítol que ara s'enceta es durà a terme una primera aproximació a aquests interrogants, una aproximació teòrica que, en primer lloc, aproparà el lector a l'extens debat obert sobre els conceptes de *pobresa* i *exclusió social*<sup>1</sup> i, principalment, al canvi d'enfocament que ha anat sofrint el concepte de *pobresa*, i que l'ha anat convertint en un terme cada vegada més relatiu i multidimensional cada vegada més proper al concepte d'exclusió social i, per tant, amb unes limitacions importants quan el tractament empíric pretén englobar aquesta riquesa multifactorial.

Seguidament, se l'aproparà també al concepte de *ciutadania*, mostrant els diferents drets i deures que la possessió d'aquest estatus ha anat garantint als ciutadans, i com la seva acceptació comporta un compromís en relació amb el benestar social i individual, que pot justificar la intervenció de l'estat per garantir-ne el compliment.

Un tercer apartat presentarà els grans canvis que s'han gestat (o encara s'estan gestant) en els models productiu i reproductiu que caracteritzen les societats occidentals actuals, per tal de procedir, en el quart

---

<sup>1</sup> Com que aquesta tesi doctoral no té com a objectiu central l'anàlisi de la pobresa i l'exclusió social, l'aproximació a aquests conceptes no serà exhaustiva i es deixarà constància, tant a la bibliografia com a les notes que apareguin a peu de pàgina, de referències d'autors que hagin pogut tractar aquestes temàtiques amb un major deteniment.

apartat, a mostrar en quina mesura aquests canvis poden afectar les provisions i titularitats a què poden accedir les persones i, en definitiva, el seu estatus com a ciutadans i la seva capacitat d'assolir un mínim nivell de dignitat<sup>2</sup>.

Per acabar, el darrer apartat d'aquest capítol teòric mostrarà com el canvi de context econòmic, social, polític i cultural, ha contribuït a afeblir els diferents mecanismes d'integració tradicionals<sup>3</sup>, augmentant els riscos de vulnerabilitat dels ciutadans, i imposant, per tant, que els diferents agents socials hagin d'adoptar noves estratègies d'actuació per evitar aquests nous riscos i assegurar-se un nivell de vida mínimament digne en la seva comunitat.

## **2.- Reflexions conceptuals entorn de “pobresa” i “exclusió social”**

### **2.1.- L'ampliació progressiva de significat**

Els conceptes de *pobresa* i *exclusió social* són termes emprats científicament però que també tenen un ús quotidià important, ús que fa que sovint s'utilitzin amb significats o des de perspectives diferents, i que siguin termes d'una significació més àmplia i confosa que la que una anàlisi rigorosa de la realitat pot acceptar. És per aquest motiu, i a causa de la importància clau que aquests conceptes tindran per a l'anàlisi de les característiques i avaluació de les polítiques socials i de les persones que se'n beneficien, que una de les primeres passes que es volen donar és la de

---

<sup>2</sup> Seguint DAHRENDORF, R. (1988) s'entendrà que el benestar humà i les oportunitats vitals estan formades per *titularitats* i *provisions*. *L'Escola de les Provisions* defensa que cal un creixement econòmic, l'augment de béns i serveis, de la seva qualitat i quantitat; es centra en els problemes de tipus econòmic, i defineix el *progrés* com un esforç comú per desplaçar les fronteres de l'escassetat perquè tothom pugui tenir més. *L'Escola de les Titularitats* defineix el *progrés* com una batalla entre grups per obtenir majors oportunitats de participació, de reconeixement de drets i redistribució de béns. DAHRENDORF destaca la necessitat d'aconseguir l'augment d'ambdues per millorar la qualitat de vida dels ciutadans i, per tant, d'una nova definició i afirmació de ciutadania, compatible amb el desenvolupament econòmic. I és que considera necessari el desenvolupament econòmic per poder millorar les titularitats, alhora que veu les provisions sense les titularitats com a oportunitats vitals molt imperfectes.

<sup>3</sup> Com s'ha indicat en la nota 11 del capítol introductori els mecanismes d'integració que tradicionalment han funcionat han estat la reciprocitat, la redistribució i l'intercanvi en el mercat. L'exposició del seu significat i també de com els canvis en el context econòmic, polític i social els poden afectar es detalla en l'apartat cinquè d'aquest capítol segon.

definir què significaran per a nosaltres aquests conceptes partint del coneixement del debat obert entorn d'aquests en els darrers anys. És a dir, emprant conceptes de Robert E. Godin<sup>4</sup>, indicar on està la frontera de la marginalitat, la línia imaginària que separarà pobres de no pobres, inclosos d'exclusos; una línia els costats antagonics de la qual no serien explicables sense els seus contraris.

Per introduir el debat que s'ha produït entorn dels conceptes de *pobresa* i *exclusió social* des de finals dels vuitanta i durant els noranta és de gran utilitat l'aproximació de Peter Townsend<sup>5</sup>, qui destaca que no és fins a finals del segle XX que investigadors i polítics internacionals es plantegen la necessitat de dur a terme una anàlisi que permeti aconseguir una aproximació al concepte que sigui vàlida arreu. Anteriorment, la definició era notablement diferent segons els països i principalment entre països rics i països pobres, amb els conseqüents problemes de comparabilitat de les informacions i de les dades disponibles. Des del moment que es planteja compartir una mateixa aproximació conceptual, també es planteja la possibilitat de poder actuar conjuntament per resoldre aquest problema social.<sup>6</sup>

Quant a l'evolució seguida pel concepte de *pobresa* aquest autor destaca que durant el segle XX hi ha hagut tres concepcions alternatives de pobresa diferents de la *desigualtat d'ingressos*, que han fet que aquest fenomen s'identifiqués bàsicament amb els conceptes de *subsistència*, de *necessitats bàsiques* i de *privació relativa*<sup>7</sup>, i protagonitzés una ampliació progressiva del significat que la comunitat científica li ha anat atorgant.

<sup>4</sup> GODIN, R. E. (1996: 343-371).

<sup>5</sup> TOWNSEND, P. (1993) fa una aproximació a la manera com ha canviat la definició, tractament i mesura del fenomen de la pobresa, i també, a la manera com aquests canvis han influït en les polítiques socials adoptades i als efectes d'aquestes sobre la desigualtat, la privació i la pobresa en diferents països i principalment en el cas del Regne Unit.

<sup>6</sup> En aquesta línia del retard en el plantejament científic de l'estudi sobre la pobresa i l'exclusió i de la recerca de possibles solucions com les rendes mínimes d'inserció, pot apuntar-se que la Unió Europea no va començar a donar directrius en aquesta línia fins a finals dels anys vuitanta, amb la resolució de lluita contra la pobresa que el Parlament Europeu, amb seu a Estrasburg, va adoptar el 16 de setembre de 1988 instant els poders públics a instaurar una RMI que afavorís la inserció dels ciutadans més pobres de la societat, i amb la Carta Comunitària dels drets fonamentals dels treballadors del Consell Europeu del 8 de setembre de 1989, que en el seu article desè establí que les persones excloses del mercat de treball i sense mitjans de subsistència havien de poder beneficiar-se de prestacions i ingressos suficients. Anteriorment, s'havien iniciat, però, el primer i segon Programa Europeu de Lluita contra la Pobresa.

<sup>7</sup> La referència correspon novament a TOWNSEND, P. (1993: 30).



### 2.1.1.- Pobresa com a manca del mínim per a la subsistència

D'una banda, la pobresa s'associa a una manca de recursos que impedeix "obtenir el mínim necessari per al manteniment o la mera eficiència física"<sup>8</sup> (fent referència a necessitats bàsiques com les de nutrició, vestit i habitatge), i identifica com a pobres aquelles famílies o persones "amb un nivell d'ingressos inferior a la línia de la pobresa"<sup>9</sup>, que era la quantificació del nivell de recursos mínim necessari per poder cobrir les necessitats bàsiques esmentades<sup>10</sup>.

Aquest enfocament atribuïa sovint la pobresa a les característiques dels mateixos individus que la sofrien, i els solia tractar com una classe inferior no mereixedora d'ajuda (*undeserving poors*). Les úniques mesures que es recomanaven per fer minvar la pobresa eren polítiques com ara les de teràpia familiar, treball social i educació. Per tant, comportava poques implicacions de reforma socioestructural i era fàcilment reconciliable amb el capitalisme primerenc, basat en teories liberals, individualistes i de defensa del mercat, i que justificava les desigualtats entre uns i altres com a motor de canvi i de progrés econòmic i social.

### 2.1.2.- Pobresa com a manca de cobertura de les necessitats bàsiques

Des de la dècada de 1970, en un context de desenvolupament econòmic i social en què prevalien valors com la independència nacional, la dignitat dels individus i la seva llibertat per escollir sense traves, va començar-se a formular una segona concepció de *pobresa* que entenia aquest fenomen com a manca de cobertura de necessitats bàsiques que es corresponien a dos elements distints: a un mínim de requeriments que permetessin que les persones i llars poguessin accedir a un determinat nivell de consum privat (menjar, habitatge, roba, mobiliari i equipament per la llar) i, en segon lloc, al proveïment d'un seguit de serveis essencials per part de la comunitat<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> ROWNTREE (1901: 86) segons consta citat a TOWNSEND, P. (1993: 30).

<sup>9</sup> TOWNSEND, P. (1993: 30).

<sup>10</sup> Townsend cita com a primers exemples d'aquesta visió de pobresa les *Poor Laws* angleses i el treball a Gran Bretanya de Rowntree o Bowley -finals del segle XIX i primeres dècades del s.XX-, la interpretació dels quals va ser posteriorment adoptada per descriure les condicions socials durant i després de la Segona Guerra Mundial, per autors com Sir Willian, Lord o Beveridge; i seguida per altres països i, posteriorment, per agències internacionals com el Banc Mundial o el Fons Monetari Internacional (TOWNSEND, P. (1993:30)), fet que va comportar que tingués una important influència en la pràctica científica i en les polítiques nacionals i internacionals durant tot el segle XX.

<sup>11</sup> Segons consta citat a TOWNSEND, P. (1993: 31-32).

En la mesura en què es reconeixia l'existència d'unes necessitats socials que havien de ser garantides per la mateixa comunitat<sup>12</sup> esdevenia també necessari el reconeixement de la interdependència entre pobresa i estructura social i institucional i, per tant, admetre que la solució de la pobresa no solament requereix del creixement econòmic, sinó d'una complexa combinació de creixement econòmic, redistribució i reorganització dels negocis i de les altres relacions socials<sup>13</sup>. L'autor afirma que des de la perspectiva de la pobresa com a manca de cobertura de les necessitats bàsiques, "si hi ha pobresa, hi ha d'haver una estructura social de pobresa, amb alguns grups o seccions de població patint major risc de pobresa, i nivells d'empobriment major que el d'altres"<sup>14</sup>.

Per això, el reconeixement de la dimensió sociocultural de les necessitats dels individus va fer que hi hagués un canvi tant en l'enfocament teòric com en les accions portades a terme per resoldre les problemàtiques referents a la pobresa<sup>15</sup> i que ara partien d'una perspectiva global i multidimensional, intentant explicar no solament les desigualtats d'ingressos entre unes i altres classes socials, sinó també els diferents estils de vida i cultures, i el creixement i manteniment de diferents formes de discriminació social, cercant l'arrel del problema en l'estructura socioeconòmica i política de la societat i en l'actuació no tan sols dels pobres sinó de tots i cadascun dels agents socials.

### 2.1.3.- Pobresa com a privació relativa

El reconeixement per part dels científics socials de la interdependència entre l'estructura institucional o social i el concepte de *pobresa* comportà, amb el temps, una formulació més rigorosa i comprensiva del seu significat que tenia per objectiu reflectir tant el seu

<sup>12</sup> Idea que trobem recollida en autors posteriors com Demetrio Casado quan afirma que "tot home necessita béns, serveis i hàbits de convivència" (CASADO, D. (1994: 18)), qui també palesa que és justament aquest darrer component –que ell identifica amb un conjunt d'espais socioculturals, actituds, usos, costums i espais socials– el que més sovint havien tendit a oblidar les aproximacions tradicionals entorn del concepte de *pobresa*.

<sup>13</sup> TOWNSEND, P. (1993: 33). L'autor identifica *necessitats socials dels individus* amb l'accés a béns o serveis com aigua potable, sanitat, transport públic o educació.

<sup>14</sup> TOWNSEND, P. (1993: 33).

<sup>15</sup> En la mesura en què el concepte de *pobresa* es restringia a una insuficiència d'ingressos que permetessin cobrir les necessitats individuals i col·lectives, es facilitava l'argument que l'única cosa que calia per solucionar la pobresa era el creixement de la riquesa material i per tant, la defensa del creixement econòmic. Per contra, en la mesura que s'accepta que hi ha una insuficiència d'ingressos per cobrir també necessitats socials bàsiques com la salut, el benestar o el compliment de les obligacions familiars, ciutadanes o de treball i participació ciutadana, esdevé necessari admetre que el que cal és una complexa combinació de creixement, redistribució i reorganització dels negocis i les altres relacions institucionals i socials (TOWNSEND, P. (1993: 33)).

caràcter multidimensional com la seva relativitat i que és la que es recull en aquest subapartat associant pobresa amb privació relativa<sup>16</sup>.

Per tot, la pobresa entesa com a privació relativa serà definida com un *estat observable i demostrable de desavantatge relatiu envers la comunitat local, la societat o la nació a la qual pertany l'individu, família o grup; i que els fa gaudir d'un estàndard de vida per sota del que correspon a la majoria de la població o és acceptat o institucionalitzat*.

Tanmateix, *pobresa i privació relativa* no són per a Townsend conceptes equivalents, ja que pot patir-se privació sense ser pobre, tenir un mateix nivell de recursos i sofrir diferents privacions o tenir més recursos i alhora sofrir més privacions que un altre individu o llar. Generalment, però, a nivells de privació més severos correspon un menor nivell de recursos i sol existir un punt (quan van minvant els recursos) a partir del qual el risc de privació<sup>17</sup> augmenta de manera desproporcionada, associant-se generalment les formes de privació més severes amb les unitats familiars que gaudeixen d'uns menors nivells d'ingressos. Per això, són sovint els individus amb una major manca d'ingressos els que tenen també més dificultats per poder funcionar com a ciutadans.

Així, des d'aquesta perspectiva, *"els pobres no seran les víctimes d'una mala distribució de recursos, sinó aquells amb un nivell de recursos tal que no els permet satisfer les demandes socials i els costums dels ciutadans de la societat on viuen: (per tant) estan materialment i socialment privats en diferents maneres que són observables, descriptibles i mesurables"*<sup>18</sup>.

Per tant, l'enfocament de la pobresa com a privació relativa és un enfocament ampli d'aquest fenomen<sup>19</sup> que té en compte la pluralitat de les necessitats humanes, i la seva relativitat i multidimensionalitat<sup>20</sup>, alhora que

<sup>16</sup> TOWNSEND, P. (1993: 33).

<sup>17</sup> Townsend parla que la privació pot prendre diferents formes i que és important distingir entre les privacions materials -referents bàsicament a la supervivència física de les persones- i les socials -explicables únicament en tant que l'home és un ésser que viu en societat-; i entre les privacions simples o múltiples -depenent de si afecten a una sola o a diferents esferes o dimensions vitals: treball, família, activitats d'oci, relacions comunitàries, activitats laborals o extralaborals.

<sup>18</sup> TOWNSEND, P. (1993: 36).

<sup>19</sup> Seguit, entre altres, per autors com el mateix Peter Townsend o com Manuel Aguilar, Anthony Atkinson, Demetrio Casado, Soledad Garcia, Mario Gaviria, Christian Kesteloot, Miguel Laparra, Enzo Mingione, Sako Musterd, Giovanna Proccacci, Jesús Ruíz-Huerta, Chiara Saraceno, Amartya Sen, R. Titmuss i Ian Vranken.

<sup>20</sup> Destaquen els exemples de l'Índia i Kenya citats a TOWNSEND, P. (1993) i que fonamenten aquesta necessitat d'anar més enllà dels enfocaments únicament econòmics i d'abast nacional.

Amb el seu plantejament de la realitat de l'Índia ens permet veure que aconseguir una planificació governamental efectiva requereix tenir molt present la relativitat de les privacions, sent clau en aquest país la consideració dels hàbits culturals de cada casta i de la societat en el seu conjunt (com la creença en la necessitat d'obeir les normes de cada casta

reivindica la necessitat d'una aproximació compartida a la comunitat científica, cosa que permet un millor i més ampli coneixement de l'abast de les causes reals del problema de la pobresa i l'avenç conjunt en el camí de la seva resolució.

De fet, aquest darrer enfocament és també el que està més en la línia del que actualment s'accepta com a *pobresa* en l'àmbit comunitari europeu, on cal emmarcar la ciutat objecte del nostre estudi: Barcelona; i la definició adoptada per la Unió Europea ja des de mitjans dels anys vuitanta és que són pobres "*aquelles persones, famílies o grups els recursos dels quals (materials, culturals i socials) són tan limitats que els exclouen del mínim nivell de vida acceptable en els estats en què viuen*"<sup>21</sup>.

Definició de la qual cal destacar tres elements clau: la definició de pobresa com a fenomen multidimensional, perquè reconeix novament que s'explica per quelcom més que una manca de recursos econòmics; la definició de pobresa com a fenomen relatiu, perquè indica que cal tenir en compte la comunitat de referència per determinar el nivell de vida mínim que hom pot acceptar i, finalment, el reconeixement que la pobresa pot afectar a individus, famílies, grups i territoris.

Acceptar la relativitat de la pobresa comporta canvis en els objectius i les mesures de política social a adoptar. D'aquesta manera, aquells que enfoquen la *pobresa com a fenomen absolut* consideren que s'esdevé per la incapacitat d'alguns individus, famílies o comunitats de poder accedir a determinat paquet de béns i serveis definits exògenament i considerats necessaris per ésser no-pobres<sup>22</sup>. Per a ells, la reducció de la pobresa requereix solament augmentar la renda o els béns i serveis a què tenen accés les persones més pobres de la societat, sense consideració de la manera com es distribueix la renda entre tots els ciutadans.

En canvi, aquells que enfoquen la *pobresa com a fenomen relatiu*, la mesuren a partir de la fixació d'un determinat nivell de vida que s'identifica socialment com a nivell de vida mínim a garantir i que es relaciona amb el

---

per preservar la puresa i poder-se reencarnar en una casta superior) i la necessitat de desenvolupament d'una societat menys estratificada i cohesionada.

A Kenya, en canvi, mostra que és imprescindible un estudi que depassi les fronteres nacionals per tal de poder determinar les causes que limiten el creixement i poden permetre la disminució de les desigualtats i la pobresa nacionals, ja que les desigualtats i la pobresa del país s'expliquen en gran manera pels lligams existents entre governants i excolonitzadors, les quals guien bona part de les decisions de distribució a favor dels seus propis interessos, i en contra de la disminució de les desigualtats entre regions, tribus, i classes socials en el propi país, i portant a una perpetuació de les diferències regionals i tribals, i a l'existència d'una estructura salarial i de privilegis duals.

<sup>21</sup> Definició a EUROSTAT 1999, referència extreta del text MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000) i també al V Informe FOESSA.

<sup>22</sup> Béns que fan referència bàsicament a poder disposar d'un mínim de calories diàries, o d'equipaments sanitaris, culturals o de serveis

nivell de vida mig la població de referència de l'individu, grup o comunitat. Per a ells, les necessitats són construccions socials que canvien segons la comunitat de referència i també al llarg del temps. Per això, segons ells, reduir o eradicar la pobresa existent en determinada societat o territori requereix no solament que augmenti el nivell de renda dels que menys tenen, sinó també que disminueixi la distància que separa els dos extrems de la piràmide social<sup>23</sup>.

La preferència per l'enfocament absolut o relatiu haurà de tenir present la seva diferent utilitat. L'enfocament absolut permet bàsicament captar l'extensió del fenomen en determinada col·lectivitat o grup (taxa de pobresa agregada). D'altra banda, l'enfocament relatiu permet veure la distribució de la pobresa en el si de l'esmentada societat, mesurant la gravetat de la situació en cadascun dels individus, grups, barris o zones considerades, plasma la multidimensionalitat del fenomen i ofereix una major capacitat explicativa per poder fonamentar la difícil tasca d'elaborar i implantar polítiques socials cada vegada més efectives.

Finalment, també cal destacar la lectura relacional que fan d'aquesta relativitat de la pobresa algun dels autors citats. Entre ells, Chiara Saraceno<sup>24</sup>, que afirma que l'existència d'asimetria de poders en les relacions socials fa que no tots els grups o col·lectius tinguin un mateix risc de sentir-se privats de determinats recursos i/o drets socials. Aquesta autora destaca la importància de la privació quan fa referència a la manca de determinats valors o identitats, atès que poden dificultar els sentiments de pertinença a una comunitat concreta.

També Ian Vranken<sup>25</sup> destaca com les xarxes socials poden condicionar l'accés a béns i serveis<sup>26</sup>, especialment en aquelles societats on les relacions socials són més tancades i on hi ha una distribució d'oportunitats més desigual. També, Anthony Atkinson<sup>27</sup>, emfatitza el paper actiu que poden desenvolupar els diferents agents socials<sup>28</sup> i la manera com les seves actuacions poden condicionar l'evolució de la pobresa i de

---

<sup>23</sup> Per aprofundir en aquestes aproximacions al concepte i a la seva mesura, pot consultar-se la referència EDIS (1998).

<sup>24</sup> SARACENO, Ch. (1997: 157-163).

<sup>25</sup> VRANKEN, I. (2000).

<sup>26</sup> En els capítols setè i vuitè d'aquesta tesi -referents a les característiques dels beneficiaris i les trajectòries d'aquests dins del PIRMI a la ciutat de Barcelona- podrà palesar-se la importància que tenen les xarxes socials -principalment familiars- per a la construcció d'estratègies de supervivència.

<sup>27</sup> ATKINSON, A. B. (1998a).

<sup>28</sup> Entre els diferents agents socials pot destacar-se el paper que poden tenir en la definició de les fronteres de la pobresa i l'exclusió social que poden tenir els administradors, els empresaris, les organitzacions governamentals i no-governamentals, les altres institucions i associacions, els grups de pressió i/o de defensa d'interessos i, també, els mateixos pobres o exclosos socials.

l'exclusió social de cadascun dels individus, famílies, grups d'una col·lectivitat o fins i tot de les diferents zones d'un territori (comunitat autònoma, país, etc.)<sup>29</sup>.

#### 2.1.4.- Pobresa com a manca de capacitats

El darrer apunt conceptual que es vol aportar referent a la progressiva ampliació del significat del concepte de *pobresa* és el que fa referència al tractament d'Amartya Sen de la pobresa com a manca de capacitats<sup>30</sup>. Es presenta en darrer lloc perquè, com afirma Markus Jäntti<sup>31</sup>, lluny de contradir les anteriors aproximacions als fenòmens de la pobresa i l'exclusió social, l'enfocament de Sen en relativitza la importància i els emmarca dins d'un enfocament més ampli i complet del qual passen a ser una part.

Són elements clau d'aquest enfocament el reconeixement de l'heterogeneïtat dels éssers humans -tant quant a característiques externes com internes- i la importància de la seva llibertat en la presa d'eleccions i definició del seu benestar global<sup>32</sup>.

La consideració de la diversitat humana comporta haver d'afrontar implicacions com el reconeixement que les persones puguin perseguir fites i objectius diferents en la seva vida, és a dir, que donat un mateix paquet de béns i recursos decideixin optar per opcions de vida diferents; i també que amb un mateix paquet de béns i recursos tinguin diferents possibilitats

<sup>29</sup> També s'analitza la importància que determinats col·lectius socials tinguin un paper més o menys actiu en la defensa dels seus interessos a obres com: GINER, S. (1979) en què s'analitza el funcionament corporatiu de la negociació en les societats modernes i GINER (1998) en què es parla de la necessitat d'existència de ciutadans actius preocupats per la comunitat a la qual pertanyen i que sentin de veritat responsabilitat cívica; AGUILAR, S. (1994) en què s'elabora un model sociològic que pretén sistematitzar les relacions entre interessos particulars i de grup, i analitzar el funcionament de l'acció col·lectiva en el cas particular dels sindicats de treballadors en condicions de capitalisme avançat però intentant obtenir un model aplicable a totes les associacions voluntàries (no orientades al benefici econòmic) que vertebrin la societat civil; o ALABART, A. (1981 i 1988) en què es detalla el funcionament del moviment associatiu veïnal a la ciutat de Barcelona, els seus orígens, la seva organització, el seu funcionament i la seva coordinació.

<sup>30</sup> Enfocament que es troba extensament desenvolupat a SEN, A. (1995).

<sup>31</sup> JÄNTI, M. (1990: 21-22).

<sup>32</sup> Quant a l'heterogeneïtat dels éssers humans, Lluís Flaquer recull a FLAQUER, LL. (1999: 31-34) que existeixen importants diferències entre els éssers humans, entre les quals ell destaca: (a) diferències entre les persones que composen una determinada unitat familiar -i que fan referència a característiques d'edat, gènere, etc.-; (b) diferències entre famílies a causa de la possessió de diferents tipus de capitals -distingint fonamentalment entre capital material transmès a través de l'herència o les donacions i capital cultural-; i (c) diferències entre famílies per la diferent composició de cadascuna de les unitats familiars i fonamentalment per la presència de membres susceptibles de requerir atencions especials -al·ludint fonamentalment al cas de les famílies monoparentals, les famílies nombroses i les famílies amb persones altament dependents com nadons, infants, invàlids o disminuïts-.

d'assolir unes mateixes fites. Per això, reconèixer aquesta diversitat i la importància de la llibertat com a element constitutiu del benestar dels individus fa necessària una transformació dels plantejaments teòrics i les mesures tradicionalment emprades per mesurar la pobresa, generalment basades en la quantificació dels ingressos.

Sen destaca que allò important no serà el nivell d'ingressos que determinat individu o col·lectiu pugui tenir, sinó la suficiència o insuficiència dels ingressos de què es disposa<sup>33</sup>. Aquesta major o menor suficiència vindrà condicionada per les diferències entre els individus, entre els seus objectius i fites en la vida, i entre les seves capacitats de transformar determinats béns i recursos en l'obtenció de resultats *-logros-* o *funcionaments* -dimensions de la pròpia vida-. En aquest punt és oportú recordar la idea apuntada per Mingione que els que tenen més dificultats per obtenir ingressos també solen ser aquells a qui és més difícil usar-los per millorar les seves condicions de vida<sup>34</sup>.

Seguint aquest quart enfocament, *pobresa* serà *fracàs de les capacitats bàsiques dels individus o grups socials per assolir determinats nivells de funcionaments mínimament acceptables -en la comunitat de referència-, els quals aniran des dels físicament elementals (com l'alimentació, el vestuari, la salut o la protecció,...) als socialment més complexos (com la participació en la vida de comunitat o poder aparèixer en públic sense avergonyir-se)*<sup>35</sup>.

Sen també destaca la importància de considerar no tan sols el nivell de resultats o *logros* (allò que una persona o grup han assolit) sinó també el de les carències (recollint el que no s'ha assolit respecte al màxim que s'hauria pogut obtenir tenint en compte les potencialitats del grup o individu). És a dir, considerant el nivell d'ingressos, caldria recollir tan sols el nivell d'ingressos que s'ha assolit, sinó el volum d'ingressos que seria necessari per tal que les persones sota el llindar de pobresa deixessin de ser pobres i també la desigual gravetat de les situacions de pobresa dels diferents individus o llars en situació de pobresa.

És important tenir presents aquestes consideracions perquè la nova frontera entre pobres i no-pobres definida mostra la insuficiència de l'enfocament que tenia en compte només els ingressos o recursos de què hom disposava, i defensa que també cal considerar les diferents característiques i capacitats d'individus i col·lectivitats per transformar-los

<sup>33</sup> En aquest sentit Sen especifica -a SEN, A. (1995: 128)- que "*tenir uns ingressos insuficients no és qüestió de trobar-se en un nivell d'ingressos per sota d'una línia de pobresa establerta externament, sinó d'haver-se d'acontentar, per força, amb uns ingressos inferiors al que és necessari per generar els nivells de capacitats especificats per la persona en qüestió*".

<sup>34</sup> MINGIONE, E. (1996: 11).

<sup>35</sup> SEN, A. (1995: 126-127).

en diferents *logros* o funcionaments, i la llibertat d'escollir entre ells<sup>36</sup>. En paraules del mateix Sen: "la suficiència dels mitjans econòmics no podrà jutjar-se independentment de les possibilitats reals de 'convertir' els ingressos i els recursos en capacitats per funcionar (...) La suficiència dels ingressos per escapar de la pobresa varia paramètricament amb les característiques i les circumstàncies personals"<sup>37</sup>.

L'ampliació de les variables a considerar ha permès una explicació més coherent de la realitat de la pobresa en països rics, on l'enfocament des de la perspectiva dels ingressos o recursos disponibles feia difícilment comprensible la persistència o fins i tot augment de les borses de pobresa.

### 2.1.5. - Pobresa com a fenomen principalment urbà

La consideració de la pobresa actual com un fenomen fonamentalment urbà no es basa en el fet que la pobresa rural hagi desaparegut, sinó en el fet que, en les societats industrials avançades, és predominantment a les grans ciutats on s'estan activant de manera més viva els "circuitos viciosos" que porten cap a l'exclusió social i cap a la pobresa crònica<sup>38</sup>.

Les explicacions d'aquest fenomen que Mingione<sup>39</sup> destaca com a més importants són: que les transformacions econòmiques i demogràfiques hi són més radicals i hi aporten contínuament noves formes de vulnerabilitat; que les formes de solidaritat comunitària i les xarxes de suport són més dèbils bàsicament a causa d'una major inestabilitat, heterogeneïtat i anonimat; que hi ha en general majors ofertes del suport públic però també una major incapacitat d'aquell de fer front a una demanda més heterogènia i que varia molt amb el temps; que hi ha un major cost de la vida; que hi ha majors dificultats d'emprar estratègies d'autoabastiment i autoajuda i, per tant, que en elles la manca de recursos econòmics es transforma en major mesura en una manca de béns i serveis necessaris<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Per Amartya Sen les diferents capacitats dels individus dependran tant de característiques personals (ser home o dona, jove o vell, sa o amb discapacitats o problemes greus de salut,...), com socials i culturals (SEN, A. (1995)).

<sup>37</sup> SEN, A. (1995: 128). És important assenyalar que serà justament aquesta necessitat de considerar més variables que les estrictament econòmiques el que també justificarà la defensa de programes d'actuació integrals enfront d'altres que únicament pretenen resoldre carències de recursos materials.

<sup>38</sup> MINGIONE, E. (1996: 15).

<sup>39</sup> MINGIONE, E. (1996: 16; 19).

<sup>40</sup> En l'apartat d'aquest capítol referent al canvi de context es troben aquestes característiques explicades i desenvolupades amb major detall.



## 2.2.- Enfocament de l'autora en el debat entorn dels conceptes de "pobresa" i "exclusió social"

Havent indicat breument quin ha estat el procés que ha portat a una progressiva ampliació del que s'identifica com a *pobresa*, i a la seva creixent confusió amb el que s'ha anomenat *exclusió social* i del cada vegada major ús d'aquest segon terme, i abans de procedir a veure quins són els principals problemes que comporta cadascuna d'aquestes aproximacions a aquests fenòmens, vol aclarir-se la presa de posició de l'autora; la qual, com s'ha argumentat, serà un clar condicionador tant de l'estudi que es durà a terme com de les conclusions que se'n derivaran.

Concretament, defenso que hi ha una creixent possibilitat d'intercanviar l'ús dels termes *pobresa* i *exclusió social*. Penso que això és així en la mesura en què, com recullen García i Kazepov<sup>41</sup>, *pobresa* deixa d'identificar bàsicament un fenomen absolut i unidimensional -manca de recursos econòmics- i passa a ser un fenomen estudiat des d'una perspectiva multidimensional, relativa i relacional. Des d'aquesta nova perspectiva, l'estudi de la pobresa posa l'èmfasi en el context social on viuen els pobres, en les relacions d'intercanvi, de reciprocitat i de redistribució que s'hi donen, i en les mancances de drets socials que han d'afrontar. I, per tant, considera no tan sols el seu aspecte de privació material, sinó també el seu aspecte de marginalitat i no-pertinença.

Malgrat aquest apropament, penso que *pobresa* i *exclusió social* continuen no sent dos conceptes idèntics. De fet entenc, com ho fa Vranken<sup>42</sup>, que *pobresa*, com a problema sociològic, és un tipus concret d'*exclusió social*. Un tipus d'*exclusió social* en què aquesta exclusió afecta diferents àrees vitals de l'individu o grup i que el fa viure de manera diferent al que generalment està acceptat en la seva comunitat. Mentre que *exclusió social* serà entesa com un fenomen de no-accés o no-inclusió que podrà ser tant unidimensional com multidimensional; és a dir, que podrà afectar una sola o diverses de les esferes vitals dels individus o comunitats -família, treball, habitatge, educació, salut, etc.-.

Aquells casos en què l'*exclusió social* afecti solament la dimensió econòmica no seran tractats com a casos de pobresa sinó com a casos en què hi ha una *manca de recursos econòmics*.

Serà des d'aquesta perspectiva que s'analitzarà en aquesta tesi l'efectivitat i idoneïtat dels programes de rendes mínimes com a solucions per a aquelles persones que no disposen de prou recursos econòmics, per a aquelles persones que pateixen *exclusió social* en alguna o diverses de les seves dimensions vitals i per a les persones pobres de cada comunitat, totes

<sup>41</sup> GARCÍA, M. I KAZEPOV, Y. (2000).

<sup>42</sup> VRANKEN, I. (2000).

elles expressions de diferents tipus d'exclusió social -multidimensionals o unidimensionals- a les modernes societats postindustrials.

## **2.3.- L'operativització del concepte de "pobresa"**

És imprescindible dedicar un apartat a reflexionar sobre els aspectes tècnics i les mesures que s'adopten a la pràctica per mesurar la pobresa ja que, com reconeix Anthony Atkinson, hi ha una elevada "sensibilitat dels resultats als mètodes emprats i a l'elecció de les definicions" que fa que "les qüestions tècniques no siguin problemes d'escassa importància" i, encara menys, si es considera la repercussió que poden tenir políticament les estadístiques de pobresa, a causa de la seva capacitat tant de mobilització de l'opinió pública, com d'identificació i fixació de prioritats, i l'ús que es pot fer d'aquelles com a indicadors d'endarreriment regional i per a l'assignació de fons socials o de fons estructurals d'ajustament<sup>43</sup>.

2.2.1.- Problemes empírics en la recerca segons l'enfocament teòric que el tractament de la pobresa hi hagi assumit

S'exposen seguidament els tres principals enfocaments teòrics que el tractament de la pobresa ha rebut i els principals problemes que l'adopció de cadascun d'ells té associat prenent com a base l'article de Markus Jantii "On the concept of poverty"<sup>44</sup>.

(1) *L'enfocament de la pobresa com una vida per sota de l'existència mínima* es basa en la pobresa com a fenomen absolut i entén que tota persona té un conjunt de necessitats que ha de satisfer per poder participar de la vida ordinària. Per això, considera que tothom requereix poder disposar d'un cistell de béns i serveis mínims que permeti que les seves necessitats bàsiques quedin satisfetes.

Les principals dificultats d'operativitzar el concepte de pobresa des d'aquest enfocament consisteixen a determinar quines són les necessitats bàsiques que tot individu ha de veure satisfetes<sup>45</sup>; la seva conversió en un

<sup>43</sup> ATKINSON, A. B. (2000: 21).

<sup>44</sup> JÄNTI, M. (1990). En aquest article Jantii parla de tres enfocaments teòrics: el de la pobresa com una vida per sota l'existència mínima, el de la pobresa amb menys recursos i riqueses als quals una persona té dret i el de la pobresa com a manca dels recursos requerits per mantenir/aconseguir les capacitats percebudes com a adequades.

<sup>45</sup> Markus Jantii entén com a necessitats allò que és realment indispensable per evitar un mal als individus, i que justifica les actuacions tot i que pot no motivar l'individu a actuar.

cistell de béns i serveis que efectivament permeti satisfer-les<sup>46</sup> i, finalment, la conversió d'aquest cistell de béns i serveis necessaris en determinada quantitat de diners. Justament serà aquesta quantitat de diners la que marqui la frontera que permetrà distingir empíricament entre persones pobres i persones no pobres, d'aquí la importància de poder-la precisar.

(2) *L'enfocament de la pobresa com a vida amb menys recursos i riqueses als quals una persona té dret* entén que les persones o llars pobres són aquelles que no assolixen el nivell de recursos<sup>47</sup> al qual es considera que tenen dret i que, per tant, esperen.

Les principals dificultats per operativitzar el concepte de pobresa des d'aquesta perspectiva rau en a determinar per què tenen drets les persones - podent-se optar per diferents filosofies morals que ho justifiquin, els principis de justícia de les quals no seran necessàriament compatibles<sup>48</sup> - i a delimitar quin és el nivell d'ingressos esperable o a què es té dret i que es considera suficient per cobrir les necessitats estimades com a bàsiques<sup>49</sup>.

(3) *L'enfocament de la pobresa com a manca dels recursos requerits per tal de mantenir/aconseguir les capacitats percebudes com a adequades* relaciona la idea de pobresa amb la de major o menor disponibilitat de capacitats per part dels individus. Aquest enfocament considera no només els béns o recursos que cada individu té al seu abast, sinó també les funcions i alternatives de què disposa donades les seves capacitats i els objectius i recursos que posseeix. Així, les persones més pobres seran en aquest enfocament aquelles amb menors possibilitats de satisfer les pròpies necessitats a partir dels propis recursos i capacitats. Per tant, en aquest cas,

---

A banda de la referència JÄNTI, M. (1990), hom pot ampliar coneixements sobre el tractament i les característiques de les necessitats dels individus consultant en algun manual de microeconomia -per exemple, FERNÁNDEZ DE CASTRO, J. I. TUGORES, J. (1991)-, les parts referents a la teoria del consum on es parla de les preferències dels consumidors, i també les que fan referència a teoria de jocs i consecució dels equilibris -Nash, Pareto-. En ells es palesen, entre altres, els problemes d'informació i insaciabilitat de les necessitats dels individus.

<sup>46</sup> La conversió de necessitats en un cistell de béns que permeti satisfer-les comporta, entre altres, la dificultat d'haver de considerar les importants variacions que la pertinença dels individus a diferents cultures suposa.

<sup>47</sup> Ingressos econòmics, però també béns (com un habitatge digne) i serveis (com l'educació o la salut).

<sup>48</sup> En són un exemple la de Rawls i la de Nozick que trobem detallades a VAN PARIJS, Ph. (1993), llibre on es fa una important reflexió sobre diferents teories de la justícia en intentar arribar a la definició del que és una "societat justa".

<sup>49</sup> La definició local de moltes d'aquestes qüestions justificarà posteriorment la importància de les institucions locals -ajuntaments, serveis socials d'atenció primària,...- per al desenvolupament de les polítiques socials.

el llindar de pobresa no vindrà determinat únicament per un cistell de béns o serveis o un nivell d'ingressos, sinó també mitjançant un cistell o conjunt de capacitats.

Les principals problemàtiques que cal afrontar per operativitzar aquest concepte de pobresa consistiran no tan sols en les esmentades en el primer dels enfocaments vistos, sinó també en la identificació de les capacitats de cada individu i la manera com aquestes condicionaran el nivell d'ingressos, béns i/o serveis necessaris en cada cas<sup>50</sup>.

### 2.2.2.- Problemes empírics en la recerca segons els indicadors escollits en cada cas per mesurar pobresa i desigualtat social

Es detallen seguidament les principals limitacions que s'han atribuït als *indicadors directes* i *indicadors indirectes*<sup>51</sup> més emprats.

#### *a) Limitacions dels indicadors indirectes per mesurar la pobresa*

Els indicadors indirectes són aquells que volen determinar el nivell de recursos de què disposa el subjecte (o unitat familiar) la pobresa del qual es vol mesurar. Tenen caràcter generalment unidimensional, i solen partir de l'anàlisi de variables com la renda monetària disponible o la despesa de consum familiar i de la creença en el dret a percebre un mínim de recursos.

Aquests indicadors solen partir del supòsit que "*són pobres aquelles persones amb uns recursos inferiors a un determinat nivell, la determinació del qual depèn de la forma concreta de conceptualitzar la pobresa o de les valoracions de la pròpia societat envers la generositat que ha de tenir aquest mínim assolible per tots*"<sup>52</sup>.

Generalment la mesura de la pobresa que segueix aquests criteris defineix un *llindar de pobresa* -entès com a frontera que permetrà distingir entre els que seran considerats pobres i els que no- que sol expressar-se en termes d'un percentatge de renda o de despesa respecte a la renda o despesa mitjana del país o comunitat de referència., sent persones o llars pobres aquelles que no arriben a igualar o superar el percentatge acordat.

En els països de la Unió Europea, el llindar fixat sol identificar com a pobres aquelles persones o llars que tenen unes despeses o uns ingressos nets inferiors a la meitat de la mitjana d'ingressos nets per persona o llar del

<sup>50</sup> És referència obligada que permet ampliar al lector coneixements sobre l'enfocament de les capacitats dels individus: SEN, A. (1995).

<sup>51</sup> S'utilitza la nomenclatura emprada a MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000).

<sup>52</sup> MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 372).

país de referència -sent, per tant, el percentatge del 50% de la variable de referència aquell que en determina el llindar-

Tanmateix, aquest no és l'únic llindar amb què es treballa, ja que com recull Daniel Raventós<sup>53</sup> "s'han establert diferenciacions analítiques suplementàries per identificar als més pobres entre els pobres", i així s'estableixen diferents llindars que permeten distingir la gravetat de la pobresa de diferents col·lectius. La diferència fonamental acordada sobre la base de distints llindars serà aquella que hi haurà entre les persones que viuen en *pobresa relativa* i les que ho fan en *pobresa severa*.

Les persones en situació de *pobresa relativa* són les que gaudeixen d'entre el 50% i el 25% dels ingressos o consum mitjà de la societat o comunitat de referència, distingint-se entre *pobresa moderada* quan es rep més del 25% i fins al 35%; i *precarietat social*, quan es rep més del 35% i menys del 50% de la mitjana de la comunitat per a la variable fixada com a referència.

Les persones en situació de *pobresa severa* són aquelles que viuen una situació més crítica, que obtenen fins a un 25% dels ingressos o consum mitjà de la societat o comunitat de referència, i que generalment es caracteritzen per acumular en gran mesura altres tipus de mancances com, per exemple, una alimentació insuficient; viure en un habitatge deficient, inhumà o precari; tenir poc accés a la cultura i l'educació, la conflictivitat i marginació social, o la convivència amb problemes greus com les drogues o la delinqüència. Entre les persones en pobresa severa es distingeixen també dos col·lectius: estan en *pobresa greu* les persones que reben més del 15% i fins al 25% de la mitjana de la variable seleccionada com a indicador, i viuen en *pobresa extrema* les que en reben fins al 15%<sup>54</sup>.

Tot i tenir present la utilitat de definir un llindar de pobresa a fi i efecte de poder comparar les realitats a diferents zones, països o comunitats, cal recordar algunes de les seves principals limitacions, com són:

1.- Que es tracta d'una mesura de la pobresa absoluta, que considera solament determinat nivell d'ingressos o despeses en un moment concret de temps; són vàlides, per tant, totes aquelles crítiques que apunten a la insuficiència dels ingressos per determinar les veritables situacions de necessitat dels individus<sup>55</sup>, i també que no considera l'evolució en el temps

<sup>53</sup> RAVENTÓS, D. (1999: 82).

<sup>54</sup> Per ampliar la informació sobre les limitacions de les "poverty lines" poden consultar-se ATKINSON, A. B. (1998b: capítol 3) i MINGIONE, E. (1996).

<sup>55</sup> Com les recollides a MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 395-396; 399) en les quals s'afirma que "la correlació entre els ingressos i el nivell de vida (si més no tal com són capaços de definir i mesurar aquí ambdós conceptes) no és en absolut perfecta, cosa que fa que la renda sola pugui resultar insuficient per identificar a aquelles persones que, segons una de les definicions més comunament acceptades del terme pobresa, queden excloses d'un nivell de vida mínim acceptable a causa de l'escassetat dels seus recursos" i també que "sols aproximadament 4 de cada 10 persones amb ingressos inferiors al llindar

dels ingressos o despeses que es tenen en compte. És en aquest sentit que Martínez i Ruíz-Huerta fan la crítica als indicadors indirectes que solen considerar les dades de renda o despeses en un període breu de temps, assenyalant que *"l'observació dels ingressos obtinguts en un moment del temps no permet avaluar de forma correcta les anteriors situacions ni analitzar els factors dinàmics que condicionen el nivell de pobresa de les llars"*<sup>56</sup>.

2.- Que es tracta d'una mesura que es basa únicament en les variables de tipus monetari, excloent altres tipus de variables que poden tenir una importància fonamental<sup>57</sup> envers el benestar econòmic i la capacitat de consum real associada a determinat nivell d'ingressos, importància que sol ser generalment acceptada però que tanmateix no sol incorporar-se en mesurar la pobresa<sup>58</sup>.

3.- Que es tracta d'una mesura que no considera la riquesa (com per exemple la disposició o no d'un habitatge de propietat), que pot ser també una font de recursos addicionals als ingressos o despeses corrents, una garantia que pot permetre accedir més fàcilment al crèdit, i que pot integrar

---

*de pobresa pertanyen (...) al 20% de la població amb menor nivell de vida (mesurat amb l'índex de privació que ells han construït a partir de 18 indicadors) (...) un 15% de la població que no seria caracteritzada com a pobra segons el criteri de la renda pertany, en canvi, al grup d'elevats nivells de privació (...). Els ingressos constitueixen un indicador poc adequat per identificar les persones pobres (...). Una combinació d'indicadors indirectes (com la renda) i directes (com els índexs de privació) podrien resoldre alguns dels problemes que es deriven de les insuficiències de l'enfocament de la renda".* La lectura de l'article permet veure les diferents característiques que presenten les persones identificades com a pobres segons el mètode de la renda i segons la construcció d'un índex de privació en el cas concret del país estudiat: Espanya.

També defensen la necessitat de multidimensionalitat autors com Peter Townsend, qui destaca a TOWNSEND, P. (1993) dos tipus bàsics de privacions: les materials - alimentàries, vestuari, habitatge, etc. - i les socials -com la participació en les institucions socials, i la privació recreativa o educacional-; com Titmuss que insisteix a TITMUSS, R. M. (1987) que qualsevol decisió de política ha de considerar no solament els pressupostos i dades estrictament quantificables, sinó també el balanç humà, els costos socials que aquesta decisió pot comportar, o com Ralf Dahrendorf, qui insisteix a DAHRENDORF, R. (1988) en la necessitat de considerar no solament el necessari avenç en les provisions, sinó també de les titularitats.

<sup>56</sup> MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 373).

<sup>57</sup> En serien exemples diverses classes d'ingressos en espècies que poden obtenir-se mitjançant el treball remunerat com menjar gratuït, cessió de vehicles, regals, viatges o altres beneficis no monetaris; la producció agrícola que els camperols usen per a l'autoconsum; la propietat i en especial la del propi habitatge; o les prestacions de serveis públics i comunitaris a disposició dels individus en les àrees com la sanitat, l'educació, la política familiar, els subsidis per a habitatge, els programes de rendes mínimes o d'altres serveis socials.

Pot ampliar-se la informació sobre aquestes qüestions amb les referències MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000) i ATKINSON, A. B. (2000) citades prèviament i en què es basa principalment el comentari precedent.

<sup>58</sup> MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 373-374).

elements que poden afectar directament el nivell de vida -com l'habitatge o l'equipament de la llar- durant períodes posteriors a aquell en què s'ha realitzat la inversió.

4.- Que la decisió del llindar concret (50%, 25%, etc.) és una decisió arbitrària la fixació del qual condicionarà força els resultats d'aquest indicador, és a dir, el nombre de pobres que es puguin trobar en total i en cadascun dels trams fixats; com també el condicionaran el tipus de mesura escollida per calcular el valor mitjà del conjunt de la societat -mitjana o valor medià-, la ponderació que rebi cadascun dels tipus de llar i l'escala d'equivalència triada<sup>59</sup>.

5.- A més a més, cal considerar que autors com Mingione<sup>60</sup> afirmen que es tracta d'una mesura que subestima alguns factors típics de la pobresa urbana com és la mitjana del cost de la vida -generalment més elevat a les grans ciutats-, la manca d'oportunitats d'autoabastiment o d'autoajuda o l'impacte d'una major inestabilitat i soledat<sup>61</sup>, a voltes agreujats per processos de concentració, d'existència de guetos i deteriorament de les condicions de vida dels pobres urbans<sup>62</sup>, i que tendeix a sobreestimar el nombre de pobres en incloure individus o grups que poden disposar de recursos ocults o tenir unes menors necessitats que la mitjana o que poden viure en àrees menys cares<sup>63</sup>.

#### *b) Limitacions dels indicadors directes per mesurar la pobresa*

Els indicadors directes són indicadors que pretenen quantificar el nivell de vida i tenen característiques i estructura multidimensional ja que es considera que *"la pobresa consisteix fonamentalment en una situació en què es donen mancances en una sèrie d'àmbits, com l'alimentació, l'habitatge, l'equipament de la llar, les activitats d'oci o qualsevol altra àrea que es consideri rellevant a cada societat i moment històric"*<sup>64</sup>.

Identificar la població pobra demana en aquest cas *"obtenir indicadors que representin directament la posició de les llars en les*

---

<sup>59</sup> Aquestes qüestions tècniques queden explicades en detall a ATKINSON, A. B. (2000: 15-18).

<sup>60</sup> MINGIONE, E. (1996).

<sup>61</sup> Pot ampliar-se aquest aspecte a RIESMAN, D. et al. (1981).

<sup>62</sup> L'estudi de la territorialització de la pobresa i l'impacte espacial de les recents transformacions pot ampliar-se per exemple amb: MUSTERD, S. (2000), OSTERDORF, W. (2000), SIMON, P. (2000), MURIE, A. (2000).

<sup>63</sup> Mingione posa com a exemples -MINGIONE, E. (1996)- la població rural i la població anciana que disposa de bona salut i una bona xarxa social de suport, principalment si viuen en habitatges propis.

<sup>64</sup> MARTINEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 376).

*diferents parcel·les que integren el nivell de vida i permetin sintetitzar la seva situació global*<sup>65</sup>.

Així, mentre en el passat hi havia a banda de les aproximacions via renda o despesa alguns estudis que pretenien mesurar la pobresa a través de la consideració d'alguna mancança material concreta -com per exemple, el nombre de persones o famílies que viuen en habitatges insalubres o amb importants mancances en els serveis o l'equipament de què disposen; amb importants mancances educatives o sanitàries, o que viuen en zones especialment marginals o amb una presència important de problemàtiques socials considerades molt greus (prostitució, delinqüència, drogues, maltractaments...)-, actualment, i com Martínez i Ruíz-Huerta indiquen, *"l'estratègia més habitual ve donada per la construcció d'índexs de privació multidimensionals que proporcionen una agregació de les carències experimentades en els diversos àmbits"*<sup>66</sup>. Aquesta fórmula tampoc està exempta, però, de dificultats metodològiques. Entre les principals dificultats metodològiques que presenta poden destacar-se: l'arbitrarietat en l'elecció de les dimensions i indicadors a incloure en els índexs de privació i en la decisió sobre la ponderació de cadascuna de les dimensions en la construcció de l'índex agregat de privació<sup>67</sup>; i la dificultat de tractar les diferències en els gustos i estils de vida quan hi ha manca d'informació sobre la voluntarietat de les carències observades amb els indicadors de privació, i quan es presenten dades contradictòries entre satisfacció de necessitats "bàsiques" i de "no necessitats".

*c) Complementarietat dels indicadors directes i indirectes en l'estudi de la pobresa i l'exclusió social, i altres requeriments per millorar la definició operativa d'aquells*

Autors com Rosa Martínez i Jesús Ruíz-Huerta recullen el suggeriment de Ringen i defensen en l'actualitat que *"ni els indicadors del nivell de recursos ni els del nivell de vida són suficients per si mateixos, sinó que és necessari utilitzar-los simultàniament"*, indicant que *"el problema principal que planteja l'ús exclusiu d'indicadors indirectes és que no impliquen una comprovació directa del nivell de vida, per això, si la relació entre ambdós conceptes no és perfecta (...existint raons per pensar que no ho és...) es corre el risc de classificar com a pobres persones amb un nivell de vida més elevat que altres que estan per sobre del llindar".* D'altra banda, *"usar solament indicadors del nivell de vida planteja també*

<sup>65</sup> MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 376).

<sup>66</sup> MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 376).

<sup>67</sup> Per exemple, pot decidir-se donar un pes idèntic a cadascuna de les dimensions o ponderar concedint més importància a la manca d'aquells béns que un major percentatge de població considera necessaris.



*importants dificultats teòriques i pràctiques, derivades especialment de la dificultat d'aïllar la influència dels gustos i estils de vida voluntàriament assumits quan no es tenen en consideració els recursos*"<sup>68</sup>.

Aquesta combinació d'indicadors directes i indirectes pot permetre avançar tant en el terreny de la mesura com en el de la comprensió de la realitat del fenomen de la pobresa entès des d'una perspectiva relativa i multidimensional, i demana que s'usin complementàriament les tècniques quantitatives i qualitatives en el terreny de la investigació social. Per això, hi ha una revaloració dels mètodes qualitius com a mètodes per a la recerca científica, i s'emfatitza la seva utilitat per a l'apreciació de les diferències culturals i socials i la comprensió de la pluralitat a la societat<sup>69</sup> i, també, per a l'augment de la consistència entre la visió teòrica del fenomen de la pobresa i les fórmules emprades per a la seva mesura.

Continuar avançant i superant les limitacions esmentades requerirà també quantificar i caracteritzar el fenomen de la pobresa i poder disposar de *dades adequades i fiables*, en el sentit que calen dades obtingudes sistemàticament partint de la base del que cal als científics socials i no d'allò que és més fàcil o econòmic d'obtenir, o d'allò que preexisteix i ha estat obtingut amb altres finalitats o té una fiabilitat difícil de comprovar.

També cal poder gaudir de *dades que no es limitin únicament a les variables d'ingressos i despeses tradicionals*. Dades que vagin més enllà de la dimensió econòmica, i fins i tot del conjunt de dades que són quantificables, apostant no solament per les dades quantitatives, sinó també per les dades qualitatives -tradicionalment rebutjades per molts economistes i científics socials-, ja que si bé és cert que presenten majors dificultats d'obtenció, comparabilitat i agregació, també ho és que permeten en bona mesura completar la informació que ens aporten les variables quantitatives i dotar-les de significat<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 380).

<sup>69</sup> CHAMBERLAYNE, P. (1997: 8).

<sup>70</sup> Podem citar com a estudis recents que apunten en aquesta línia els que corresponen a les nostres referències LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. I AGUILAR, M.(2000), y el de MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000), on les bateries d'indicadors seleccionades van força més enllà de les variables econòmiques i d'ingressos. A LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. I AGUILAR, M.(2000) els indicadors queden recollits en l'Annex III, pàgina 101, i fan referència tant a l'accés a l'activitat econòmica i l'ocupació, com als sistemes de protecció social -educació, sistema sanitari i sistema de garantia d'ingressos-. A MARTÍNEZ, R. I RUIZ-HUERTA, J. (2000: 387) es recullen un total de 18 indicadors agrupats en tres dimensions: una dimensió bàsica referida a mancances clau: l'habitatge -fred, retard en els pagaments- el menjar i la roba; una dimensió sobre habitatge i instal·lacions de la llar, i una dimensió secundària sobre l'accés a determinats béns i situacions (televisió en color, cotxe, vídeo, vacances pagades fora com a mínim una setmana a l'any, renovar part del mobiliari, estalviar).

També són necessàries *dades comparables* tant al llarg del temps com entre diferents realitats locals, regionals, nacionals o internacionals<sup>71</sup>, permetent-los unir els seus esforços en la comprensió de la realitat social, i la manera com aquesta pot definir-se, mesurar-se i modificar-se-, alhora que els exigeix l'assoliment d'un cert consens tant teòric -definició dels problemes i conceptes- com metodològic -selecció i definició de les variables i dels indicadors a emprar-, que faci possible utilitzar un mateix llenguatge, i a partir d'ell poder avançar.

Compartir experiències i col·laborar internacionalment exigeix disposar de prou recursos i també de persones ben qualificades que s'hi vulguin dedicar, alhora que obre una nova dimensió que pot afavorir una més ràpida superació de les limitacions i l'avenç cap a un major i millor coneixement de la realitat i dels camins que en poden permetre la millora.

### **3.- Reflexions i evolució entorn del concepte de "ciutadania"**

#### **3.1.- Pobresa i exclusió social, situacions injustes?**

El fet que hi hagi persones que no puguin satisfer les seves necessitats, que no tinguin accés a uns béns, recursos, o funcionaments mínims, o que quedin excloses de determinats grups, associacions o comunitats, no és necessàriament un problema que exigeixi la intervenció dels agents socials per a la seva correcció. Que ho sigui o no dependrà, bàsicament, de la idea de justícia social que imperi en cada societat, és a dir, del que es consideri que és just esperar obtenir-ne<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> En aquesta línia ha estat clau la informació recollida gràcies al projecte ESOPPO - Evaluation of Social Policies Against Social Exclusion at the Local Urban Level, finançat per la Unió Europea dins del V Programa de Lluita Contra la Pobresa i l'Exclusió Social, i realitzat entre 1996 i 1998. Projecte en què la doctorant va participar juntament amb un complet equip d'investigadors de 13 ciutats -Barcelona, Bremen, Cosenza, Göteborg, Halle, Helsingborg, Lisboa, Milà, Porto, Rennes, Saint-Etienne, Torí, Vitória-, de 6 països europeus -Alemanya, Espanya, França, Itàlia, Portugal, Suècia-, i en què es van recollir dades tant quantitatives com qualitatives a cadascuna de les ciutats partint d'uns criteris comuns que n'havien de permetre la comparabilitat no tan sols entre diferents ciutats d'un mateix país, sinó també a àmbit transnacional.

<sup>72</sup> Per a una introducció sobre el que pot entendre's per "*societat justa*" pot llegir-se VAN PARIJS, Ph. (1993). També a SARASA, S. I MONTAGUT, M. (1995) es fa una aproximació a les teories de la justícia que han guiat l'aparició i justificació dels estats del benestar, aproximació que pot ampliar-se amb la consulta d'obres com *The constitution of Liberty* d'A. Hayeck (1960); *Social choice and individual values* de K. J. Arrow (1951-

De fet, el que es vol palesar en aquest apartat és justament com aquesta idea de justícia o del que és just esperar ha anat variant al llarg del temps, i es farà mostrant els drets i deures que l'*estatus de ciutadà*<sup>73</sup> ha anat incorporant al llarg de la història fins arribar a l'actualitat, en què la majoria de societats occidentals -marc on cal inserir la ciutat de Barcelona, àmbit geogràfic en què se centra el nostre estudi- consideren *just* que tot *ciutadà* -entès com a veí d'una ciutat- tingui dret a accedir a un *mínim nivell de vida*.

Aquest nivell de vida mínim exigible incorpora un seguit de drets i deures de diferent natura -civils, polítics i socials- que són exigibles per part de tot ciutadà i, per tant, permeten classificar com a *injustes* aquelles situacions en què no queden garantits. Per exemple, les situacions de pobresa i exclusió social -que s'han definit en l'anterior apartat- en tant que no garanteixen a les persones un mínim nivell de benestar i de participació en les societats on viuen, fet que justifica l'interès de la comunitat científica -i en concret de la doctorand- i també de les autoritats locals, nacionals i comunitàries a aconseguir dissenyar polítiques socials que permetin afrontar amb la màxima eficiència i eficàcia aquestes situacions no desitjables.

### **3.2.- L'estatus de ciutadà i la seva evolució**

L'*estatus de ciutadà* és aquell que proveeix uns drets públics i universals i un estatus únic i comú a tots els membres d'una mateixa unitat social<sup>74</sup>. Marshall<sup>75</sup> va identificar tres components històrics en la seva anàlisi del desenvolupament de la ciutadania a Anglaterra:

(1) *La ciutadania civil*, que està associada als drets necessaris per aconseguir la llibertat individual, entre els quals cal destacar els drets de parla, de pensament i de fet, d'igualtat de tots els ciutadans davant de la llei, i també el dret a la justícia, a poder ser defensats davant de les Corts, a la propietat privada i al treball en l'ocupació i lloc que cadascú triï. Les institucions clau que s'hi associen són les Corts i els Tribunals de Justícia.

(2) *La ciutadania política*, associada al dret de tot ciutadà a participar en l'exercici del poder polític com a membre d'un cos investit amb autoritat política o com a elector dels que formaran part d'aquest cos polític, i del qual el Parlament, els Ajuntaments i les institucions de govern local seran les principals institucions associades.

---

1963); *Teoría de la justicia* de J. Rawls (1972); *What does a legitimation crisis mean today* de J. Habermas (1984); *Anarquía, estado y utopía* de R. Nozick (1988); o *Ética y economía del bienestar: una panorámica* de A. Doménech (1994).

<sup>73</sup> Reconeixement legal de pertinença a una comunitat.

<sup>74</sup> DAHRENDORF, R. (1988).

<sup>75</sup> MARSHALL, T. H. (1950).

(3) *La ciutadania social* associada principalment al dret de tot ciutadà a gaudir d'un benestar econòmic i a la seguretat del dret de poder compartir l'herència social i viure d'acord amb els estàndards de vida que predominen en una societat, i del qual el sistema educatiu i de serveis socials són les institucions clau ja que permeten a les persones de poder escollir lliurement i els garanteix que puguin disposar d'un nivell de vida digne segons els canons establerts per la mateixa societat de referència per a tots els seus ciutadans.

Tot i els seus distints components l'estatus de ciutadà és per a Marshall un estatus únic i comú a tots els ciutadans a partir del qual es reconeix a tots una igualtat fonamental<sup>76</sup>. Igualtat fonamental que no és pas incompatible amb la possibilitat que existeixin desigualtats en altres camps com podria ser el de la distribució dels recursos materials<sup>77</sup>. Tanmateix, en la mesura en què aquesta igualtat fonamental reconeguda s'amplia, i l'estatus de ciutadà s'enriqueix, aquestes possibles diferències en altres dimensions esdevenen menys importants.

És imprescindible centrar-nos, ni que sigui breument, en com s'anà donant aquesta ampliació o enriquiment progressiu de l'estatus de ciutadà. Marshall distingeix tres fases que es corresponen respectivament amb la lluita per cadascun dels diferents elements constitutius -civil, polític i social- esmentats a l'inici de l'apartat. Aquests, que en principi havien estat defensats per unes mateixes institucions estatals i tenien un important component local -podent diferir força entre unes i altres localitats-, anaren patint amb el temps un procés de fusió geogràfica -que els faria extensius a comunitats cada vegada més àmplies- i de separació funcional -que faria que cadascun d'ells anés sent desenvolupat i defensat per diferents institucions, seguint diferents principis i velocitats.

De fet, generalment s'atribueix el període formatiu bàsic de cadascun d'ells a segles diferents, sent els *drets civils* els primers a desenvolupar-se, i corresponent el seu període formatiu bàsic a finals del XVII i durant el segle XVIII. La ciutadania fou, doncs, en principi, el reconeixement d'un seguit de drets civils per a un conjunt de ciutadans, i la seva ampliació es va caracteritzar per l'extensió del nombre de drets a què al·ludia i per atorgar un estatus d'igualtat al conjunt de ciutadans. Es tractà,

<sup>76</sup> És justament aquesta igualtat fonamental la que s'ha anat ampliant amb el temps, essent al principi una igualtat civil, afegint-s'hi posteriorment la dimensió política i, finalment, el reconeixement d'uns drets socials comuns.

<sup>77</sup> Per veure què s'entén per *igualtat fonamental* i com la defensa de la igualtat en determinades variables no és incompatible amb l'acceptació de desigualtats en d'altres, sinó que justament pot implicar necessàriament això donada la diversitat dels éssers humans, pot consultar-se SEN, A. (1995), principalment els seus capítols introductoris i primer.

però, d'uns drets que tingueren pocs efectes sobre l'estructura de classes o la desigualtat, ja que el seu reconeixement formal no s'oposava a les desigualtats inherents a la societat capitalista, sinó que, ben al contrari, eren uns drets útils i indispensables per al funcionament d'una economia de mercat.

El privilegi polític -*drets polítics*- no formava part d'aquests drets civils reconeguts, i es mantingué restringit a una determinada classe econòmica fins al segle XVIII, i va ser bàsicament al llarg del segle XIX que va expandir-se permetent que cada vegada fossin més les capes de població que podien escollir els propis representants o esdevenir-ne per si mateixos. A principis del segle XX aquest dret va ser reconegut a tots els homes amb el sufragi universal masculí (1918). Per tant, l'expansió dels drets polítics difereix del dels civils tant pel caràcter de l'ampliació com pel moment temporal en què aquesta es donà.

Finalment, al llarg del segle XX s'ha incorporat un tercer component a la ciutadania, el component social, és a dir, el reconeixement a gaudir d'uns *drets socials*, d'un sostre mínim de dignitat humana reconeguda i que havia de ser garantida per la comunitat de referència. Aquesta ampliació de la ciutadania ha estat possible fonamentalment gràcies al desenvolupament de l'educació pública a finals del segle anterior, i ha tingut, aquesta vegada sí, repercussions fonamentals sobre les desigualtats socials. De fet, si bé en un principi no volia interferir en el funcionament del lliure mercat i solament pretenia oferir una ajuda (com una caritat) a aquells que per estar malalts o incapacitats no eren capaços de valer-se per si mateixos en el lliure mercat -i, per tant, l'ajuda als quals es dotava d'una càrrega enormement pejorativa i discriminant-, ha acabat comportant un desplaçament de la idea d'integració social des de l'esfera dels sentiments i el patriotisme cap a la de la satisfacció material de necessitats, i portant a voler aconseguir la disminució de les desigualtats en els ingressos econòmics entre uns i altres membres de la comunitat, introduint nous criteris de justícia social redistributiva -com els *means-tested*- en camps com els de la justícia o la sanitat. Això va suposar, per tant, un canvi en les bases de funcionament de l'estructura de la societat, des de la primacia del lliure mercat a un sistema que prioritzi la igualtat social<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Sobre aquestes qüestions i sobre el treball de Marshall en general pot consultar-se la referència GARCIA, S. i LUKES; S. (comps.) (1999).

En el camp dels serveis socials ha comportat la tendència a imposar un model d'Estat que garanteix un mínim de determinats béns i serveis -com poden ser l'educació, la justícia o la sanitat- per a tothom<sup>79</sup>, fent minvar les desigualtats en la base de la piràmide social, encara que a voltes sigui a costa de sofrir vergonya i estigma per part d'aquells que se n'han de beneficiar<sup>80</sup>.

La utilitat de la claredat expositiva d'aquesta cronologia per entendre com s'ha anat donant una ampliació progressiva de la base de la ciutadania no ha de fer oblidar, però, que l'estudi de Marshall és fonamentalment una anàlisi històrica que té com a objectiu l'estudi de la societat anglesa, i que aquesta evolució de drets civils, polítics i socials no s'ha donat de la mateixa manera en totes les societats. La realitat sovint és més complexa que els models que l'expliquen, i també ha estat així en el desenvolupament i ampliació de les bases de la ciutadania, on segons les societats han pogut existir algunes coincidències temporals i encavalcaments en els desenvolupaments d'uns i altres tipus de drets o, fins i tot, alteracions en l'ordre d'ampliació ara esmentat<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Titmuss destaca com un dels autors que han defensat -vegeu TITMUSS, R. M. (1987)- aquesta necessitat d'un estat del benestar modern que garanteixi amb la seva política social el benestar de la comunitat i distribueixi correctament els costos del progrés -referint-se principalment als costos derivats del procés d'industrialització i modernització-, i també, uns nivells educatius suficients i una mínima seguretat vital per als ciutadans.

<sup>80</sup> Marshall afirma -MARSHALL, T. H. (1950)- que els sentiments de vergonya i estigma associats a les ajudes percebudes de l'estat del benestar vénen determinats bàsicament en funció de quatre factors fonamentals: si els beneficis s'ofereixen a tothom o estan limitats a determinades categories -disminuint l'estigma a major universalització, però també les possibilitats de reducció de les desigualtats originals-; si prenen la forma monetària o de prestació de serveis -sent important l'element qualitatiu quan s'ofereixen els serveis, alhora que cal considerar que poden comportar l'augment però també la disminució de la igualtat d'ingressos segons els casos-; si el mínim fixat és més o menys elevat, i la manera com es determina aquest mínim. Els distints efectes d'aquests factors tindrem ocasió de mostrar-los més endavant en analitzar el cas concret de la renda mínima d'inserció a Barcelona i comparar-la amb les d'altres ciutats d'arreu d'Europa.

És també pertinent recollir aquí les observacions de Titmuss -a TITMUSS, R. M. (1987): capítol 9-sobre el fet que el funcionament dels mercats privats pot no garantir tampoc que desapareguin la discriminació i l'estigma en l'ofertament de serveis (com l'educació, la seguretat social, les assegurances per malalties, etc.) ja que sovint el mercat tracta els col·lectius que més els poden necessitar com grups de '*major risc*' o '*risc dolent*', i així, els considera una classe de consumidors diferents (de segona classe), cosa que redueix les seves possibilitats d'elecció, fins i tot en aquells casos en què disposen de la capacitat econòmica que els permetria escollir.

<sup>81</sup> Un exemple d'aquestes alteracions és el que correspon al desenvolupament de la ciutadania en el cas espanyol, al qual ens aproparem amb més detall en el capítol següent de la present tesi doctoral.

### **3.3.- Conseqüències de l'evolució de l'estatus de ciutadà per a l'existència de pobres i exclosos socials a les ciutats**

Quina relació pot establir-se entre l'evolució dels drets i deures reconeguts als ciutadans i l'existència de pobres i exclosos socials a les ciutats?

Com s'acaba d'exposar pot concloure's que a les societats avançades s'ha anat ampliant l'abast de la ciutadania a major nombre de persones i que l'estatus de ciutadà ha anat suposant el reconeixement d'un sostre mínim de drets i deures cada vegada més elevat. En la mesura en què això és així -és a dir, a mesura que s'han anat augmentant tant les provisions (béns i serveis) com les titularitats (drets) que corresponen als ciutadans- ha anat augmentant el nombre de persones a les quals la societat reconeix el dret de viure dignament i les possibilitats que puguin fer-ho i, per tant, el nombre de persones i llars que haurien de veure minvar el seu risc de viure en pobresa o exclusió social.

Tanmateix, si aquest havia estat el procés seguit a les societats que havien vist consolidar estats del benestar en les dècades posteriors a la Segona Guerra Mundial, les darreres dècades mostren que el progrés no és lineal i que hi ha situacions que ara poden qüestionar avenços previs i fer que els fantasmes de la pobresa i l'exclusió social prenguin força en les modernes societats postindustrials. És per aquest motiu que cal analitzar quins han estat els canvis fonamentals que s'hi han donat, i que poden haver afeblit els mecanismes que tradicionalment n'havien evitat un creixement desmesurat, alterant l'equilibri de poders que hi impera i que orienta la negociació col·lectiva cada vegada més cap a la lluita en el terreny de les provisions, que tendeix a oblidar la defensa de les titularitats<sup>82</sup>, i que fa que pugui deturar-se el *progrés autèntic*<sup>83</sup> que fins ara la seva història havia suposat. Són justament aquestes qüestions les que s'analitzen en els apartats següents.

---

<sup>82</sup> Dahrendorf afirma -DAHRENDORF, R. (1988)- que en el món modern hi ha hagut una important transformació de l'antiga lluita de classes, essent ara una lluita organitzada on el consens substitueix el conflicte, on els conflictes queden domesticats per institucions en què troben una expressió constitucional ordenada, i on els partits polítics, els parlaments i les eleccions eviten la necessitat de l'adveniment de revolucions que sí que havien estat necessàries en el passat. Com a exemples de grans revolucions que s'han donat en el passat l'autor destaca: la Revolució Industrial, que identifica com a revolució de provisions, i la Revolució Francesa, que identifica com a revolució de titularitats.

També a GINER, S. I PÉREZ YRUELA, M. (1979: 7 i 10) es fa menció de com en les societats modernes "els modes fonamentals de dominació, integració i conflicte queden mediatitzats o són creats per la presència creixent de corporacions" que són els actors que, segons l'autor, vertebraven l'ordre social general.

<sup>83</sup> L'expressió correspon a Ralf Dahrendorf -DAHRENDORF, R. (1988)-.

## **4.- Reflexions sobre el canvi de context econòmic, polític i social**

En els darrers anys s'han succeït un seguit de transformacions que han incidit de manera decisiva en els mecanismes d'integració tradicionals, afectant tant l'estructura econòmica i productiva, com l'estructura demogràfica i familiar, com l'estructura política i dels estats del benestar, i fent-ho en tal mesura que autors com Colling Crouch<sup>84</sup> han passat a parlar de postfordisme, postkeynesianisme i postsocialdemocràcia per caracteritzar la nova etapa, la realitat actual. A continuació es detallen els canvis principals que s'han donat en cadascuna d'aquestes esferes i també les principals conseqüències que a nivell de provisions i titularitats se n'han derivat, que comportaran l'augment del risc de pobresa i exclusió social i que qüestionaran l'eficàcia dels sistemes d'integració tradicionals, fets que posaran de manifest la necessitat de noves vies que permetin garantir la cohesió social i l'assoliment del mínim de dignitat per a tots els éssers humans.

### **4.1.- Transformacions en l'estructura econòmica i productiva, i en el mercat de treball**

Es comença exposant els canvis que ha sofert l'estructura productiva perquè són aquells que més han destacat la majoria d'estudis actuals i també perquè les seves conseqüències sobre les restants esferes a analitzar -la familiar i la del benestar- són molt importants.

El sector industrial ha sofert transformacions importants ja que es passa d'un sistema de producció fordista basat en la producció i el consum de masses a un nou sistema productiu i d'organització socioeconòmica, orientat més a la qualitat que a la quantitat, en què la producció de masses es limita cada vegada més a determinades fases de la producció i en què augmenta la importància de la producció de béns de qualitat. A més, l'economia es globalitza i afavoreix una producció d'abast cada vegada més mundial: el mercat es mundialitza, i la producció i la competència també, sent cada vegada majors les pressions per reduir costos<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> CROUNCH, C. (1994).

<sup>85</sup> L'entrada en escena d'un seguit de països del sud-est asiàtic capaços de produir a uns costos molt baixos fa que els restants productors també hagin d'abaratir la seva producció, sovint, a costa de minvar el cost que suposa el manteniment de les garanties socials dels seus treballadors.

Sobre la pèrdua dels límits geogràfics de molts components de l'economia i del mercat mundial, pot llegir-se l'article de Saskia Sassen -SASSEN, S. (1999a)-.



També canvia el pes relatiu dels diferents sectors productius, i destaca la importància creixent que adquireix el sector dels serveis. De fet, especialment a les grans ciutats, s'observa com la manufactura ha anat sent desplaçada per activitats de serveis<sup>86</sup>. Activitats que han fet que les ciutats ressorgeixin "com a localitzacions preferents per a la producció de serveis especialitzats, i com a llocs clau per a la producció en les economies avançades. Rol que en bona mesura havien perdut quan dominava la producció de masses estandarditzada a gran escala"<sup>87</sup>. De la seva capacitat per esdevenir claus en el nou sistema productiu, és a dir, per ser capaces d'oferir els serveis especialitzats que la producció requereix -com centres jurídics, financers, publicistes, o un bon accés a noves xarxes informàtiques i de telecomunicacions-, dependrà el seu posicionament en el nou sistema mundial de ciutats que s'està formant i que condicionarà les perspectives presents i futures - econòmiques, laborals i de desenvolupament social i cultural- de la ciutat i dels seus habitants. Per a Sassen<sup>88</sup> aquestes transformacions a les ciutats han d'entendre's com a transformacions sistèmiques perquè suposen tant un canvi en la manera de produir com en la pròpia organització econòmica.

Aquests canvis estan comportant una important polarització de l'ocupació. Sassen<sup>89</sup> posa de manifest que el sector serveis està creant simultàniament un seguit d'ocupacions de baixa qualificació i poca remuneració<sup>90</sup>, i un seguit d'ocupacions que requereixen elevats nivells de formació, segmentació laboral que també es tradueix en una clara polarització en les retribucions monetàries i en les garanties socials obtingudes gràcies a la vinculació d'aquestes amb el treball remunerat<sup>91</sup>. El nivell d'estudis i de professionalització seran fonamentals per determinar l'accés a un o altre segment del mercat i, per tant, per garantir el sosteniment de la llar<sup>92</sup>. És principalment als grans centres financers on aquest tipus de

<sup>86</sup> En aquest treball es mostra aquest procés a la ciutat de Barcelona en el capítol sisè.

<sup>87</sup> SASSEN, S. (1999b: 67).

<sup>88</sup> Poden ampliar-se aquestes qüestions amb les referències SASSEN, S. (1999a i 1999b).

<sup>89</sup> SASSEN, S. (1999b: 70-71).

<sup>90</sup> Mingione fa referència a Sassen i anomenant "bad jobs" aquestes ocupacions, en posa alguns exemples com: treballs de *catering* i als hotels, d'oci i entreteniment, de manteniment, de neteja o de seguretat (MINGIONE, E. (1996: 29)).

<sup>91</sup> Seguint l'aproximació que en fa Daniel Raventós a RAVENTÓS, D. (1999) es diferencia entre "a) treball amb remuneració en el mercat; b) treball domèstic i c) treball voluntari" (pàg. 62). S'entendrà com a treball remunerat aquell que "abarca activitats que permeten accedir a una font de renda" (pàg. 62); com a treball domèstic, les "activitats realitzades a la llar, les tasques d'atenció i cura dels menors i de la gent anciana de la casa" (pàg. 69), i com a treball voluntari, "l'ocupació del temps propi en activitats dedicades als demés sense remuneració i que no formen part del treball domèstic" (pàg. 74).

<sup>92</sup> Citant novament Mingione a MINGIONE, E. (1996: 29): els "bad jobs" són insuficients per garantir el sosteniment de la llar a causa de la seva inestabilitat i els pocs recursos que ofereixen, tant si es tracta de l'únic ingrés que arriba a la llar com si es tracta de llars

treballs s'han expandit pràcticament sense oposició i, per tant, on el creixement de masses de treballadors pobres ha contribuït a la formació de grans grups de gent -i entre ells d'infants- amb serioses dificultats econòmiques, dificultats que poden en bona mesura condicionar també el seu accés a serveis crucials com ara l'accés a l'habitatge, la salut o l'educació, i facilitar el desencadenament de circuits malignes de pobresa i exclusió social<sup>93</sup>.

Àdhuc, enfront d'aquests canvis, els treballadors han vist minvar el seu poder de negociació, principalment perquè els avenços tecnològics fan cada vegada més possible la substitució de treball per capital en moltes de les fases productives, i perquè la creixent especialització en les tasques productives afavoreix la diferenciació dels interessos d'uns i altres i, així, dificulta la unió dels treballadors i el desenvolupament de la solidaritat entre ells que els havia permès bons resultats en el passat<sup>94</sup>.

En termes generals, i com recull Mingione<sup>95</sup>, es passa d'un model en què es garantia un treball a jornada completa per al cap de la llar (el *breadwinner*), amb uns ingressos familiars també força estables, a un nou model en què solen haver-hi múltiples salaris a la llar, menys estables i de menor quantitat<sup>96</sup>. Tot i així, i centrant-nos en els països mediterranis,

---

àmplies on són diverses les persones que realitzen tasques d'aquesta mena. Per tant, no permeten escapar o defugir de la pobresa.

<sup>93</sup> MINGIONE, E. (1996: 29).

<sup>94</sup> En aquest sentit argumenta Peter Townsend, a TOWNSEND, P. (1993), que la globalització de la dinàmica econòmica en el si dels països de la Unió Europea comporta la creixent pèrdua de possibilitats dels ciutadans de fer sentir la seva veu i disposar d'uns drets i deures garantits, i dels Estats per tal d'intervenir assegurant-los; alhora que l'expansió de determinades fórmules -privatitzacions, desregulacions, disminució de costos econòmics i empresarials...- i maneres de fer política social -estat del benestar residuals i amb despeses cada vegada més controlades-, tendeixen a minvar les garanties socials tradicionalment defensades a àmbit nacional en pro d'una major competitivitat a àmbit internacional. I d'altra banda, la proliferació d'organitzacions, empreses i corporacions d'abast supranacional, cada vegada més poderoses i amb majors possibilitats de defugir els mecanismes de control dels estats nacionals, també és un element decisiu.

També Bill Jordan argumenta en aquest sentit -a JORDAN, B. (1996)-, destacant la pèrdua de poder de les unions de treballadors i el creixent poder dels empresaris per modificar les condicions de treball en la nova realitat econòmica, política i social, on s'imposen mesures liberalitzadores i flexibilitzadores que també afavoreixen un context de globalització i interdependència creixent entre els diferents països, la deslocalització de determinades fases productives intensives en mà d'obra cap als països del sud-est asiàtic, i la concentració de les fases productives més intensives en capital i alta tecnologia en els països més desenvolupats, com a mesures que permeten reduir costos econòmics a les empreses, però que comporten importants costos socials.

<sup>95</sup> MINGIONE, E. (1996: 16).

<sup>96</sup> Mingione insisteix en el mateix article (MINGIONE, E. (1996)) en la importància de la incorporació de la dona al treball i en els canvis que a nivell domèstic suposa, existint més pressions per al repartiment de les tasques de la llar, tot i que en bona mesura aquestes continuen reposant bàsicament sobre les dones que són, com reconeixen molts estudiosos,

aquest nou model continua tenint una base clarament patriarcal, i garantint ocupació i salari als homes adults caps d'una llar, mentre castiga en major mesura les dones i els joves que volen accedir a treballar, que tenen dificultats per aconseguir-ho i que no troben suficient protecció en la família ni en l'estat del benestar<sup>97</sup>.

Per tot, és clau considerar tant la quantitat com el tipus de treballs que es creen, i també, tant el nombre com el tipus d'aturats que el sistema va generant, sent un dels principals problemes que el nou context està ocasionant la generació d'atur de llarga durada i la important desqualificació de les persones a les quals està afectant<sup>98</sup>, cosa que augmenta el seu risc de pobresa i exclusió social.

Resumint, als països desenvolupats -marc on cal contextualitzar la present tesi doctoral- hi ha hagut un canvi de sistema i es produeix de diferent manera: actualment impera un mercat mundial i globalitzat, on augmenta la competència, on es capitalitzen bona part de les fases productives, on la producció i la venda superen els límits nacionals, on minva la producció de masses i augmenta la de productes de qualitat, i on perden importància relativa agricultura i indústria, a favor del sector dels serveis. Aquesta nova manera de produir ha tingut importants efectes a nivell d'oportunitats i garanties laborals dels ciutadans: com són la dualització en les retribucions i en les garanties i estabilitat laborals, que porten a l'aparició de persones amb una feble o intermitent relació amb el món del treball, de persones que malgrat aconseguir un ocupació remunerada reconeguda aquesta no els permet establir la seva vida ni accedir a un nivell de recursos necessaris per poder viure dignament, i de persones que queden al marge del mercat laboral de manera continuada sofrint una important desqualificació professional<sup>99</sup>; i, per tant, a l'existència d'un major risc

---

les que en major mesura veuen la seva carrera professional condicionada pel cicle vital familiar.

<sup>97</sup> Per ampliar aquestes informacions pot consultar-se MORLICHIO, E. (2000) on es defineix el que l'autora anomena "*model mediterrani d'atur*", caracteritzat principalment per un elevat percentatge d'aturats en l'agricultura, un baix percentatge d'homes adults aturats en el sector industrial, i elevats percentatges d'atur i d'atur de llarga durada per a dones i joves.

<sup>98</sup> En aquest sentit apunta l'estudi de LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. I AGUILAR, M. (2000), on s'insisteix en la idea de la importància que té el treball per a la supervivència dels exclosos, a causa de la insuficiència de les ajudes estatals, i la sovint incapacitat d'ajuda suficient d'amics i familiars; i en la importància del treball que realitzen aquestes persones per al sistema econòmic i productiu global, que hauria de fer que es reconeguessin com a treball regulat i millorés les condicions de remuneració i garanties socials que comporta a les persones que el fan.

<sup>99</sup> El procés de desqualificació és patit principalment per persones que queden al marge del mercat laboral durant força temps (aturats de llarga durada), però també afecta persones la relació amb el treball remunerat de les quals es canalitza informalment (treball en el mercat

d'exclusió de l'esfera productiva i del treball remunerat i de les possibilitats de viure d'acord amb el que s'imposa a la societat i, així, d'un major risc d'empobriment de tots els col·lectius ciutadans<sup>100</sup>.

Aquest major risc en el mercat fa que augmenti la pressió sobre els altres sistemes que poden garantir les condicions vitals: la família i l'estat del benestar, esferes que tot seguit es passen a analitzar.

## **4.2.- Transformacions demogràfiques i d'estructura de les llars**

Els especialistes<sup>101</sup> destaquen com a principals canvis demogràfics d'aquestes darreres dècades a l'Europa occidental i en especial en els països del sud la disminució de matrimonis, el retard en l'edat en què es produeixen les unions matrimonials o en què la gent decideix començar a viure en parella, i la seva major inestabilitat; el major nombre de nadons nascuts fora d'unions estables, la disminució de la taxa de natalitat, el retard en l'edat en què es tenen els fills i el menor nombre de fills que se solen criar; una major esperança de vida i una important tendència a l'envelliment de la població.

Aquests canvis afecten de manera fonamental la capacitat protectora que poden oferir a l'individu la família i la comunitat. Les conseqüències bàsiques són que els individus estan més aïllats socialment i això els fa més vulnerables durant bona part de la seva vida, cosa que provoca l'increment del risc de pobresa i d'exclusió social ja que poden recórrer en menor mesura a un dels tres pilars bàsics de la integració socioeconòmica: l'aixopluc familiar<sup>102</sup>. I recordem que aquesta manca de suport familiar es dona justament en un context econòmic també canviant que fa que els individus depenguin cada vegada més dels seus propis recursos relacionals - xarxes socials en què poden recolzar-se: familiars, amics, veïns, coneguts- quan no aconseguen triomfar en el mercat i també quan s'estan preparant per aconseguir-ho, podent comportar, fàcilment, situacions de sobrecarregament de la capacitat d'ajuda de la família, que poden accelerar

---

negre) o que han de treballar en ocupacions que requereixen unes menors habilitats que aquelles per a les quals ells s'han preparat.

<sup>100</sup> Com s'ha indicat prèviament el risc no afecta homogèniament tots els ciutadans, sinó que són els col·lectius amb un menor nivell educatiu i una menor formació i experiència laboral els que queden més afectats i sofreixen en major mesura l'exclusió del treball remunerat, i per tant, la desqualificació professional progressiva de la qual hem parlat. També s'ha dit que les dones i els joves estan entre aquests col·lectius amb major risc d'exclusió i pobresa.

<sup>101</sup> Entre ells poden citar-se les aportacions de: MINGIONE, E. (1996); FLAQUER, Ll. (1995); FLAQUER, Ll. (1999); SARASA, S. (1999); FLAQUER, Ll. i BRULLET, C. (2000) i BRULLET, C. (2000).

<sup>102</sup> Els altres dos són l'estat del benestar i el lliure mercat.

fàcilment el risc d'empobriment i d'exclusió social -principalment, quan l'ajuda estatal prevista tampoc no és suficient-<sup>103</sup>.

Alguns dels exemples més clars d'aïllament i manca de suport relacional derivats d'aquesta nova realitat són els de les persones grans que viuen soles o en llars de dues persones amb pocs recursos econòmics i que presenten necessitat d'atenció especialitzada, principalment quan pateixen la pèrdua de l'autonomia física; i els dels pares o mares amb fills a càrrec i que han de cuidar-se'n sense l'ajuda de l'altre progenitor. Com es veurà posteriorment en el capítol setè, aquestes són dues de les tipologies de beneficiaris més abundants en el Programa de la renda mínima d'inserció a Barcelona ciutat.

Mereixen també especial atenció les minories desavantajades i els immigrants<sup>104</sup>, ja que són sovint dos dels col·lectius que pateixen amb més intensitat els problemes del desenvolupament econòmic i la globalització a àmbit mundial, quedant sovint privats en major mesura que els restants ciutadans de l'accés a les oportunitats laborals i als serveis de benestar com ara la salut, l'ensenyament o l'educació, serveis clau a l'hora d'aconseguir millores socials. El nivell de tancament i de discriminació envers aquests col·lectius és també divers, però és especialment important a les grans ciutats del món industrial, que els atreuen gràcies a les oportunitats que ofereixen de treball adequat, estable i ben remunerat, i solen privar-los d'accés a aquest i també, si més no temporalment, d'accés als serveis de benestar.

### **4.3.- Transformacions de les polítiques socials i els estats del benestar**

Com s'ha vist, hi ha hagut un seguit de transformacions en l'esfera domèstica i en el mercat que comporten un augment del risc d'empobriment principalment de la població que resideix a les grans ciutats. Davant d'aquesta situació, quin ha de ser el paper de l'Estat?, quina capacitat d'actuació té?, fins a quin punt és capaç d'afrontar les noves demandes de la societat per compensar aquells que més sofreixen els costos del progrés econòmic, la mundialització, la globalització, la flexibilització i d'una

<sup>103</sup> Míngione detalla -a MINGIONE, E. (1996)- com les dificultats de trobar ocupacions adequades en els mercats de treball poden portar a una càrrega excessiva per a les famílies o per a l'Estat, cosa que limita la seva capacitat de sosteniment dels ciutadans.

<sup>104</sup> L'estudi empíric ESOP (SARACENO, Ch. (ed.) (1998)) ha permès comprovar que el col·lectiu dels immigrants és especialment important entre els beneficiaris dels programes d'assistència social d'aquells països on aquests són particularment generosos -per exemple Suècia o Alemanya-, mentre ho sembla relativament menys als països del sud d'Europa estudiats -Portugal, Itàlia, Espanya-.

competitivitat cada vegada més agressiva?, és legítim que hi intervingui si en té la capacitat?

En aquest apartat s'intentarà donar respostes a aquests interrogants i amb elles justificar l'actual necessitat del manteniment de l'estat del benestar<sup>105</sup> i de les polítiques socials<sup>106</sup>, i també de la necessitat que s'hi

<sup>105</sup> Les aproximacions a aquest concepte fetes a REYES, R. (1988) destaquen que suposa la presència de l'Estat en l'àrea privada de l'economia que es dona principalment des de la Segona Guerra Mundial, per tal de garantir la protecció dels individus enfront de la inestabilitat i incertesa econòmiques, mitjançant l'oferta als ciutadans per part de l'Estat d'un conjunt de serveis socials -en diners o en espècie- que en garanteixin la reproducció; i que les conseqüències essencials del seu desenvolupament són el creixement del sector públic estatal i de les seves despeses. També remarquen que, tot i el qualificatiu "benestar", aquest desenvolupament i creixement de les activitats i poder de l'Estat emparat sota els principis d'una major seguretat per als individus no sempre ha portat a l'fet que la població visqués millor. Aquest fet i les crisis financeres que en situacions de recessió o crisi econòmica poden derivar-se d'aquest funcionament han estat els principals arguments emprats pels liberals i neoliberals per limitar-ne l'extensió.

Al *Diccionario de sociología* de Giner, Lamo de Espinosa i Torres -GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E. I TORRES, C. (1998: 261-263)- es concreta que *estat del benestar* pot definir-se com el "conjunt d'institucions estatals proveïdores de legislació i polítiques socials dirigides a la millora de les condicions de vida de la ciutadania, i a promocionar la igualtat d'oportunitats". També en aquest diccionari es parla de l'evolució d'aquesta institució al llarg del temps, i es concreten sintèticament els principals quatre models reconeguts actualment: (a) anglosaxó, (b) continental, (c) escandinau i (d) mediterrani, les característiques dels quals es detallen en aquesta tesi amb posterioritat.

<sup>106</sup> Entendrem per política social -seguint les aproximacions fetes a TITMUS, R. M. (1981) i SCHOECK, H. (1985)- l'aplicació de mitjans polítics, generalment mitjans estatals de poder, per tal d'aconseguir la consecució d'unes fites socials, sovint redistributives. És a dir, solen ser actuacions del govern que afecten el benestar dels ciutadans, i ordenen les relacions entre els homes i dones que conviuen en una mateixa comunitat, als quals solen garantir un ingrés i nivell d'oportunitats mínim. Hi són elements clau: la seguretat social, l'assistència pública, els serveis sanitaris, l'educació i la política d'habitatge. Tanmateix, no s'ha d'identificar política social amb activitats de beneficència o encaminades necessàriament a donar més ajudes als ciutadans més pobres i desfavorits, com podrien ser les classes treballadores, els pensionistes, els vells, les dones o els infants; ja que una política social redistributiva també pot reassignar els recursos -materials i no materials- dels pobres als rics, d'un grup ètnic a un altre, de la vida activa a la vellesa, i a l'interior de grups d'ingressos i classes socials; i, d'aquesta manera, tant pot contribuir a minvar les desigualtats com a multiplicar-les.

D'altra banda l'entrada "política social" al *Diccionario de sociología* de Giner, Lamo de Espinosa i Torres -GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E. I TORRES, C. (1998: 584-585)- parla de la seva evolució històrica, i destaca que, tot i que "l'origen de la política social té lloc en el context del desenvolupament capitalista a partir del segle XIX", el seu desenvolupament com a disciplina científica es dona fonamentalment des de la II Guerra Mundial de la mà d'autors com T. H. Marshall i Titmuss per als quals la política social és "la ciència i l'art de la redistribució de recursos i de la cohesió social" i és la que, gestionada per l'Estat, "permet el desenvolupament dels drets polítics en drets social" i "garanteix l'exercici de la ciutadania"; i que és fonamentalment des de la crisi dels anys setanta que ha centrat "el debat ideològic de les ciències socials i de la pràctica política i econòmica", centralitat qüestionada més recentment per corrents neoliberals que

doni una profunda revisió i modificació<sup>107</sup> que en permeti l'adequació a les noves necessitats. S'accepta, doncs, citant paraules de Mingione<sup>108</sup>, que "no tots els protegits per l'estat del benestar són necessàriament pobres, però sí que els pobres ho són perquè els sistemes de benestar social no estan prou equipats per assegurar que puguin sortir d'aquesta situació"<sup>109</sup>, i es defensa, com ho féu Titmuss en el seu temps, la necessitat de la intervenció pública estatal entesa com a element positiu de canvi, tot i reconeixent, però, que els límits que aquesta intervenció haurà de respectar variaran molt segons la societat de referència i el seu tipus d'estat del benestar.

És oportú recordar aquí que Titmuss<sup>110</sup> considerava que industrialització i creixement econòmic tenien efectes positius però també comportaven importants costos socials que s'havien estat ignorant tradicionalment<sup>111</sup>, i afirmava que els costos socials requeien i afectaven de manera desigual els diferents membres de la societat. Per aquests motius l'autor considerava necessària l'existència d'estats de benestar i el desenvolupament de polítiques socials que permetessin compensar aquells individus que havien de suportar la càrrega del progrés i del desenvolupament social de la majoria. Expressava amb aquestes idees no tan sols la seva consideració de la necessitat de l'existència dels estats del benestar i les polítiques socials, sinó també la direcció filosòfica i moral que

---

consideren que aquesta solament ha de ser residualment responsabilitat de l'Estat i que ha de ser fonamentalment la mateixa societat civil la que se n'ha de fer càrrec.

<sup>107</sup> Sobre la necessitat de permanència de les polítiques socials i dels estats del benestar, i sobre la seva necessària reorientació, poden consultar-se, entre altres: TITMUSS, R. M. (1987) i TITMUSS, R. M. (1981); i també, SARASA, S. I MONTAGUT, T. (1995); NOGUERA, J. A. I ADELANTADO, J. (1997) i SARASA, S. (1999).

<sup>108</sup> MINGIONE, E. (1996: 19-20).

<sup>109</sup> L'existència de pobres quedarà fortament condicionada no tan sols pel tipus d'estat del benestar imperant a cada societat, sinó també per les característiques pròpies del subjecte i els resultats de la seva intervenció en el mercat, i per la mateixa xarxa de suport personal i familiar. L'afirmació destaca el fet que les característiques i el funcionament d'aquest estat del benestar poden contrarestar els riscos ocasionats en aquestes altres esferes d'integració social, i en molts casos és l'última xarxa de suport de què l'individu pot disposar.

<sup>110</sup> TITMUSS, R. M. (1987).

<sup>111</sup> Aquesta ignorància era deguda, segons l'autor, tant al fet que sovint s'havia considerat solament la dimensió econòmica del progrés i únicament les variables quantificables, com al fet que *les presumptions dels liberals* imperants a l'època *subestimaven* la importància del canvi científic, tecnològic i econòmic, i els costos que tenia sobre les persones menys privilegiades i hàbits; els efectes i les forces acumulatives de selecció a través del sistema educatiu, laboral o del mercat d'habitatges; l'extensió de la pobresa i les seves causes i definició, i el grau d'obsolescència de bona part del capital social -cases, escoles, universitats, hospitals,...-, i *sobreestimaven* les possibilitats del creixement econòmic per resoldre *per se* els problemes de pobresa, econòmics, educacionals i socials; les tendències cap a la igualtat; els efectes dels programes de benestar per incentivar el treball i una nova moral social; la capacitat del mercat competitiu per resoldre problemes socials i satisfer les necessitats sota el principi d'una diferenciació positiva -és a dir, a favor dels més desfavorits- sense estigma; i que les causes de la pobresa estiguessin en els mateixos pobres.

els havia de guiar: la difusió d'ideals humanitaris i la defensa de la ciutadania, que havia de permetre suavitzar l'esperit economicista, alienant i comercial que caracteritzava, segons ell, les modernes societats occidentals. Per a ell, amb aquests canvis, s'aconseguiria que el sistema funcionés de forma més eficient i aconseguís redistribuir i prevenir les desigualtats i defensar uns drets socials plens i iguals per a tots els ciutadans, evitant la proliferació i el creixement de les desigualtats socials que s'estaven donant. Pensament que s'oposava radicalment al corrent liberal predominant a la seva època i que defensava el mercat com a millor assignador de recursos <sup>112</sup>.

Partint de l'assumpció de la necessitat de l'estat del benestar i de les polítiques socials, és oportú estudiar-ne les diferents modalitats. Es farà seguint bàsicament Gösta Esping-Andersen <sup>113</sup> i distingint els tres règims que ell conceptualitzà -*liberal, conservador i socialdemòcrata*- i que es corresponen als diferents tipus de política social citats per Titmuss <sup>114</sup>, i un quart règim o estat del benestar, afegit posteriorment i que s'ha anomenat *règim familista*, de l'Europa meridional o dels països llatins o de l'Europa del sud. Les característiques principals de cadascun d'ells s'exposen seguidament <sup>115</sup>.

a) El *règim liberal* atribueix el paper sobirà en l'organització de tota la vida al mercat, parteix de la premissa bàsica de la defensa de la igualtat

<sup>112</sup> La ideologia liberal de l'època considerava que el mercat era el millor assignador de recursos i, per tant, també el millor camí per satisfer les necessitats socials. Per això atorgava a l'estat del benestar i a la política social un paper bàsicament residual -tot i reconèixer que en els inicis del capitalisme sí que havia estat un element positiu i necessari per tal de garantir el control social-, i defensava la necessitat que els individus fossin lliures per tal d'escollir el que més els convingués. Afirmava que en la mesura que les societats industrials anessin esdevenint més riques i opulentes, les seves poblacions tindrien prou ingressos i béns per satisfer les pròpies necessitats socials en el mercat privat, sense ajuda de l'Estat, i gaudint del dret d'escollir lliurement com volien distribuir els seus recursos -educació, sanitat,...-; i que el creixement econòmic resoldria el problema de la pobresa sense la necessitat d'intervenció ni de polítiques socials redistributives; que els mercats privats en benestar podrien resoldre el problema de la discriminació i l'estigma i oferir més possibilitats d'elecció als consumidors, i que els serveis socials no oferirien característiques diferents de les dels restants béns del mercat privat.

<sup>113</sup> Pot ampliar-se la informació sobre els tipus bàsics d'estats del benestar a ESPING-ANDERSEN, G. (1993) que aquí s'ha emprat com a referència bàsica en aquesta qüestió.

<sup>114</sup> Per a l'exposició dels tipus bàsics de polítiques socials, s'han emprat com a referència bàsica TITMUSS, R. M. (1987) i TITMUSS, R. M. (1981).

<sup>115</sup> Pot ampliar-se la informació facilitada sobre les característiques d'aquests diferents règims o tipus d'estats del benestar amb la consulta de les referències TITMUSS, R. M. (1987), ESPING-ANDERSEN, G. (1993), SARASA, S. I MORENO, L. (comps.) (1995); SARASA, S. I MONTAGUT, T. (1995); GOUGHT, I. et al. (1997), NOGUERA, J. A. I ADELANTADO, J. (1997); MORENO, L.(comp.) (1997); RHODES, M. (ed.) (1997); SARACENO, Ch. (ed.) (1998: principalment els capítols 1, 3 i 4), ADELANTADO, J. (coord.) (2000), MINGIONE, E., OBERTI, M. I PEREIRINA, J. (2001) I ANDREOTTI, A. et al.(2001).



dels individus davant del mercat, i impulsa bàsicament la seva llibertat i potencialitats en tant que individus lliures. La vida dels individus hi queda, per tant, molt condicionada per la seva capacitat per sobreviure en el mercat<sup>116</sup>. El sector voluntari i privat tenen una gran importància. Estat i estat del benestar han de minimitzar-se i assumir un caràcter absolutament residual. La intervenció de les institucions ha de ser mínima i tenir un caràcter puntual i substitutiu, el seu veritable objectiu hauria de ser que la gent aprengué a actuar sense requerir la seva intervenció. En els països amb aquest règim -com els EUA, que és el que Esping-Andersen pren com a exemple concret- el postindustrialisme, que ha donat prioritat a la creació d'ocupació, queda caracteritzat per l'existència d'un mercat laboral gran i complex, en el qual impera un gran dinamisme i una creixent dualitat. L'augment de llocs de treball s'ha concentrat fonamentalment en els sectors dels serveis socials i dels serveis a la producció, tot i que encara continuen existint els llocs de treball més tradicionals -manufactures-. El dinamisme ha permès que augmenti la participació en l'esfera laboral i en l'ocupació -també de les dones-; tanmateix, les minories i les persones més vulnerables continuen estant sobrerrepresentades en els llocs de treball de menor qualitat i amb menors salaris i garanties socials d'un mercat de treball profundament dual. A canvi de la generació de llocs de treball, s'han hagut d'imposar regulacions en el mercat de treball i importants retallades en els programes del benestar. El model de política social és el d'una política social del benestar residual. L'assistència social resultant és també residual i consisteix, generalment, en ajudes basades en la comprovació de mitjans (*means-tested*)<sup>117</sup>, amb un elevat grau d'estigmatització, i amb una clara dualitat entre les persones que disposen de mitjans i es cobreixen lliurement en el mercat privat, i els qui per manca d'aquells han de limitar-se a l'ajuda residual que el sector públic garanteix. Els límits del model poden derivar-se

<sup>116</sup> Seguint Gösta Esping-Andersen -a ESPING-ANDERSEN, G. (1993)- pot definir-se: *Desmercantilització* com aquell procés que permet que els individus o famílies puguin mantenir un nivell de vida socialment acceptable independentment de la seva participació en el mercat; per tant, serà major en aquelles regions o països on hi hagi altres organitzacions (governamentals o no governamentals) o grups primaris o relacionals (família, amics, coneguts) que tinguin un pes important garantint suport a l'individu, a banda del que pugui lliurement contractar o aconseguir en el mercat.

*Mercantilització* com el procés que fa que la sort dels individus i col·lectius quedi cada vegada més condicionada per la seva participació en el lliure mercat.

És important remarcar la idea recollida a NOGUERA, J. A. i ADELANTADO, J. (1997) que mercat i Estat no són les dues úniques esferes que condicionen la mercantilització o desmercantilització dels individus; també és necessari considerar la dimensió familiar-relacional -especialment important en els països de l'Europa del Sud-

<sup>117</sup> Sobre els límits i els problemes que l'adopció d'aquest tipus de mesures comporta, pot consultar-se ATKINSON, A. B. (1998b, apartat 3.3: "*The limits of targeting via Means Tests*"). Aquests límits poden fer minvar l'eficiència de les mesures: l'horitzontal quan s'exclouen persones o llars que requeririen l'ajuda, la vertical quan no s'ajuda gent que efectivament caldria ajudar.

del constant augment de les diferències i la dualitat social i dels exclosos del mercat de treball. Són països on actualment es localitza aquest model EUA, Canadà i Austràlia.

b) En el *règim socialdemòcrata*, l'Estat és qui ha d'assegurar un nivell de vida per a tots els ciutadans respectant la idea de ciutadania universal i organitzant-se sota la fórmula d'una socialdemocràcia. Aquest és el règim que garanteix una màxima desmercantilització per al conjunt de la societat, ja que assegura a tots els seus membres un nivell de vida mínim que és independent de les circumstàncies individuals o familiars, i del resultat de la seva intervenció en el lliure mercat. A banda de l'augment de la protecció social, l'Estat ha contribuït en gran mesura a l'augment de l'ocupació femenina<sup>118</sup>, que ha estat qui s'ha beneficiat principalment de la creació d'un seguit d'ocupacions postindustrials fonamentalment orientades al benestar social -sanitat, serveis socials, educació,...- estables i ben remunerades, i que afavoreixen la compatibilitat entre treball domèstic i treball remunerat -sovint es tracta d'ocupacions a temps parcial-. L'aposta ha estat, doncs, prioritzar el manteniment de la plena ocupació a costa de l'expansió de llocs de treball mitjançant programes actius, de reciclatge i ocupació protegida, cosa que ha estat possible fonamentalment gràcies al fet que els estats gaudeixen d'una elevada solidaritat i capacitat de recaptació, i que es tracta de països petits i força homogenis. El model de política social que impera és el de política social institucional redistributiva caracteritzat per fer que sigui el mateix Estat qui proporcioni un seguit de serveis bàsics basant-se en els principis de necessitat i universalitat, i en la defensa de la igualtat social i l'organització de sistemes de redistribució de les disponibilitats al llarg del temps. Per tant, serà una política que com a objectiu haurà de trobar el just equilibri entre l'oferiment dels serveis socials com a dret i la necessitat d'emprar criteris de selecció o prioritat a l'hora de fixar les actuacions<sup>119</sup>. Els països escandinaus i Nova Zelanda són els exemples més propers a aquest segon tipus de règim.

c) En el *règim conservador*, família i Església són les institucions clau. Els principis fonamentals que regeixen la vida social són els de jerarquia, autoritat i subordinació de l'individu a la família i al patriarca o a l'Estat. Les fórmules bàsiques emprades són el paternalisme, el corporativisme i/o el clientelisme. Hi són bàsiques la defensa de la intervenció estatal, de la propietat, i de les diferències de rang i d'estatus com a trets distintius naturals. Una de les principals conseqüències d'aquest

<sup>118</sup> Esping-Andersen posa com a exemple d'aquesta evolució en l'ocupació Suècia - ESPING-ANDERSEN (1993)-.

<sup>119</sup> Cal seleccionar i fixar prioritats de les actuacions perquè els recursos de què es disposa són limitats i les necessitats palesades moltes i sovint incompatibles de satisfer simultàniament i canviant al llarg del temps o en funció de les diferents cultures.

tipus d'organització social és el fet que poden existir importants diferències de privilegis entre uns i altres ciutadans en funció de la pròpia situació en la piràmide social i dels grups primaris d'identificació o referència; diferències que es palesen constatant l'atorgament de determinats privilegis a determinats col·lectius (com per exemple el dels funcionaris). En aquest tipus de règim la desmercantilització<sup>120</sup> és més elevada que en el liberal, però menor que en els règims socialdemòcrates, i depèn bàsicament de les possibilitats de suport que la família i el mateix Estat puguin garantir als individus que en necessitin<sup>121</sup>. En aquest cas Esping-Andersen, prenent com un exemple Alemanya, parla d'un postindustrialisme encara poc desenvolupat -per una manca de capacitat tant del mercat com de l'Estat de crear ocupació- que provoca la manca de creació de llocs de treball -tant dels d'alta com dels de poca qualitat i remuneració- i la dualització a l'economia, i que també reporta que vagi minvant el volum de la força de treball i les taxes de participació. Hi ha creixement sense creació de llocs de treball, i negociacions que no tenen present el nombre creixent de persones excloses del mercat de treball. L'Estat continua sent bastant tradicionalista i és ocupat bàsicament per homes. S'ha tendit a retallar despeses i augmentar la pressió fiscal, afavorint la sortida del mercat de treball a través de jubilacions i disminuint l'ocupació. El model de política social que s'associa a aquest règim es basa més en el propi esforç i en els mèrits i resultats obtinguts en l'esfera laboral, i potencia més els èxits personals - per exemple, incentivant l'esforç mitjançant l'establiment de recompenses- que la possible ajuda dels grups primaris, i en ell és bàsica la formació de lleialtats de grup. L'assistència social sol estar basada en bona mesura en les pròpies contribucions fetes -generalment a través d'aportacions realitzades al llarg de la vida laboral-. Els límits del model poden derivar-se del creixent nombre de persones excloses del mercat de treball, i dels límits que puguin afrontar el creixement econòmic i la productivitat -que poden limitar l'obtenció de recursos necessaris per ajudar, per exemple, aturats, desocupats o jubilats-. Segons Esping-Andersen, aquest model es localitzava a països de l'Europa Continental com Àustria, Bèlgica, Alemanya, França i Itàlia.

d) Com ja s'ha apuntat en començar aquest apartat hi ha, però, un seguit d'autors -com Abrahamson<sup>122</sup>, García i Kazepov<sup>123</sup>, Laparra, Gaviria i Aguilar<sup>124</sup>, Ferrera<sup>125</sup>, Flaquer<sup>126</sup>, Mingione, Oberti i Pereirina<sup>127</sup>,

<sup>120</sup> Vegeu la nota anterior a la precedent on aquest fenomen es defineix.

<sup>121</sup> La necessitat d'ajuda dels individus serà deguda al seu fracàs o impossibilitat d'autosuficiència i èxit temporal o permanent en el mercat, i haurà de cobrir-se tant amb recursos de la pròpia xarxa relacional com amb ajudes procedents de l'Estat.

<sup>122</sup> ABRAHAMSON, P. (1995: 113-153).

<sup>123</sup> GARCÍA, M. I KAZEPOV, Y. (2000 i 2001).

<sup>124</sup> LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. I AGUILAR, M. (1995: 331-368).

<sup>125</sup> FERRERA, M. (1995: 85-111).

Montagut<sup>128</sup>, Rodríguez Cabrero<sup>129</sup>; Saraceno<sup>130</sup> o Morlichio<sup>131</sup>. que diferencien entre els països en què consideren que es dona un règim de benestar de tipus continental o corporatiu -com França i Alemanya- i aquells altres -Grècia, Espanya, Itàlia i Portugal- en què aprecien un model de benestar social amb característiques pròpies<sup>132</sup> i que han anomenat el *règim o estat del benestar familista o de l'Europa del Sud*<sup>133</sup>.

Les particularitats que fan que aquest règim sigui actualment acceptat com una varietat diferencial dels anteriors fan referència a: "*la centralitat de la família i la subsidiarietat de la intervenció estatal*"<sup>134</sup>, l'elevada fragmentació dels sistemes de manteniment d'ingressos i en particular l'*hipergarantisme* de determinats col·lectius socials<sup>135</sup>, un

<sup>126</sup> FLAQUER, Ll. (1995: 289-311).

<sup>127</sup> MINGIONE, E., OBERTI, M. i PEREIRINA, J. (2001) i MINGIONE, E. (1996).

<sup>128</sup> MONTAGUT, T. (2000).

<sup>129</sup> RODRIGUEZ, G. (1995: 61-84).

<sup>130</sup> SARACENO, Ch. (1997 i 1998) i també SARACENO, Ch. (1995: 261-288).

<sup>131</sup> MORLICHIO, E. (2000).

<sup>132</sup> Detallades amb profunditat i claredat en els diferents capítols del llibre de SARASA, S. I MORENO, L. (comps.) (1995).

<sup>133</sup> La diferenciació de quatre règims o estats del benestar -anglosaxó, continental, escandinau i mediterrani- queda també recollida al *Diccionario de sociologia* editat recentment per Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa i Cristóbal Torres -GINER, S; LAMO DE ESPINOSA, E. I TORRES, C. (eds.) (1998: 262).

<sup>134</sup> MINGIONE, E., OBERTI, M. i PEREIRINA, J. (2001: 1) consideren que en els països de l'Europa continental l'assistència del benestar parteix també de la consideració de la situació de la família però s'aplica molt més que en els del sud d'Europa com un dret de la ciutadania universal, i l'Estat hi té un major paper i homogeneïtat d'actuació. D'altra banda, a SARASA, S. I MORENO, L. (comps.) (1995), destaca que FERRERA considera que "*la família meridional opera com a cambra de compensació social*" (p. 94) i que SARACENO, Ch. (p. 261-288) i FLAQUER, Ll. (p. 289-311) insisteixen en la centralitat de les responsabilitats familiars i principalment en el paper de les dones en l'atenció i cura de menors, incapacitats i ancians, actuant sovint en compensació d'uns sistemes públics inexistents o insuficients per a cobrir les necessitats actualment existents; i, també, en la importància de la incorporació de la dona al treball i els canvis que aquest fet suposa sobre els mecanismes de suport i integració social tradicionals, calent una redefinició del paper de l'Estat, la família, i el mercat, en la dispensa i garantia de benestar als ciutadans.

<sup>135</sup> FERRERA, M. (1995: 87-94). Respecte a l'hipergarantisme de determinats col·lectius socials i la relativa desprotecció d'altres, Ferrera puntualitza (a la pàgina 88) que "*els països meridionals, a diferència dels bismarkians -incloent-hi França- ofereixen una protecció generosa als sectors centrals de la força de treball ubicats en el mercat laboral regular o 'institucional' (...). D'altra banda, proveeixen uns subsidis escassos per a aquells situats en l'anomenat mercat irregular o no institucional (un sector ocupacional bastant ampli)*"; (a les pàgines 91-92) que "*el sistema dual de manteniment d'ingressos tendeix a originar una polarització peculiar a la clientela social dels estats del benestar meridionals. D'una banda, trobem en aquests països un grup de beneficiaris hiperprotegits que estan o han estat defensats per les muralles del garantisme. Es tracta generalment d'empleats públics, administratius i assalariats privats de grans i mitjanes empreses amb contractes indefinits. Aquestes categories reben prestacions generoses per riscos de curta durada (malaltia, maternitat, desocupació parcial o temporal, etc.) així com pensions molt elevades quan es jubilen. D'altra banda, trobem un gran nombre de treballadors i ciutadans*

enfocament universalista dels sistemes sanitaris reconegut constitucionalment però que encara està molt lluny de ser una realitat<sup>136</sup>, i, el desenvolupament d'un estat del benestar altament clientelista i particularista<sup>137</sup>. Respecte a aquest darrer punt Ferrera puntualitza que si bé es cert que *"hi ha un cert grau de particularisme en altres societats europees i en les seves polítiques socials. La diferència és en l'abast i la intensitat"*, donant-se el cas que en els països europeus mediterranis aquestes encara condicionen la major part de l'estratègia real dels actors.

A banda d'aquestes particularitats, hi ha un seguit de reptes endògens i exògens compartits per aquests països que permeten que se'n parli com *"d'una única família de nacions llatines en termes de política social"*<sup>138</sup>. Ferrera es refereix en concret als reptes (exògens) que suposa el procés d'unió econòmica i monetària europea i de la creixent globalització

---

*infraprotegits que només, i ocasionalment, obtenen prestacions exigües i que poden trobar-se en condicions de vida molt dures. Es tracta generalment de treballadors irregulars en sectors dèbils i sense seguretat del lloc de treball (petites empreses, serveis tradicionals i agricultura) de treballadors de l'economia informal així com també de joves i aturats de llarga durada"*.

Aquest dualisme fa que aquests països tinguin un tipus d'estats del benestar (pàgina 92) distints dels homogenis sistemes escandinaus basats en la inclusió universal, i dels sistemes occidentals corporatius que presenten una distància molt menor entre la protecció 'alta' i la 'baixa'.

En aquesta mateixa línia -important dualitat en les garanties reconegudes a diferents segments de la població- apunten les conclusions dels estudis de NOGUERA, J. A. a ADELANTADO, J. (coord.) (2000: capítols V i VI) sobre les polítiques de garantia de rendes (pensions, protecció per desocupació i rendes mínimes d'inserció) a Espanya i els seus efectes sobre les desigualtats socials.

<sup>136</sup> FERRERA, M. (1995: 95-97). En els països mediterranis la idea d'oferiment d'uns serveis complets de salut amb lliure accés per a tots els residents és relativament recent, ja que els seus sistemes sanitaris havien estat tradicionalment segmentats ocupacionalment. Tanmateix, encara no es pot parlar d'universalisme complet ja que, per exemple, els serveis sanitaris encara no es basen en els pressupostos generals de l'Estat, i hi continuen persistint diferències ocupacionals quant a accés i tractament, i disparitats regionals i de finançament (a voltes mixt), que sovint en distorsionen la distribució i l'estructura d'oportunitats d'accés. En el proper capítol, referent al desenvolupament de l'estat del benestar a Espanya, es parlarà de manera més detallada del desenvolupament dels serveis sanitaris en aquest país i de la seva universalització.

<sup>137</sup> FERRERA, M. (1995: 97-104). Respecte al particularisme i clientelisme l'autor indica que (pàgina 102) *"la presència de xarxes clientelistes articulades (...) en una concepció patrimonialista de l'Estat, han estat i encara són trets estructurals dels sistemes polítics espanyol, grec, portuguès (i italià)"* i que (pàgines 103-104) *"l'estat del benestar del sud d'Europa es caracteritza per una manera peculiar de funcionament polític que el fa diferent no tan sols dels més homogenis i uniformes estats del benestar del nord, sinó també dels més fragmentats i 'corporatius' sistemes continentals"* i que *"els drets al benestar en lloc d'arrelar-se en una cultura política oberta i universalista, o en un estat sòlid i imparcial en l'administració de les seves pròpies regles, reposen en una cultura tancada particularista i en un aparell estatal 'tòu', encara imbuïts per la lògica de les relacions patró-client que han estat una constant històrica en aquesta part d'Europa"*.

<sup>138</sup> FERRERA, M. (1995: 105).

de l'economia mundial, que imposen en aquests estats del sud d'Europa la necessitat d'una major disciplina pressupostària, racionalització burocràtica i de contenció dels costos laborals no salarials per garantir-ne la competitivitat, i que els pressiona a afrontar reformes restrictives en els programes socials i dificulta la seva equiparació amb els nivells assolits en els restants països europeus; i als reptes (endògens) imposats bàsicament pel lent creixement econòmic, uns elevats nivells d'atur i l'envelliment de la població, que condicionen unes majors demandes de despesa pública alhora que limiten la quantia d'ingressos obtinguts estatalment pels canals tradicionals, i, també, la satisfacció dels propis usuaris i amb ella de la legitimitat d'actuació del propi estat.

Atenent concretament les relacions entre els règims de benestar i el major o menor risc de pobresa i exclusió social, pot destacar-se seguint Mingione<sup>139</sup> que:

a) En el *Règim Liberal* l'augment de la pobresa estarà molt lligat al model econòmic de creixement, el qual castiga fonamentalment determinats col·lectius i determinades regions. Els individus més vulnerables seran fonamentalment els menys hàbils i competitius, ja que hi ha poca compensació de la família i dels serveis públics de benestar. Els circuits de discriminació afecten principalment determinats grups socials -com les minories, els immigrants, els extreballadors o les famílies atrapades en zones de desindustrialització, els aturats, principalment aquells no qualificats per als tipus de treball que el nou sistema productiu requereix o les mares soles amb els seus fills a càrrec- que seran aquells amb més dificultats per poder accedir al mercat de treball regulat i estable i, amb ell, als drets que aquesta vinculació garanteix<sup>140</sup>. Àdhuc, aquests col·lectius veuen sovint com el debilitament de les seves posicions es transmet d'unes generacions a les següents. Les zones més vulnerables seran principalment les regions desindustrialitzades o en procés de desindustrialització i les grans ciutats<sup>141</sup>.

b) En el *règim socialdemòcrata* -o *escandinau*- el risc d'empobriment s'accentua quan hi ha tensions fiscals i cercles viciosos que poden fer trontollar la situació financera estatal i amb ella la possibilitat

<sup>139</sup> MINGIONE, E. (1996: 19-23).

<sup>140</sup> L'expansió dels ideals neoliberals i amb ells de privatitzacions, desregulacions i flexibilitzacions, principalment en l'esfera laboral, comporta que aquests col·lectius siguin, cada vegada més, potencials beneficiaris de programes d'ajuda social com el de la Renda Mínima d'Inserció, com es podrà comprovar posteriorment quan s'estudiïn amb deteniment les característiques dels seus beneficiaris a la ciutat de Barcelona.

<sup>141</sup> L'explicació dels motius d'aquesta vulnerabilitat s'han detallat en l'apartat precedent referent a les transformacions en l'estructura econòmica, productiva i en el mercat de treball.

d'intervenció de l'Estat, fet que s'està donant principalment com a resultat d'un augment dels individus amb dret a rebre protecció, resultat de canvis estructurals en el mercat laboral que han fet incrementar el nombre d'aturats<sup>142</sup>. Els efectes d'una reducció en la quantitat i/o en la qualitat de les intervencions estatals serien importants, però també la privatització de determinats serveis del benestar fins ara en mans de l'Estat, i que poden comportar la precarització de llocs de treball fins ara estables i amb garanties socials importants.

c) En els règims *corporatiu i familista* la major o menor producció de pobresa quedarà bàsicament condicionada per la capacitat de la família, la xarxa social pròpia, les organitzacions voluntàries i comunitàries a què es pertanyi i el seu poder i posicionament dins de la societat<sup>143</sup>. Es tendiran a desenvolupar polítiques estatals d'assegurança nacional, de suport econòmic i de redistribució fiscal, de l'eficiència de les quals dependrà que s'eviti o no la sobrecàrrega a les famílies i l'augment dels riscos que aquest pot comportar. La família hi conserva, doncs, un paper fonamental com a amortidora de les dificultats<sup>144</sup>, principalment en els *països del sud d'Europa*<sup>145</sup>, on els més pobres seran sovint aquells amb lligams més febles o sense lligams familiars<sup>146</sup>.

<sup>142</sup> En l'apartat sobre les transformacions en l'estructura econòmica i productiva, i en el mercat de treball, s'han detallat els canvis estructurals que ara es mencionen referents al mercat laboral.

<sup>143</sup> En aquest sentit i considerant la simplificació de PÉREZ DÍAZ I RODRÍGUEZ - exposada per MAURIZIO FERRERA a SARASA, S. I MORENO, L. (comps.) (1995: 93-94)- en una societat en què, segons els diferents tipus de treball i ingressos i les diferents oportunitats de benestar a què s'accedeix, es configuren quatre espais socioeconòmics diferenciats -(1) el nucli central del mercat de treball protegit, (2) el sector d'ocupació irregular i temporal; (3) el sector submergit i (4) els exempleats i els desocupats i aturats-, "*resulta llavors de vital importància per a una família (...) que, com a mínim un dels seus membres romangui fermament ancorat en el cantó del garantisme*" -afirmació de FERRERA, recollida a SARASA, S. I MORENO, L. (comps.) (1995: 94), és a dir, en el segment en què s'accedeix al nucli central del mercat de treball protegit, aconseguint un ingressos i unes garanties de benestar suficients.

<sup>144</sup> Paper amortidor que es pot veure profundament alterat a causa de les transformacions fonamentals que s'estan donant a àmbit demogràfic i d'estructura de les llars, com s'ha vist en l'apartat precedent en què s'han presentat aquests canvis i algunes de les principals conseqüències que poden comportar.

<sup>145</sup> Autors com Miguel Laparra, Mario Gaviria i Manuel Aguilar insisteixen en la importància de la família per amortir les situacions de pobresa i d'exclusió social a països com Espanya.

<sup>146</sup> L'anàlisi dels beneficiaris del Programa de la Renda Mínima d'Inserció a Barcelona ciutat que es farà en els capítols setè i vuitè permetrà aportar dades empíriques sobre aquesta qüestió.

Resumint, les transformacions que s'han donat darrerament en les esferes econòmica i productiva i en l'esfera de la vida domèstica o familiar han comportat en bona mesura que augmentés molt la demanda d'intervencions dels estats, i això, en alguns casos, ha portat a parlar de crisi fiscal<sup>147</sup>. Per resoldre aquesta (*suposada?*) crisi fiscal, els Estats de l'Europa occidental han respost sovint privatitzant determinats serveis del benestar, reestructurant les seves despeses<sup>148</sup>, i/o disminuint el nombre i/o la qualitat de les seves intervencions; fenòmens que han pogut tenir conseqüències molt diferents segons les característiques i tradició històrica seguides prèviament per cadascun d'ells<sup>149</sup>.

La taula 2.1 -que es recull a la pàgina següent- ofereix una síntesi dels nous escenaris resultants del canvi de context que s'està gestant en les diferents dimensions comentades -socioestructural, economicolaboral, familiar i de gènere, simbolicocultural i territorial- i de com aquests estan afectant les polítiques socials i els estats del benestar.

D'altra banda, i seguint Peter Townsend<sup>150</sup>, cal també palesar que els Estats dels països de la Unió Europea s'enfronten a un nou context comunitari internacional cada vegada més global i interdependent, on s'acusa la manca de sorgiment d'estructures supranacionals sòlides que permetin suplir els estats de benestar nacionals tradicionals cada vegada menys poderosos i amb recursos més limitats i, també, de la manca de definició de les funcions que han de complir aquests en el nou marc de referència, i on es materialitzen importants tensions entre les dimensions supranacionals, nacionals i locals.

<sup>147</sup> Autors com Noguera i Adelantado -vegeu NOGUERA, J. A. I ADELANTADO, J. (1997)- insisteixen en el fet que la *pretesa* crisi del sistema públic de protecció social respon fonamentalment, segons ells, a una ofensiva ideològica -neoliberal- que tracta d'imposar interessos financers i empresarials per damunt dels interessos col·lectius i crear un clima de preocupació i desconfiança respecte a la viabilitat del sistema públic de protecció social que afavoreixi un sistema de protecció social molt més mercantilitzat.

<sup>148</sup> Per a una aproximació a la desacceleració i la modificació en l'estructura de les despeses i de la capacitat de cobrir les necessitats dels ciutadans dels països de l'OCDE des dels anys vuitanta, pot llegir-se CLAYTON, R. I PONTUSSON, J. (1998) on s'insisteix en aquesta desacceleració i modificació de l'estructura de les despeses dels estats i en el seu fracàs per evitar la creixent desigualtat i inseguretats socials derivades de l'avenç del capitalisme i del lliure mercat. I s'indica també que si fins als noranta s'havia tractat de retallades programàtiques, les noves idees neoliberals i la política restrictiva imposada als països de la Unió Europea estant afavorint un clima de canvi sistèmic.

<sup>149</sup> El proper capítol desenvoluparà l'evolució històrica de l'estat del benestar i de les polítiques socials a Espanya; se centrarà en els principals canvis ocorreguts fonamentalment en l'esfera de la garantia de rendes i, concretant, en les polítiques de rendes mínimes o salaris socials.

<sup>150</sup> TOWNSEND, P. (1993).



**Taula 2.1.- Canvis contextuais i efectes sobre l'estat del benestar i les polítiques socials en les modernes societats postindustrials**

Dimensions de canvi	Nous escenaris	Àmbits d'impacte polític	Tipus d'impacte predominant
Socioestructural	Societat amb multiplicitat d'eixos de desigualtat i nous espais d'exclusió social	Règims de protecció social (RPS): - Pensions - sanitat	Reestructuració de polítiques socials
		Polítiques contra l'exclusió: - desocupació - rendes mínimes - serveis socials - habitatge - regeneració urbana	Emergència de polítiques socials
Economicolaboral	Economia postindustrial globalitzada, flexible, intensiva en capital i coneixement	Polítiques laborals: - interacció entre RPS i ocupació - Mercat de treball - Relacions laborals - Polítiques actives: formació i jaciments	Reestructuració de polítiques socials
Familiar i de gènere	Pluralitat de formes de convivència. Noves relacions ocupació-família i entre els rols d'homes i dones.	Polítiques de gènere: - Igualtat laboral - Serveis a les famílies - Igualtat en l'esfera reproductiva	Emergència de polítiques socials
Simbolicocultural	Valors i identitats postmaterialistes. Noves i diverses formes d'acció col·lectiva.	- Democràcia participativa - Moviments socials - Postburocràcia	Reestructuració de polítiques socials
Territorial	Noves articulacions de tipus local-global.	- Europa social - Federalisme de benestar	Emergència de polítiques socials

Font: Adelantado, J. i Gomà, R. a Adelantado, J. (coord.) (2000:76).  
(Traducció pròpia de la taula original al català)

Les anàlisis de l'estat del benestar han tendit a concedir poca atenció als processos d'estructuració social de la pobresa en la seva dimensió local. La present tesi té com a objectiu prioritari mostrar la importància dels factors locals en l'organització de les polítiques contra la pobresa i en la mateixa definició d'aquest fenomen.

## **5.- Relació entre canvis en el context econòmic, polític i social, drets de ciutadania i situacions de pobresa i exclusió social**

L'accés als béns i serveis necessaris per a la supervivència s'obté, en els actuals sistemes productius i distributius de l'Europa occidental, gràcies a les relacions socials d'intercanvi en el mercat, de reciprocitat i de redistribució<sup>151</sup>. Per això són aquests tres tipus de relacions els que poden explicar les situacions de pobresa i exclusió social i, així, la major vulnerabilitat de determinats individus i tipus de llars envers aquestes situacions de necessitat.

Atès l'objectiu de la present tesi doctoral s'imposa, per tant, un apropament al seu funcionament i la manera com poden haver-se modificat pels canvis ocorreguts recentment en les dimensions econòmica, política i social -detallats en l'anterior apartat-, que permetrà veure en quina mesura poden ser ells els que expliquin la fallida dels mecanismes que tradicionalment havien garantit la integració social, i quins hauran de ser els canvis d'actitud dels diferents agents socials per tal d'aconseguir evitar situacions indesitjables que impedeixen a persones, col·lectius i regions assolir un sostre mínim de vida suficient amb dignitat.

### **5.1.- Els tres mecanismes d'integració tradicionals**

S'exposa en aquest apartat -seguint la interpretació de Polanyi feta per Kesteloot<sup>152</sup>- el funcionament dels tres mecanismes d'integració tradicionals: l'intercanvi en el mercat, la reciprocitat i la redistribució.

<sup>151</sup> Idees recollides a KESTELOOT, C. (2000). La quarta via per a l'obtenció dels mitjans necessaris per a la supervivència seria l'autarquia -manca de relació amb els altres- que suposaria que la llar produeix tot el que ha de menester.

Les altres tres estratègies per aconseguir els recursos mínims per sobreviure amb dignitat a cada societat es corresponen directament amb els tres components bàsics que, segons la seva importància relativa, permeten distingir entre uns i altres règims del benestar, segons exposa Gösta Esping-Andersen -ESPING-ANDERSEN, G. (1993)- i també, als tres mecanismes bàsics d'integració social citats per Miguel Laparra, Mario Gaviria i Manuel Aguilar -a LAPARRA, M., GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000: 67): "ocupació", "sistema de protecció social" i "família".

També l'anàlisi de les relacions entre estructura social i polítiques socials fet a ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A. I RAMBLA, X. (2000) conclou amb l'existència de mecanismes equivalents per tal de garantir el benestar dels ciutadans, tot i que en aquest cas es parla en concret de quatre sectors: el mercantil, l'estatal, el voluntari i l'informal -sent aquests dos darrers els que correspondrien a la reciprocitat de què parlen els autors precedents-.

<sup>152</sup> KESTELOOT, C. (2000).

1.- *L'intercanvi en el mercat* és actualment el resultat d'una avançada divisió del treball, i parteix de la idea que les persones han de desenvolupar tasques d'utilitat social, produint béns i serveis que altres persones vulguin comprar a canvi d'ingressos que permetran a la persona que els obté comprar el que ella requereixi per satisfer les seves pròpies necessitats. Els actors són lliures de decidir què volen produir i és la llei de l'oferta i la demanda del mercat la que permet veure si han estat o no encertats<sup>153</sup>. El mercat genera estratificació i desiguals possibilitats d'accés als recursos, i també, el difícil sosteniment i reproducció de les persones que no són capaces de produir béns o serveis necessaris en el mercat.

2.- *La reciprocitat* permet obtenir recursos gràcies a un intercanvi mutu, fet que comporta la necessitat que cadascun dels participants hagi de tenir capacitat de produir recursos i demana que existeixin lligams entre cadascun dels individus i la resta de membres de la xarxa social. El model pressuposa l'existència de confiança entre uns i altres membres de la mateixa xarxa, més tenint en compte que l'intercanvi no sempre pot donar-se de manera simultània (a voltes es dona i rep en diferents moments del temps). Són exemples d'aquest tipus de relació d'integració la família nuclear, la família extensa, els amics o els veïns<sup>154</sup>. La relació basada en el parentiu sol ser el lligam més fort, i per tant, aquell al qual en major mesura es recorre en cas de necessitat. Destaca el significat estratègic d'aquestes relacions com a possible complement a les relacions de redistribució i també a les relacions en el mercat (especialment en determinats col·lectius, generalment més vulnerables en aquestes altres esferes, com poden ser els dels immigrants), especialment en els països de l'àmbit mediterrani<sup>155</sup>.

3.- *La redistribució* consisteix bàsicament en l'apropiació de part dels recursos del mercat -per exemple, mitjançant impostos o contribucions de la seguretat social- per part d'un organisme administrador central amb l'objectiu de proveir recursos col·lectius i ingressos o accés a recursos a aquells que han perdut la capacitat de vendre la seva força de treball en el

<sup>153</sup> Quan hom produeix un bé o servei que té una elevada demanda social, en principi, això li permetrà d'obtenir una quantitat de recursos important, i amb ells podrà comprar allò que ell hagi de menester. En canvi, si produeix un bé o servei poc interessant al mercat, li serà més difícil de vendre i per tant de poder obtenir aquells béns o serveis que poden satisfer les seves pròpies necessitats.

<sup>154</sup> Les ONGs s'inseririen a priori també com a relacions de reciprocitat. Tanmateix la seva adjudicació a un o altre tipus de mecanisme d'inserció tradicional dependrà de les relacions que estableixin amb les restants institucions o agents socials; d'aquesta manera la seva actuació pot esdevenir més propera a formes d'intercanvi en el mercat -si es tracta de relacions bàsicament contractuals- o de redistribució -si estan molt vinculades a organismes o institucions públiques-.

<sup>155</sup> S'han citat amb anterioritat escrits d'Enzo Mingione -MINGIONE, E. (1996) i MINGIONE, E. (2000)- i Miguel Laparra, Mario Gaviria i Manuel Aguilar -LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000)- que poden il·lustrar el lector sobre aquest paper d'aixopluc de la xarxa familiar, que també s'ha exposat amb més claredat en l'apartat sobre el canvi de context demogràfic i en l'estructura de les llars.

mercat. Aquest sistema integrador va tenir major recolzament en el segle XIX quan el moviment laboral va guanyar força social i política, i va tenir com a conseqüència fonamental el desenvolupament d'estats de benestar en diferents països europeus amb l'objectiu de garantir la prestació de serveis (com l'educació pública, el transport públic o l'habitatge social). Els drets polítics determinen la possibilitat de participar en la presa de decisions sobre la redistribució, i la condició de ciutadans, com s'ha vist, la de poder-se'n beneficiar.

Atenent les consideracions fetes sobre els mecanismes que garanteixen el benestar als individus que fan ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A. i RAMBLA, X. (2000) i distingint concretament l'existència dels quatre sectors de què parlen aquests autors -sector mercantil, sector estatal, sector informal i sector voluntari<sup>156</sup>-, el gràfic 2.1. que es recull en la pàgina que segueix sintetitzaria la relació de codependència entre aquells i la política social de qualsevol societat:

Per tant, seguint les aportacions fetes per aquests autors<sup>157</sup> es palesa que la política social altera els fluxos de provisió de recursos de benestar entre els diferents sectors mitjançant vuit tipus de procediments: mercantilització, desmercantilització, estatalització, desestatalització, familiarització, desfamiliarització, comunitarització, descomunitarització.

En concret, i com recull visulament el gràfic 2.1.:

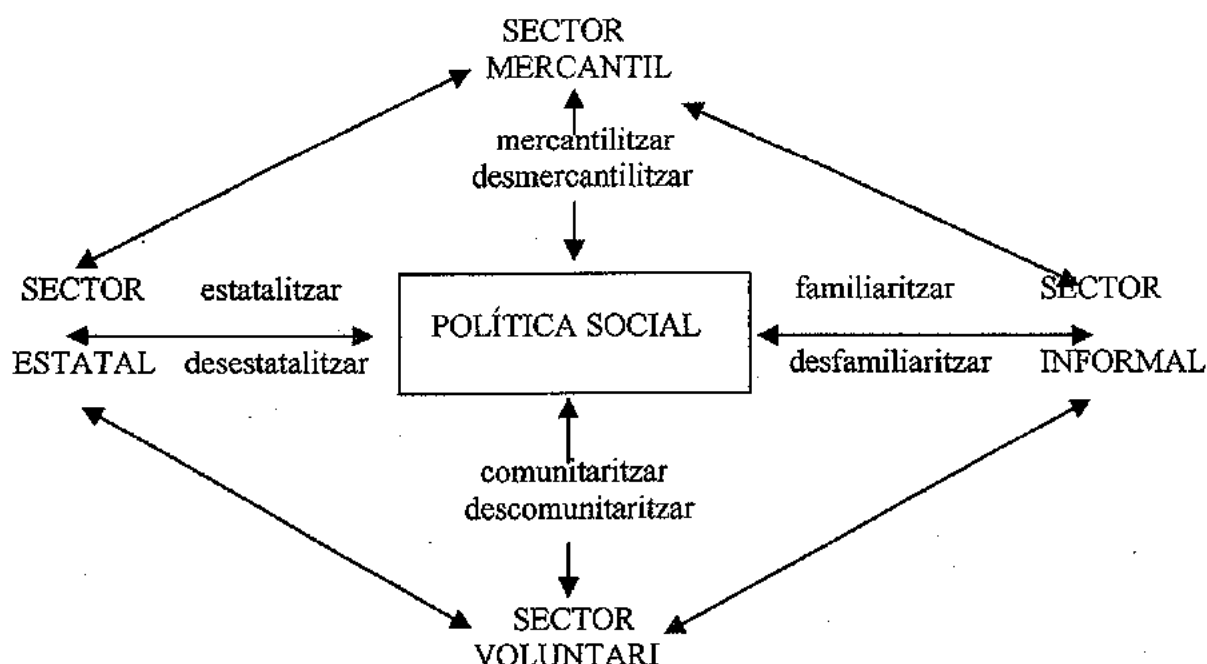
- la política social afecta el sector mercantil quan:
  - Mercantilitza: converteix una relació social en una mercaderia.
  - Desmercantilitza: extreu una relació social del circuit mercantil.

<sup>156</sup> Corresponent-se els sectors mercantil i estatal amb les esferes d'intercanvi mercantil i de redistribució citades amb anterioritat, i els sectors voluntari i informal amb la de la reciprocitat; aquests dos es diferencien bàsicament en el fet que el sector informal fa referència al treball reproductiu que té lloc en l'esfera domesticofamiliar i de parentiu al marge de qualsevol retribució econòmica, mentre que el sector voluntari fa referència a les accions socials supraindividuals que canalitzen interessos i necessitats (no solament materials) de les persones, mitjançant diferents grups socials distribuïts en associacions formals i en grups comunitaris (informals).

Una definició més àmplia de cadascun d'aquests sectors es troba a : ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A. I RAMBLA, X. (2000: pàgina 33 per al sector mercantil; pàgina 34 per al sector informal; pàgines 35-36 per al sector estatal i pàgina 37 -per al sector voluntari).

<sup>157</sup> ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A. i RAMBLA, X. (2000: 52).

Gràfic 2.1.- Els quatre sectors proveïdors de benestar i la seva co-dependència amb la política social



Font: ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A. i RAMBLA, X. a Adelantado, J. (coord.) (2000: 52). (Traducció pròpia de l'esquema que recull la font original).

- la política social afecta el sector estatal quan:
  - Estatalitza: posa sota la responsabilitat de l'Estat determinats béns o recursos (normalment definits com drets socials).
  - Desestatilitza: converteix drets en mercaderies o suprimeix drets.
- la política social afecta el sector informal quan:
  - Familiaritza: assigna a les famílies la provisió de recursos que realitzava l'Estat, el mercat o les associacions.
  - Desfamiliaritza: trasllada a l'Estat, a les associacions voluntàries o al mercat la provisió de recursos que realitzaven les famílies.
- la política social afecta el sector voluntari quan:
  - Comunitaritza: atribueix a les associacions voluntàries la provisió de recursos que realitzaven les famílies, l'Estat o el mercat.
  - Descomunitaritza: trasllada a les famílies, a l'Estat o al mercat la provisió de recursos que realitzaven les associacions voluntàries.

## 5.2.- El canvi de context i la fallida dels mecanismes integració tradicionals

El model d'industrialització va desenvolupar-se en el passat pivotant sobre "dues tendències contradictòries: d'una banda la tendència a l'exclusió social com a condició lògicament necessària per assegurar la proletarització activa. De l'altra, una tendència a la integració social (...) plasmada en un procés de reforma social"<sup>158</sup>, el resultat de les quals va portar a la configuració d'un "model d'integració social que té per eixos principals l'ocupació assalariada -mecanisme bàsic d'inserció-, els sistemes de protecció social -que s'entenen com una extensió de la relació salarial, i són com un salari en espècie que augmenta la capacitat integradora de l'ocupació, alhora que actuen per mantenir l'estabilitat de l'ocupació o, com a mínim, de l'ingrés que se'n deriva, substituint el salari quan aquest falla, i la família -institució que vehicula l'accés als béns i serveis que provenen de les dues dimensions anteriors i afegeix un component de treball no mercantil i mecanismes de suport social informal. La solidaritat familiar preindustrial es recicla amb la modificació del model de família (nuclear) però es manté com a unitat bàsica per a la socialització dels nens i per a l'atenció de persones amb dificultat d'autonomia. La cobertura familiar continua sent un element clau en els processos d'integració"<sup>159</sup>.

Tanmateix, i com s'ha vist en l'anterior apartat, el context ha canviat força en els darrers vint-i-cinc anys i s'està assistint encara a un procés de canvi complex que afecta de manera molt important els tres eixos mencionats<sup>160</sup> i que ha fet minvar la seva eficiència i eficàcia per garantir la integració tal com feien en el passat.

Alhora que s'ha comprovat que la millora dels indicadors econòmics no anul·la les tendències cap a la pobresa i l'exclusió social, sinó que, contràriament, "el creixement econòmic genera tensions inevitables en el mercat, i aquestes tensions generen desequilibris socials importants", alhora que "la nova dinàmica porta problemes que també són nous, o si més

<sup>158</sup> LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000: 65).

<sup>159</sup> LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000: 66).

<sup>160</sup> Aquests canvis poden sintetitzar-se -seguint LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000: 67)- com a "canvis importants en l'estructura i la dinàmica de la societat molt relacionats amb les transformacions en el mercat de treball i en l'escena econòmica. Canvis de tipus tecnològic, en el model de producció i en la divisió internacional del treball que afecten de manera substancial l'ocupació i la capacitat de desenvolupament dels sistemes de protecció social. Canvis en els valors culturals i en les pautes de comportament dels individus que transformen els models de família. L'ascens del neoliberalisme en el mercat ideològic contribuirà també a posar en un mal pas el model d'integració que havia funcionat en les dècades precedents, accentuant així les tendències exclusògenes de la societat de final de segle".

*no, que es presenten de forma nova*<sup>161</sup> i, com recull el Llibre Verd sobre la Política Social Europea, hi ha *"el temor que aquests factors s'aguditzin en els propers anys (ja que) la situació de l'ocupació és desfavorable, la distribució geogràfica de l'exclusió social es fragmentària i les estructures familiars ja no constitueixen xarxes de seguretat en la mateixa mesura en què ho foren en el passat"*.<sup>162</sup>

Per tot, i seguint les conclusions a què arriben els estudiosos consultats, l'objectiu de garantir a les persones l'accés a un mínim de vida amb dignitat fa necessària la recerca i aplicació de noves i innovadores mesures que tinguin presents els canvis recents en les esferes social, política, econòmica i laboral que s'hagin donat en els diferents contextos locals.

## **6.- La importància de la dimensió local en les mesures d'assistència social**

En els diferents països europeus aquests canvis de context -polític, econòmic i social- hi han tingut una diferent importància quantitativa i qualitativa. Les tradicions històriques particulars han afectat, per tant, de manera diversa la major o menor vulnerabilitat dels diferents grups socials i les exigències que sobre les polítiques socials s'hi han donat<sup>163</sup>.

<sup>161</sup> LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000: 67)

<sup>162</sup> LAPARRA, M.; GAVIRIA, M. i AGUILAR, M. (2000: 68).

<sup>163</sup> GOUGH, I.; BRADSHAW, J.; GARDLEY, T. i WHITEFORD, P. (1997), exposen en el seu article les diferents respostes que en l'àmbit de política social han donat diversos països als canvis contextuals i que els permeten parlar bàsicament de vuit grups o tipus de països segons les característiques dels seus règims d'assistència social, que són: (1) règims amb sistema de benestar selectius (com Austràlia i Nova Zelanda); (2) règims d'assistència pública estatal (EUA); (3) estats del benestar amb xarxes de seguretat integrades (Anglaterra, Irlanda, Canadà); (4) règims amb una assistència social dual (Alemanya, França, Bèlgica, Luxemburg); (5) règims amb una assistència residual però basada en la idea de ciutadania (països nòrdics excepte Noruega i Holanda); (6) règims amb una assistència rudimentària (Europa del Sud i Turquia); (7) règims amb ajudes discrecionals descentralitzades (Noruega, Àustria i Suïssa), (8) règims amb assistència discrecional centralitzada (Japó); i que es correlacionen, segons els mateixos autors indiquen, amb els règims del benestar diferenciats per Esping-Andersen i detallats en el capítol segon d'aquesta tesi, tal com segueix: correspondrien a un règim liberal els dels països de parla anglesa, Japó i Suïssa; a un règim socialdemòcrata els dels països nòrdics i Holanda, i a un règim corporatista, els d'Alemanya, Àustria, Bèlgica, França i Itàlia. L'existència de diferències en les polítiques d'assistència social dels països que poden compartir un mateix tipus de règim del benestar fa que els autors considerin múltiples dimensions per arribar a la seva classificació de les quals destaquen: la importància

Adhuc, no solament es palesen diferències entre països sinó que també s'observa com dins dels sistemes nacionals o fins i tot regionals del benestar social apareixen versions locals que es diferencien en funció del desenvolupament que realitzen les administracions locals de les polítiques àmplies i també de la seva concreció en paquets de mesures en els quals poden també col·laborar en major o menor mesura i no sempre d'igual manera altres actors locals rellevants<sup>164</sup>.

Per tot això, s'entendrà que *"les ciutats són diferents i diverses formacions socials, en termes tant espacials com de contextos socials, amb històries i contextos econòmics i culturals específics, que fan sorgir no tan sols formes parcialment diferents de vulnerabilitat i pobresa, sinó també diferents camins de percebre-les i redreçar-les"*<sup>165</sup> i que la comprensió dels distints contextos urbans s'ha de centrar *"en un seguit de variables que interactuen a àmbit local com són: els patrons d'industrialització i el creixement del sector terciari i les estructures d'ocupació que s'hi han desenvolupat, així com les característiques i organització de les societats civils"*<sup>166</sup>, i que és, per tant, oportú procedir a l'estudi de les característiques de la pobresa no tan sols en funció dels diferents règims del benestar o de l'assistència social que puguin donar-se en cada país o regió, sinó també dels diferents contextos urbans que s'hi puguin considerar<sup>167</sup>.

atorgada a l'assistència social mesurada amb la despesa i el nombre de beneficiaris; l'estructura del programa, valorant la major o menor centralització i/o consideració de particularitats locals; el fet que existeixin drets reconeguts o una major discrecionalitat; el fet que es reconeguin uns drets individuals o bé existeixin unes obligacions familiars més àmplies; i que hi hagi una major llibertat d'accés o bé una major imposició de controls - *means-testing* i *work-testing*-; i també, els seus resultats i generositat, valorant tant el nivell de beneficis que reporta com les contraprestacions que comporta. Els autors afirmen que la proximitat a l'ideal del dret de ciutadania serà major en la mesura que sigui menor la centralització i uniformitat dels beneficis concedits, hi hagi menors tests de comprovació i menor capacitat de discrecionalitat, i sigui major el dret reconegut i la generositat del programa a què s'accedeix. Justament els programes més generosos i basats en drets seran els que s'identificaran amb estructures més inclusives.

<sup>164</sup> MINGIONE, E., OBERTI, M. i PEREIRINA, J. (2001), insisteixen en la possible existència de diferents actors en els diversos contextos locals i també en la importància de la seva influència, ja sigui formal o informal, en el benestar. També destaquen l'existència de diferents tradicions industrials, sindicals, polítiques, religioses i culturals, i la de diferents perfils de beneficiaris potencials, que poden originar diferents riscos de pobresa i diferents processos de transformació demogràfica i ocupacional. A la Unió Europea destaquen fonamentalment la distinció en les pautes de vida familiar de les ciutats del nord i les del sud, i també, les diferents tradicions de ciutats amb forta tradició industrial, amb una classe treballadors i una tradició sindical forta, i les ciutats més comercials, administratives o financeres.

<sup>165</sup> GARCÍA, M. i KAZEPOV, Y. (2000: 5) i també a SARACENO, Ch. (ed.) (1998: 1-24, article de SARACENO, Ch. I GARCÍA, M.).

<sup>166</sup> GARCÍA, M. I KAZEPOV, Y. (2000: 5).

<sup>167</sup> En aquest sentit GARCÍA, M. I KAZEPOV, Y. (2000: 4) afirmen que *"la pobresa és diferent en funció dels diferents règims de benestar i d'assistència social, i dels diferents contextos urbans que es considerin"*. Per això, en els propers capítols d'aquesta tesi



Decisió també reforçada per la tradició existent en la majoria de països europeus i pel fet que la implementació de les polítiques d'assistència social -i també de les mesures de garantia d'ingressos entre les quals cal posicionar les polítiques de rendes mínimes- s'hagi transferit des dels sistemes nacionals de benestar als nivells locals<sup>168</sup>, perquè, com s'ha explicat anteriorment, la majoria de situacions de pobresa i exclusió social són a Europa fonamentalment urbanes; i per la consideració que les ciutats modernes esdevenen formacions socials diverses que permeten l'estudi simultani de múltiples formes de vulnerabilitat i risc de pobresa i exclusió social que, per tant, permeten testar la idoneïtat de les mesures d'assistència social que s'hi posen en pràctica<sup>169</sup>, i que porta al fet que ens sumem a autors com Saraceno<sup>170</sup>, que considera justificada la importància i necessitat de l'estudi a àmbit local -i sempre que sigui possible des d'una perspectiva comparativa- de les polítiques socials.

Motius que han justificat que la present tesi doctoral es realitzi des d'una perspectiva complementària a les anàlisis dels estats del benestar tradicionals que posen el seu èmfasi en les estructures nacionals del mercat de treball. En ella es parteix d'una perspectiva que aporta una anàlisi més sensible a la regulació microsocial local i que examina no tan sols les característiques del mercat de treball local sinó, també, les dels actors locals que constitueixen pilars complementaris en la integració social<sup>171</sup>.

De fet, pretén demostrar que *"per al ciutadà en condicions de pobresa habitar en una o una altra ciutat crea possibilitats diferents quant a: (1) la definició del que significa ser pobre, (2) les possibilitats d'accés i permanència en un programa de rendes mínimes i de les mesures que en el mateix rebrà, (3) l'estigma associat a aquest programa, (4) les possibilitats*

---

doctoral, es detallaran tant les característiques del règim del benestar i les polítiques socials espanyoles, catalanes i barcelonines -capítols 3 i 4-, com les sociodemogràfiques i econòmiques de la ciutat -capítol 5-.

<sup>168</sup> I que també s'està donant a Espanya, com es veurà en el proper capítol d'aquesta tesi doctoral.

<sup>169</sup> Poden ampliar-se aquests aspectes a SARACENO, Ch. (ed.) (1998).

<sup>170</sup> SARACENO, Ch. (premsa) i també SARACENO, Ch. (ed.) (1998: p.1-24, article de SARACENO, Ch. I GARCÍA, M. i p.223-231, article de SARACENO, Ch.). Per tant, la importància local esdevé tant perquè les concrecions de les polítiques àmplies a àmbit local seran particulars, com perquè també serà diferent el poder d'intervenció i l'actuació concreta que en les distintes regions i/o municipalitats tindran els diferents agents socials que hi pugui haver. Així, Saraceno afirma que cada ciutat és individual quant a formacions socials i històries econòmiques i culturals, i per tant, quant a les formes de vulnerabilitat que s'hi poden presentar i les maneres en que s'actuarà per redreçar-les, i que aquestes diferències són especialment importants en el desenvolupament i implementació de les mesures antipobresa i polítiques de suport d'ingressos basades en la comprovació de mitjans, ja que aquestes incorporen en major mesura la participació de serveis organitzats localment i la cooperació d'actors locals (SARACENO, Ch. (ed.) (1998:1)).

<sup>171</sup> Com són la família i les institucions públiques i privades encarregades d'implementar polítiques contra la pobresa.

de sortir del programa amb èxit (...)”<sup>172</sup>. Els marcs i les pràctiques institucionals són variables clau en el procés de construcció dels pobres, en termes de la definició de qui són els pobres i també en termes de la construcció de les trajectòries d’assistència socials que experimenten aquells que aconsegueixen beneficiar-se’n.

L’estudi detallat a àmbit local d’aquestes dimensions es realitzarà centrant-se bàsicament en l’estudi del Programa de la renda mínima d’inserció (en endavant, PIRMI) i de la seva efectivitat com a mesura concebuda per resoldre els problemes de pobresa i exclusió social dels seus beneficiaris a Barcelona ciutat; però es considerarà, en tot moment, el context català, espanyol i comunitari (europeu) en què cal inserir la seva realitat i, en la mesura que sigui possible, s’aportaran dades comparatives de les seves característiques i resultats i de les de programes similars aplicats a aquestes altres realitats.

## 7.- Conclusions

Aquest capítol segon ha presentat al lector el debat –encara obert en l’actualitat– entorn de conceptes clau per la teorització que en aquesta tesi doctoral es vol portar a terme sobre la utilitat i idoneïtat del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d’Inserció a Barcelona ciutat.

Entre aquests conceptes ha interessat especialment mostrar l’evolució del significat de *pobresa* i *exclusió social*, els diferents enfocaments des dels que s’han analitzat i els diferents problemes empírics que ha comportat la seva operativització des de cadascun d’ells. Dins d’aquest context, i acceptant les dificultats que això comporta, en aquesta tesi s’ha optat per enfocar el concepte de *pobresa* com a problema sociològic des d’una perspectiva multidimensional, relativa i relacional, i que posa l’èmfasi en el context social on viuen els pobres, en les relacions d’intercanvi, reciprocitat i redistribució que s’hi donen i en les mancances de drets socials que les persones en aquesta situació han d’afrontar.

L’*exclusió social* hi és entesa com a no-accés o no-pertinença que afecta a una o varies de les dimensions vitals dels individus o comunitats.

Per això, la *pobresa* es vista com un tipus concret d’exclusió social en què aquesta exclusió afecta a diferents dimensions vitals. Quan l’exclusió afecta solament l’esfera econòmica no es parla de pobres, sinó de persones amb una *manca de recursos econòmics*

Aquests conceptes seran operacionalitzats en els capítols posteriors.

<sup>172</sup> GARCÍA, M. I MUR, R. (1998).

També s'ha prestat especial atenció a l'evolució del concepte de ciutadania, i als diferents drets i deures que la seva possessió ha portat aparellats, atès que solament en funció del tipus de ciutadania que imperi a cada comunitat, les persones podran esperar rebre'n major o menor quantitat de provisions i titularitats en tant que ciutadans de la mateixa i, per tant, serà major o menor el llistó que marcarà la diferència entre els pobres i els no-pobres de la col·lectivitat. D'altra banda, perquè l'existència de pobrea qüestiona el principi de ciutadania social.

També s'ha fet referència al paper que diferents mecanismes - reciprocitat, redistribució, intercanvi- juguen per tal de garantir que tots els individus tinguin realment accés a allò que tenen dret a exigir com a ciutadans i s'ha analitzat com algunes de les recents transformacions - econòmiques, socials, culturals, etc.- sofertes als països de l'Europa Mediterrània comporten la necessitat de repensar i replantejar el paper que cadascuna d'aquestes dimensions ha de desenvolupar si vol garantir-se efectivament que tots els ciutadans puguin accedir a un mínim nivell de vida i de benestar.

Aquesta necessitat de replantejament dels rols que respectivament han de desenvolupar queda manifesta en constatar la fallida dels mecanismes d'integració tradicionals per continuar fent aquesta funció (d'integració) si no són capaços d'adaptar-se als canvis que s'han donat en els models productius i reproductius d'aquestes societats, i és justificació suficient per tal d'encetar vies d'investigació que puguin orientar sobre la direcció o direccions que aquest procés d'adaptació pot prendre a fi i efecte de ser eficient i eficaç.

La present tesi constitueix una contribució detallada a nivell local les funcionalitats i disfuncionalitats d'una de les polítiques de rendes de l'estat del benestar -les polítiques de rendes mínimes- ateses les característiques institucionals -capítols tercer i quart-, sociodemogràfiques -capítol cinquè-, econòmiques i del mercat de treball -capítol sisè-, dels pobres -capítol sisè- i dels assistits -capítols setè i vuitè - en el context local triat -la ciutat de Barcelona-, i sense perdre les referències del seu entorn d'influència més immediat -Catalunya, Espanya, l'Europa Mediterrània i la Unió Europea-.

# **III.- ESTAT DEL BENESTAR, POLÍTIQUES SOCIALS I POLÍTIQUES DE RENDES MÍNIMES A L'ESPANYA DEMOCRÀTICA**

## **1.- Introducció**

El capítol precedent ha permès constatar l'existència de diferents concepcions de pobresa, exclusió social, ciutadania i benestar. L'existència d'aquestes variacions, unida a l'existència de contextos sociodemogràficament, econòmicament i culturalment diferents comporta que siguin també molt diverses les actuacions que s'encomanen en cada cas a l'estat del benestar i, dins d'ell, a les polítiques de rendes mínimes en particular.

El present capítol té per objectiu presentar -si més no sintèticament- l'evolució a l'Espanya democràtica de l'estat del benestar i, en concret, dels principals tipus de polítiques socials que incorpora. Entre elles, i atesos els objectius de la present tesi, s'ha prestat especial atenció a les polítiques de rendes -pensions, prestacions i subsidis per a desocupats i, sobretot, salaris socials-. També s'ha detallat l'evolució principal seguida per les sanitàries; educatives; familiars; i d'habitatge i pels serveis socials.

Solament a partir d'aquests coneixements és possible comprendre l'espai institucional i social que avui en dia ocupen les polítiques de rendes mínimes en el sistema de protecció social espanyol i, així, poder avaluar l'eficàcia i efectivitat de la de Catalunya en el context local que s'ha triat -la ciutat de Barcelona-.

## 2.- L'inici de l'estat del benestar a Espanya

Fa segles que a Espanya hi ha mesures d'atenció i cura a les persones necessitades, tanmateix pot considerar-se que "la política assistencial com a responsabilitat pública apareix a partir de la Il·lustració"<sup>1</sup>. D'altra banda, des del 1960, es parla d'importants canvis quant a la política social, resultat de la progressiva obertura a mesura que anava declinant el règim franquista, i dels quals en serien una mostra:

- els canvis ocorreguts en l'àmbit educatiu que van fer que tot i mantenir-se -en un primer moment- la confessionalitat de l'ensenyament<sup>2</sup> aquesta anés minvant i també que a poc a poc s'anés renovant el sistema educatiu fent-lo més modern<sup>3</sup>;
- els canvis en el terreny de garantia d'ingressos, amb la creació dels Fondos Nacionales -que vinculaven la recaptació obtinguda amb determinats impostos i estalvis a determinades finalitats socials- com el FONAS -que ofería pensions a persones ancianes, malaltes i sense recursos econòmics, i programes assistencials a ancians, malalts i invàlids per al treball, i també per a persones amb minusvalideses psíquiques i sensorials-;
- i l'ampliació de la cobertura dels serveis públics nacionals de seguretat social<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> MONTAGUT, T. (2000: 154-155). MONTAGUT, T. exposa també breument les característiques de l'assistència social -entesa com aquelles accions que es duen a terme en una societat per tal d'ajudar aquells individus o col·lectius als quals manquen els recursos necessaris per poder portar una vida digna- anterior a la Il·lustració: A l'antic règim, l'assistència social s'encaminava únicament als pobres, i durant l'edat mitjana, consisteix fonamentalment en mesures repressives i de control, encaminades a aquells que no serveixen cap senyor, ni tenen cap ofici, per tal que treballin.

<sup>2</sup> MONTAGUT, T. (2000: 169).

<sup>3</sup> El 1969 es redacta el *Libro blanco de la educación*, el 1970 s'aprova la *Ley general de educación* per crear un sistema unitari amb una educació obligatòria i gratuïta, tot i que -seguint MONTAGUT, T. (2000: 169)- "continuava mantenint, de forma debilitada, la confessionalitat de l'Estat, la doctrina del Movimiento i els privilegis de l'Església".

<sup>4</sup> MONTAGUT, T. recorda a MONTAGUT, T. (2000: 167-169) que en aquesta època s'aprovà la *Ley general de la Seguridad Social* (1963) que pretenia la coordinació dels serveis socials i de beneficència. El 1966 s'amplià l'ofertament des dels serveis socials de la Seguretat Social a tots els beneficiaris i el 1967 es dissenyà l'assistència sanitària de la Seguretat Social. El 1972 va expandir-se'n la protecció vinculant els subsidis als ingressos reals. El 1974 es crearen el Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos (SEREM) i el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), abans anomenat Instituto Nacional de Auxilio Social). També durant aquesta època va créixer el nombre de serveis bàsics impulsats per les institucions públiques com llars d'infants, menjadors, residències, cooperatives i biblioteques. I recorda, a MONTAGUT, T. (2000: 168-169), que durant aquests anys l'Església catòlica va continuar desenvolupant un paper fonamental en el camp de l'assistència social. El 1942 va crear-se el Secretariado Nacional de Caridad per al repartiment de l'ajuda social, i durant aquests anys s'impulsà la creació d'òrgans diocesans per tal que duguessin a terme una acció social més enllà de la tradicional acció benèfica.

Canvis, tots ells, que porten al fet que els autors parlin ja en aquesta època *"d'un sistema de serveis socials modern, encara que d'iniciativa privada i amb un caràcter fortament religiós"*<sup>5</sup>.

Tanmateix, no és fins l'any 1975 amb la mort del general Franco que s'accelera la recuperació de la democràcia i rep un impuls definitiu la construcció d'un estat del benestar, o fins el 1977 que pot parlar-se efectivament d'un estat del benestar a Espanya, entenent que *"un estat del benestar no solament representa l'adopció de determinades polítiques socials, sinó que requereix també una plena democràcia que permeti un ampli pacte social amb la prestació de serveis generalitzats a tota la població -no solament als treballadors- a canvi de la contribució amb impostos..."*, i que no fou fins el 1977 amb les primeres eleccions democràtiques després del franquisme que es recuperà el marc institucional de tipus democràtic i s'instaurà un veritable Estat protector. És en aquest moment que pot considerar-se que comença a Espanya l'estat del benestar<sup>6</sup>.

### **3.- La política social a l'Espanya democràtica**

Acceptant que *"l'evolució d'una societat moderna i la consolidació d'un estat del benestar ha d'estudiar-se a partir del desenvolupament de la seva política social"*<sup>7</sup>, s'ha considerat oportú en desenvolupar aquest capítol d'esmentar en primer lloc els trets que han caracteritzat la política social de l'Espanya democràtica<sup>8</sup>.

---

Òrgans que portarien a la constitució el 1960 de Càritas Española com a entitat beneficisocial de l'Església catòlica i que tingué i encara té un important paper en l'atenció de necessitats socials.

<sup>5</sup> Demetrio Casado, mencionada a MONTAGUT, T. (2000: 168).

<sup>6</sup> Citacions de MONTAGUT, T. (2000: 169).

<sup>7</sup> MONTAGUT, T. (2000: 153).

<sup>8</sup> Pot ampliar-se el coneixement sobre l'evolució de la política social a Espanya que aquí es presenta a MONTAGUT, T. (1994: fonamentalment en el capítol III; i 2000: fonamentalment en el capítol 7), i també a SARASA, S. (2000), on l'autor parla, a més, dels factors estructurals que influeixen en la institucionalització dels serveis socials, i de les relacions entre les polítiques de serveis socials i l'estructura social, i els efectes d'aquest tipus de polítiques sobre les desigualtats.

Sobre el desenvolupament de la política social i els serveis socials a Catalunya poden consultar-se novament les obres de MONTAGUT, T. (2000) i, principalment, MONTAGUT, T. (1994), en què s'exposa detalladament el desenvolupament dels serveis socials tant a Catalunya com a la ciutat de Barcelona des de l'època franquista i també les referències: CRESPO, M. T. I RIMBAU, C. (1998), en què n'exposen els principals antecedents històrics i la seva evolució recent, l'evolució del marc legal corresponent, i la seva organització i l'oferta concreta de serveis i equipaments -tant segons els oferents:

En el decurs de la recent democràcia, es distingeixen dues etapes<sup>9</sup>: una primera comprendria des del 1975 -any de la mort del general Franco- fins al 1982, i pot descriure's com una etapa de consolidació de la democràcia, en què destaca fonamentalment la signatura dels *Pactos de la Moncloa* (25/10/77). A través d'aquests pactes es prengueren acords que pretenien la democratització política i econòmica, que volien augmentar la llibertat i igualtat i facilitar la participació política, econòmica, cultural i social dels ciutadans espanyols, i impulsar un estat del benestar -ampliant el sector públic i les polítiques de redistribució de renda i perseguint una major igualtat i solidaritat entre els diferents grups socials-, i un estat de les autonomies -descentralitzant competències des de l'Estat central cap als ens autonòmics-; i que culminaren en la *Constitució de 1978*. Objectius que, com recull Montagut, arribaren tard en relació amb altres països europeus, i en un moment de crisi econòmica, de creixement de l'atur, d'augment de l'economia submergida i de debilitat de la societat civil.

La segona etapa comença el 1982, any en què hi hagueren unes eleccions democràtiques que el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) va guanyar per àmplia majoria<sup>10</sup>. En aquesta època es considera que la democràcia estava ja consolidada, i és per això que s'hi desenvolupen les principals accions de govern encaminades al desenvolupament de l'estat del benestar. Tanmateix, també en aquesta època s'impulsa la pertinença d'Espanya a la Unió Europea, pertinença que ha condicionat -i condiciona- en gran mesura els avenços possibles en matèria social -sovint limitats pels resultats que s'esperen dels indicadors econòmics i les polítiques econòmiques tant nacionals com internacionals que es decideix aplicar- i que comporta que hi hagi tant avenços com retrocessos en els drets socials reconeguts<sup>11</sup>.

---

autonòmics, d'administracions locals i d'iniciatives socials, com segons el tipus de dispositius: atenció primària, atenció domiciliària, especialitzada- en territori català; SARASA, S. (2000), en què l'autor exposa el desenvolupament de l'estat del benestar a Catalunya i els seus efectes sobre la societat catalana i, també, els efectes més o menys redistributius que han tingut en aquesta comunitat les polítiques socials de sosteniment de rendes, d'habitatge, d'educació, de sanitat i, en especial, de serveis socials; i ADELANTADO, J. I NOGUERA, J. A. (2001), en què la primera part de l'article es dedica a la política de serveis socials catalana, exposant primer l'evolució històrica dels serveis socials en el període 1980-2000 i, seguidament, el seu contingut -recursos públics, de la iniciativa social i de la iniciativa mercantil-, la manera com s'organitzen i gestionen, els diferents actors que hi prenen part i, finalment, els rendiments i impactes que es deriven del sistema català de serveis socials. La segona part de l'article es dedica exclusivament a l'estudi i caracterització de la política de rendes mínimes (el PIRMI) en el període 1990-2000.

<sup>9</sup> Per a l'exposició de les dues etapes diferenciades se segueixen les explicacions donades a MONTAGUT, T. (2000: 169-174).

<sup>10</sup> El PSOE va governar a Espanya des del 1982 fins al 1996, any en què el Partit Popular (PP) va guanyar les eleccions democràtiques celebrades.

<sup>11</sup> Així, per exemple, es veu com minven els drets garantits per la vinculació al treball remunerat donades les noves formes de contractació laboral sorgides i la creixent flexibilització en el mercat de treball. D'altra banda, la condicionalitat i les limitacions imposades per la política econòmica suposa que a voltes no tan sols no s'avanci sinó que

Justament el fet que la política social evolucioni a Espanya basant-se en uns desenvolupaments polítics, econòmics i ideològics contradictoris és, segons Rodríguez Cabrero, el tret distintiu bàsic que permet caracteritzar-la des de mitjan anys setanta. Per aquest autor, les contradiccions en què s'ha basat l'evolució de la política social han estat fonamentalment que:

- **En l'àmbit polític**, *"l'expansió dels drets socials ha estat conseqüència de la tensió entre demandes socials canalitzades a través dels sindicats i expressades en vagues generals, i polítiques governamentals que s'han mogut entre la universalització i la restricció i que reflecteixen en gran mesura les diferents tendències ideològiques dins dels governs en aquests anys, desplaçant-se conjunturalment entre el liberalisme i la socialdemocràcia"*<sup>12</sup>.
- **En l'àmbit econòmic**, *"el desenvolupament dels drets socials ha estat sotmès a la conjuntura econòmica i als constreyniments del dèficit públic i de les polítiques de convergència, donant lloc a una intensitat protectora continguda, si no reduïda"*<sup>13</sup>.
- **En l'àmbit ideològic**, *"l'impacte del debat polític i de les ideologies disciplinàries s'ha materialitzat en una opinió pública que dona suport a l'estat del benestar, però, que a la vegada (...) considera -majoritàriament- que el frau en la desocupació és un problema molt important o que el paper de la despesa social -opinió minoritària- mina la responsabilitat individual de la gent per solucionar els seus problemes"*<sup>14</sup>. És important tenir en compte que aquest suport popular rebut per les polítiques de racionalització de les despeses es dona també en els restants països del sud d'Europa on, com a Espanya, els ciutadans són força crítics amb la capacitat de la política social per augmentar el benestar social i reduir la pobresa, i també, en tant que estan molt influenciats per debats polítics que parlen d'un creixement desmesurat de les despeses públiques que pot fer col·lapsar els actuals sistemes per garantir el benestar i en els quals la discussió sobre el frau té un lloc destacat a causa de la seva insostenibilitat<sup>15</sup>.

---

fins i tot es reuli en matèria de drets socials. Així, en aquesta època s'aconseguirà una modernització de les estructures productives i la innovació tecnològica, però també es veurà augmentar l'atur i en especial l'atur de llarga durada, i amb ell, el risc de pobresa i exclusió social d'amplis sectors de població, els quals abans eren lluny de poder caure en aquestes situacions.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 81).

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 81).

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 81).

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 79-80).



Conseqüentment, "el desenvolupament de la política social ha estat marcat tant per la conjuntura econòmica, com per la relació de forces socials i polítiques al voltant dels objectius i direcció de l'estat del benestar (...) (i) s'ha desenvolupat al voltant de tres objectius contradictoris: expansió dels drets socials, racionalització i control en la seva provisió i una silenciosa i selectiva privatització. Tot això sobre la base de la preeminència de polítiques econòmiques monetàries afavoridores del que s'ha anomenat ajust econòmic permanent"<sup>16</sup>. Per això "la tendència general ha consistit en un desenvolupament de la política social com a resposta a polítiques de racionalització i contenció. És a dir, els avenços en drets socials han estat precedits (generalment) de conflictes socials entre el Govern i els sindicats"<sup>17</sup>, tendint els sindicats a assumir "les polítiques de contenció salarial i inestabilitat a l'ocupació a canvi de l'extensió protectora de tipus assistencial"<sup>18</sup>.

Per tot, des de mitjan anys setanta, la història de la política social espanyola pot esquematitzar-se fonamentalment en els cinc processos de canvi sociopolític que es detallen seguidament<sup>19</sup>:

1. **La universalització de serveis, béns preferents i prestacions econòmiques**, amb caràcter desigual i diferent ritme d'institucionalització.
2. **La contenció de la despesa social.**
3. **La descentralització de les polítiques socials.**
4. **La parcial privatització de l'estat del benestar** materialitzada en l'expansió de la producció privada de serveis finançats per l'Estat.
5. **La parcial socialització de l'estat del benestar** materialitzada en l'augment de participació de la societat civil (a través del tercer sector<sup>20</sup>) en la producció i provisió de béns i serveis públics.

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 77-78).

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 78). Per a Rodríguez Cabrero els principals conflictes socials s'han donat a raó de la flexibilització del mercat de treball i la desprotecció social.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 78).

<sup>19</sup> L'explicació d'aquests processos s'ha extret bàsicament de l'article de RODRÍGUEZ, G. (1995: 62).

<sup>20</sup> Seguint MONTAGUT, T. (1994: 99-101) pot identificar-se el tercer sector com "un conjunt d'entitats o organitzacions que dirigeixen la seva activitat bàsicament a la satisfacció de les necessitats socials (accions considerades d'interès o d'utilitat social), no tenen afany de lucre i són finançades en gran part pel sector públic" i també com "una de les formes possibles d'expressió de la societat civil, a través de la qual els individus s'insereixen en l'esfera de l'àmbit públic (...)" i "s'associen per realitzar tasques que o bé els han estat delegades per l'Estat, o bé són tasques dirigides a resoldre o cobrir una demanda no satisfeta ni pel sector públic ni per les organitzacions lucratives". En l'esmentada referència es fa un ampli estudi de les entitats incloses en aquest sector i es postula un nou model de benestar social en què tant el govern, com el mercat, com la mateixa societat civil corporativitzada hi han de desenvolupar un paper fonamental,

Processos que s'emmarquen en un context de crisi econòmica, aplicació de polítiques monetàries ortodoxes, canvi de les pautes reproductives i flexibilització dels mercats de treball que ha alterat l'eficàcia dels mecanismes d'integració tradicionals<sup>21</sup>, i que han portat vers un estat del benestar extens en la seva cobertura però amb un impacte social limitat i desigual, principalment, per una progressiva diversificació o fragmentació de les formes de producció i provisió de serveis i prestacions, i per una escassa coordinació de les diferents polítiques estatals, autonòmiques i municipals<sup>22</sup>.

## **4.- L'estat del benestar a Espanya<sup>23</sup>**

### **4.1.- Particularitats del desenvolupament de l'estat del benestar a Espanya**

A diferència d'altres països europeus que gaudeixen d'estats del benestar de llarga tradició i en la línia dels altres països de l'Europa meridional, *"Espanya ha construït un estat del benestar de dimensió mitjana en relació amb els estats del benestar de la Unió Europea durant els darrers vint anys"*<sup>24</sup>, període en què s'ha consolidat la transformació des d'un estat autoritari del benestar a un estat democràtic. De fet, i com ja s'ha apuntat en l'anterior apartat, en aquests anys s'ha produït tant la consolidació d'un estat democràtic, com el reconeixement i expansió de les prestacions i els serveis inclosos en l'estat del benestar i de les persones a qui es reconeix el dret de beneficiar-se'n, sempre sota les limitacions i restriccions que els criteris de convergència econòmica amb els restants països de la Unió Europea han anat suposant.

---

defensant la necessitat de passar d'una *solidaritat purament estatal* a una solidaritat que l'autora anomena *solidaritat societal*.

<sup>21</sup> L'autor en destaca principalment la referent a l'ocupació de la qual remarca la davallada de l'estabilitat laboral i també de les possibilitats de l'ocupació com a garantia suficient d'integració.

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 62-63).

<sup>23</sup> Recordem que com s'ha citat prèviament i consta a MONTAGUT, T. (2000: 169), pot afirmar-se que a Espanya *"...l'estat del benestar comença el 1977 amb les primeres eleccions democràtiques després del franquisme, celebrades el 15 de juny, i que permeten recuperar el marc institucional de tipus democràtic i instaurar un veritable estat protector"*.

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 61). Tenint en compte la data d'elaboració de l'article i els comentaris que hi fa l'autor, en parlar dels darrers vint anys Rodríguez Cabrero es refereix bàsicament al període que s'estén des de 1975, i especialment des del 1977/78.

Citant paraules de Rodríguez Cabrero, "una vegada consolidat políticament l'estat democràtic del benestar, realitzat l'esforç redistributiu expansiu de prestacions i serveis entre 1977 i 1978 i en part 1979, s'obre un període en la dinàmica de l'estat del benestar (...) sota governs socialdemòcrates, (en què) es discorrerà sobre un eix parcialment contradictori: la continuació o universalització dels serveis educatius i sanitaris i prestacions socials com pensions i desocupació a través d'un impuls reformador accelerat sovint per conflictes socials i, a la vegada, l'aplicació de polítiques de contenció o racionalització de la intensitat protectora<sup>25</sup> que han donat lloc a un sistema de protecció extensiu, encara que escassament intensiu en les prestacions econòmiques"<sup>26</sup>, i han dificultat que Espanya -com els altres països de l'Europa del Sud en què es dona un procés similar- hagi pogut desenvolupar un estat del benestar equivalent al que existeix en altres països comunitaris en què aquest es desenvolupa prèviament i en una conjuntura econòmica i política més favorable.

#### **4.2.- L'evolució de l'estat del benestar a Espanya**

Havent mostrat les principals particularitats del desenvolupament de l'estat del benestar espanyol en el seu conjunt, es procedeix en aquest apartat a presentar els principals avenços<sup>27</sup> quant a polítiques de garantia de rendes -pensions, prestacions i subsidis per a desocupats i salaris socials-, sanitat, educació, polítiques familiars, polítiques d'habitatge i serveis socials per tal que, posteriorment, el lector pugui avaluar amb major coneixement de detall la importància de l'evolució i el desenvolupament de les mesures de garantia d'ingressos que centraran el nostre estudi posterior: les polítiques de rendes mínimes a Catalunya.

---

<sup>25</sup> En bona mesura les polítiques de contenció i les accions de racionalització de les despeses s'imposen com a conseqüència d'una voluntat explícita a la Unió Europea i d'acceptació de la disciplina pressupostària -importantes exigències de control del dèficit pressupostari i de contenció de les despeses socials- que aquesta pertinença comporta.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 61).

<sup>27</sup> Aquestes informacions poden completar-se àmpliament amb les referències bibliogràfiques que s'oferiran al lector en cadascun dels temes analitzats.

#### **4.2.1.- Polítiques de garantia de rendes: pensions, prestacions i subsidis per a desocupats i salaris socials<sup>28</sup>**

Les polítiques de garantia de rendes consisteixen en un ampli ventall de prestacions que tenen la finalitat de garantir als ciutadans el nivell de renda de què gaudien amb anterioritat a l'esdeveniment de circumstàncies - com l'atur, la vellesa, etc. - que el podrien alterar.

En el cas d'aquelles persones que obtenen rendes suficients a partir del seu treball personal la previsió se centra principalment en aquelles circumstàncies que podrien impossibilitar la continuïtat en la seva activitat productiva -bàsicament pensions per malalties, invalideses o vellesa- i a garantir la renda no tan sols de la persona a qui aquestes circumstàncies afecten directament sinó també a aquelles persones que s'entén que en depenen econòmicament -pensions de viduïtat i orfandat<sup>29</sup>.

D'altra banda, a Espanya, com en altres països, també es protegeixen aquelles persones que per motius aliens a la seva voluntat perden el seu lloc de treball -protecció per desocupació- i també aquelles persones que no podent accedir a les prestacions contributives es consideren mereixedores de rebre prestacions específiques finançades directament pel tresor públic -prestacions no contributives i també salaris socials<sup>30</sup>.

És per tal de veure quins han estat els principals avenços en aquests tipus d'ajudes que es desenvolupa el present apartat, i es farà mostrant en primer lloc l'evolució de les pensions i, seguidament, la de les prestacions per desocupació. L'estudi de les rendes mínimes i els salaris socials a Espanya es farà, detalladament, més endavant.

##### *a).- Pensions*

Els sistemes de pensions són sistemes que volen garantir "el nivell d'ingressos a aquelles persones que no poden mantenir una vinculació amb el mercat laboral, de manera especial per raó d'edat"<sup>31</sup> i tenen una

<sup>28</sup> El lector trobarà àmpliament exposades les característiques i l'evolució dels salaris socials a Espanya en l'apartat V. "Les polítiques de rendes mínimes en el sistema de protecció espanyol", que hi ha al final d'aquest capítol tercer. Sobre pensions i prestacions per desocupació, pot ampliar les informacions que aquí es presenten a: MONTAGUT, T. (1994 i 2000), ORRIOLS, P. (1998) i NOGUERA, J.A. (2000a i 2000b).

<sup>29</sup> Aspecte que mostra, un cop més, la visió profundament familista que impregna el sistema de garantia de rendes a Espanya, en què, en bona mesura, encara es parteix de la visió de l'home de la casa com a *breadwinner* i com a garantidor de la renda necessària per al manteniment de la llar.

<sup>30</sup> Observacions apuntades a ORRIOLS, P. (1998: 709).

<sup>31</sup> MONTAGUT, T. (1994: 181). Per a una anàlisi més detallada d'aquests tres tipus de sistemes i en concret de la seva estructura, poden consultar-se les pàgines 181-183 de l'esmentada obra, on també s'indiquen les quanties mitjanes de les diferents pensions mínimes i la proporció que suposaven l'any 1996 envers el salari mínim interprofessional.

importància fonamental a Espanya<sup>32</sup>, tant perquè foren un dels avenços més importants dels estats de benestar en els seus orígens, com perquè són una de les principals dificultats que han d'afrontar en l'actualitat -conseqüència, principalment, dels canvis sociodemogràfics i econòmics que s'han detallat en el capítol precedent d'aquesta tesi doctoral-<sup>33</sup>.

A Espanya des del *Documento base sobre la reforma de la seguridad social* de 1985 la protecció social del sistema de pensions es basa en tres pilars: el nivell contributiu de la seguretat social, el nivell no contributiu i els plans privats de pensions<sup>34</sup>. Deixant de banda els *plans privats de pensions*, que no formarien part dels mecanismes d'integració garantits per l'Estat, i centrant l'atenció en aquells que efectivament formen part del que s'anomena provisió pública del benestar, s'observa que mentre el sistema de protecció contributiu (*pensions contributives*) situa Espanya com uns dels països europeus amb un major nivell de cobertura -característica que comparteix amb els restants països l'Europa del Sud-, el sistema de protecció no contributiu (*pensions no contributives*<sup>35</sup>) presenta importants deficiències en relació amb la dels altres països comunitaris<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> El *Pacto de Toledo* és una mostra de la importància que ha tingut a Espanya el debat sobre la seva sostenibilitat i, en concret, expressa el "*compromís sòlid de tots els grups polítics amb representació parlamentària en el manteniment i la consolidació de l'actual sistema de protecció social, garantint la seva viabilitat futura a través de l'adopció de mesures que permetin la seva adaptació constant a les noves realitats i reptes que puguin plantejar-se*", i suposa bàsicament l'acceptació que cal separar clarament les fonts de finançament de les prestacions no contributives -com la sanitat i els serveis socials- de les contributives, havent de finançar les no contributives sobre la base de la imposició general i les contributives sobre la base de les cotitzacions socials. En ell també es demana que hi hagi cada vegada una major proporcionalitat entre les contribucions fetes i la protecció rebuda; una millora de les bases de cotització que han de permetre unes ajudes més properes als salaris reals, i una simplificació dels règims existents. I s'hi proposa que s'incentivi que la protecció del sistema públic es completi voluntàriament amb estalvis i sistemes de protecció social individuals i que pugui endarrerir-se lliurement l'edat de jubilació -tot i mantenir-se l'edat de jubilació ordinària als 65 anys-. Aquesta informació s'ha extret el 8/03/2001 de les adreces *on line*:

[Http://el-mundo.es/economia/pactotoledo/pactotoledo1.html](http://el-mundo.es/economia/pactotoledo/pactotoledo1.html).

[Http://el-mundo.es/economia/pactotoledo/pactotoledo2.html](http://el-mundo.es/economia/pactotoledo/pactotoledo2.html).

[Http://www.gentgran.org/documents/toledo.htm](http://www.gentgran.org/documents/toledo.htm).

<sup>33</sup> Seguint MONTAGUT, T. (1994: 185): "*Si els jubilats són cada vegada més nombrosos i si el número de treballadors ocupats va descendint, els problemes financers del sistema són senzills de comprendre*".

<sup>34</sup> MONTAGUT, T. (1994: 181).

<sup>35</sup> Les pensions no contributives van dissenyar-se amb la *Ley de medidas urgentes* de juliol de 1985 per tal de racionalitzar la protecció social - inclogueren les pensions del FONAS de 1960 i el subsidi previst a la LISMI- i es consolidaren el 1990 amb l'aprovació de la Llei que les regula. La principal virtut d'aquests tipus de pensions consistí a ampliar el nombre de persones que poden accedir a uns ingressos mínims; d'altra banda també comportaren, però, la materialització de la segmentació en els drets socials. MONTAGUT, T. (1994: 183-184). Materialització d'una segmentació en els drets socials (entre un sector hiperprotegit i un altre infraprotegit) que, com esmenta FERRERA, M. (1995: 85-109), és una particularitat no solament d'Espanya, sinó dels diferents països de l'Europa meridional.

<sup>36</sup> Deficiències que també es palesen en el desenvolupament dels plans de pensions privats. Els plans de pensions privats són acords entre particulars i entitats financeres, que signen

**Taula 3.1.- Els pilars del sistema públic de pensions**

PENSIONS CONTRIBUTIVES	PENSIONS NO CONTRIBUTIVES
Finançades amb les cotitzacions socials realitzades per empreses i treballadors.	Finançades amb càrrec dels pressupostos generals de l'Estat i gestionats per les CC.AA
Cobreixen el dret a pensions de jubilació, invalidesa, viduïtat, orfenesa i a favor de familiars.	Cobreixen el dret a pensions de jubilació, invalidesa i prestacions per fills a càrrec.
L'accés a aquest tipus de pensions requereix: a) Estar donat d'alta a la Seguretat Social; b) Haver complert 65 anys d'edat; c) Haver cotitzat per un període mínim de 15 anys (2 han d'estar compresos en els 15 anys immediatament anteriors al dret).	Per accedir a aquest tipus de pensions cal demostrar que: a) Existeix una veritable necessitat econòmica o malaltia, b) no s'ha complert amb el període mínim de cotització necessari per tenir accés a una prestació contributiva (es tracta de persones amb una relació dèbil o inexistent amb el mercat de treball remunerat).
L'abast de la pensió ve determinat per la vida laboral activa, i hi ha una forta segmentació segons les categories socioprofessionals.	

Font: MONTAGUT, T. (2000: 181-184). Elaboració pròpia de la taula a partir dels comentaris de l'autora.

Quant a la seva evolució<sup>37</sup> cal destacar que mentre que la tendència havia apuntat tradicionalment cap a una progressiva universalització i augment dels mínims garantits, ampliant la protecció contributiva amb les pensions no contributives, i aprovant-se els complements de mínims per a les pensions més baixes, la tendència recent a Espanya, com als sistemes de pensions dels països de l'Europa Occidental, ha estat un progressiu enduriment en les condicions que permeten accedir als beneficis que suposen<sup>38</sup> i també, una progressiva limitació, si no reducció, d'aquests beneficis. En concret, i seguint Noguera, pot indicar-se que *"en un context de creixement econòmic, la intensitat protectora de les pensions no s'ha incrementat de forma paral·lela, sinó que ha disminuït, situant els pensionistes en una pitjor posició relativa dins de l'estructura social"*<sup>39</sup>, i

lliurement un contracte pel qual els primers faran aportacions financeres a l'entitat - generalment durant la seva vida laboral activa- amb càrrec als seus recursos, a canvi de percebre amb posterioritat les prestacions que s'hagin acordat.

<sup>37</sup> Per ampliar la informació sobre l'evolució dels sistemes de pensions a Espanya pot consultar-se: ORRIOLS, P. (1998: 712-713) i a Catalunya: ORRIOLS, P. (1998: 713-716).

<sup>38</sup> Així s'ha procedit a accions com: l'augment de l'edat oficial de jubilació o la disminució de les quanties que suposen les pensions; una major vinculació entre la pensió a rebre amb les contribucions fetes durant la vida activa; l'enduriment de les condicions que permeten accedir a jubilacions anticipades; o intents d'estimular retirades parcials -amb dret a pensions parcials que completen el salari que deixa de guanyar-se i suposen una reducció del temps de treball- per tal d'evitar jubilacions; accions que no sempre aconsegueixen els objectius perseguits. La idea recollida i els exemples que s'especifiquen s'han extret de MONTAGUT, T. (1994: 199-201).

<sup>39</sup> NOGUERA, J.A. (2000a: 193 i 195).

fent que el seu risc de pobresa sigui alt, especialment per a les dones i per als més ancians entre els jubilats<sup>40</sup>.

Per comprendre aquestes tendències és clau considerar el paper que han tingut els diferents actors socials i també la forma com el disseny dels sistemes de pensions han afectat les desigualtats socials existents.

Quant a l'actuació dels diferents actors col·lectius és destacable el fet que la postura dels sindicats, que foren originalment els actors que més defensaren un sistema públic de pensions i el garantiment d'unes condicions de vida mínimes per als seus assalariats, ha perdut radicalitat, tendint a optar per una política pactista i de defensa d'un perfil d'assalariat de classe mitjana, amb contractació fixa en empreses de mida mitjana o gran i amb un futur relativament estable i pròsper<sup>41</sup>, perfil que cada vegada respon menys al tipus de treballador que el nou context socioeconòmic i polític està configurant. Respecte als empresaris, és destacable que la seva acceptació de responsabilitats quant a pensions ha estat compensada amb bonificacions, exempcions a les cotitzacions de la seguretat social en determinats tipus de contractes, desgravacions i rebaixes fiscals varies i amb l'estimulació de fons de pensions privats<sup>42</sup>. Els altres actors que han influït en l'evolució de les pensions, a banda del mateix govern i partits polítics, per als quals ha estat fonamentalment un element de legitimació<sup>43</sup>, han estat els mateixos mitjans de comunicació, les entitats financeres i les plataformes d'opinió, actors que en bona mesura han esdevingut durant els anys noranta altaveus de l'ofensiva fonamentalment empresarial i bancària que ha volgut afavorir un model privat de capitalització de pensions.

Respecte als efectes de les pensions sobre les desigualtats socials, és bàsic considerar que aquestes estan actualment propiciant una fragmentació creixent entre els col·lectius beneficiaris, reflex fonamentalment de la creixent segmentació existent en el mercat laboral, i de l'increment de contributivitat i remercantilització de bona part d'aquelles; i també una important dualització del sistema de pensions i previsió social que està tendint a un sistema de tres potes -pensions contributives, pensions no contributives i sistemes privats de previsió-, en què el nivell públic està esdevenint progressivament un nivell més assistencial i de mínims que complementa el que els particulars poden obtenir pels propis mitjans.

---

<sup>40</sup> Sobre les desigualtats de gènere, NOGUERA, J.A. (2000a: 198-201) indica que les pensions més feminitzades són les de menor nivell -pensions no contributives i viduïtat- i que dins de cada tipus de pensions les dones reben una menor pensió mitjana, "*reflectint i reproduint la desigualtat salarial i de condicions de treball existent entre sexes en el mercat de treball*" (p. 198). Sobre les desigualtats d'edat l'autor insisteix que les pensions suposen diferències importants entre jubilats i no jubilats, i en el col·lectiu de jubilats entre jubilats i prejubilats, i entre jubilats de 75 anys o més (amb majors necessitats) i els de menor edat.

<sup>41</sup> NOGUERA, J.A. (2000a:205).

<sup>42</sup> NOGUERA, J.A. (2000a: 206).

<sup>43</sup> NOGUERA, J.A. (2000a:206).

És important remarcar la gran vinculació existent entre la majoria de sistemes de pensions (contributius) i el mercat<sup>44</sup> i conèixer l'escassa quantia associada a la protecció assistencial i a les prestacions no contributives. Aquests elements permeten comprendre per què el potencial efecte desmercantilitzador que podria associar-se a les pensions (no contributives) queda desvirtuat i limitat, i per què la intensitat protectora de les pensions espanyoles queda molt vinculada a l'evolució i l'estructura de l'ocupació<sup>45</sup>. També expliquen per què els estudiosos concloguin que és necessari un replantejament i reformulació global del sistema de protecció social si es vol aconseguir una major igualtat i justícia social en el repartiment de les rendes, i evitar que els pensionistes -entre altres col·lectius especialment vulnerables- vegin minvar la intensitat protectora que se'ls concedeix i, per tant, augmentar el seu risc de pobresa<sup>46</sup>.

*b).- Prestacions i subsidis per a desocupats*

Les prestacions per desocupació volen garantir el nivell de rendes a aquelles persones que, per motius aliens a la seva voluntat, perden el seu lloc de treball. La tendència que han seguit aquest tipus de prestacions durant els darrers anys ha estat similar a la de les pensions: mentre que durant els anys vuitanta, i després de l'aprovació de la *Ley básica de empleo* de 1980<sup>47</sup>, es tendí a una important desmercantilització -principalment per l'impuls de les prestacions assistencials-, durant els anys noranta s'ha tendit novament a l'aprovació de mesures remercantilitzadores que han contribuït a l'enduriment de les condicions per poder accedir a la percepció de les

<sup>44</sup> A causa del caràcter bàsicament contributiu de les pensions, aquells que millor posició tenen en la seva vida activa són els que solen gaudir de pensions també més altes, fenomen conegut com "*efecte Mateu*" i recollit a NOGUERA, J. A. (2000a: 176).

<sup>45</sup> NOGUERA, J.A. (2000a: 176-177).

<sup>46</sup> NOGUERA, J.A. (2000a: 193 i 195 i 210-211). La vulnerabilitat dels pensionistes és especialment important en constatar-se importants retallades en la capacitat protectora de les pensions -sovint la font més freqüent i única de què disposen les persones i famílies després dels salaris- i, alhora, notables mancances pel que fa a la capacitat protectora de les 'noves famílies'. Capacitat d'aixopluc i protecció que ha estat sempre molt important en els països mediterranis, on la família i la comunitat havien cobert tradicionalment els dèficits de protecció causats per la inexistència de mesures públiques amb aquesta finalitat o per la mercantilització de determinades esferes del benestar (podent parlar-se d'una familiarització de l'estat del benestar), però que actualment -potser quan esdevé encara més necessària, a causa de les tendències neoliberals que imperen a la UE, tendents a la mercantilització i refamiliarització de l'estat del benestar- es troba força més limitada -per raó, com s'ha vist, de les noves tendències sociodemogràfiques-. De fet, i en aquesta línia, NOGUERA, J.A. (2000a: 184-185) alerta de com el neoliberalisme imperant a la UE està portant Espanya a una refamiliarització de l'estat del benestar que, atenent les actuals tendències en les pautes de conducta familiars i la inexistència de polítiques familiars adequades, pot comportar un sobre càrregament de les responsabilitats familiars (i en concret, d'aquelles que recauen sobre les dones).

<sup>47</sup> Llei que augmentava la contributivitat i per tant la mercantilització d'aquest tipus de prestacions. El 1984 es va aprovar la *Ley de protección por desempleo*



prestacions i han reduït la intensitat protectora que ofereixen, per tal d'aconseguir disminuir el dèficit pressupostari i assegurar la convergència amb la UE<sup>48</sup>.

Actualment a Espanya hi ha dos tipus fonamentals de mesures de protecció per a desocupats: les prestacions per desocupació i els subsidis per desocupació<sup>49</sup>:

- Les *prestacions per desocupació* són prestacions que protegeixen aquelles persones que "podent i volent treballar perdin la seva ocupació de manera temporal o definitiva, o vegin reduïda temporalment, com a mínim en una tercera part, la seva jornada laboral, amb la corresponent pèrdua o reducció anàloga dels salaris, per algunes de les causes establertes com a situacions legals de desocupació"<sup>50</sup>. Els beneficiaris d'aquestes prestacions seran persones en situació legal de desocupació que hagin complert un període mínim de cotització de 360 dies dins dels 6 anys anteriors a la situació legal de desocupació o en el moment en què finí l'obligació de cotitzar<sup>51</sup>, que no hagin complert l'edat ordinària exigida per tenir dret a la jubilació o no puguin gaudir-ne i que no es trobin en cap de les situacions d'incompatibilitats que la llei preveu<sup>52</sup>. L'import pel qual es concedeix la prestació

<sup>48</sup> Destaca l'aprovació el 1992 del "decretazo" que minvava les quanties de la prestació; i el 1994 l'aprovació de retirar la protecció a alguns col·lectius i sotmetre les prestacions a deduccions per IRPF i cotitzacions a la seguretat social augmentant la importància de l'esfera mercantil.

<sup>49</sup> Poden completar-se les aportacions que aquí es fan sobre aquestes mesures consultant la informació *on line* a: <http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/prpr.htm> i <http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/prsubsid.htm>

<sup>50</sup> <http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/presi.htm>, pàgina 1 de 6.

<sup>51</sup> Com a situacions legals de desocupació s'inclouen aquelles que han causat l'extinció de la relació laboral -com acomiadaments col·lectius, mort, jubilació o incapacitat de l'empresari individual; acomiadament improcedent del treballador; acomiadament procedent del treballador; acomiadament del treballador per causes objectives; declaració d'incapacitat permanent total per a la professió habitual del treballador; resolució de la relació laboral per l'empresari en el període de prova; finalització del contracte per expiració del temps convingut o realització de l'obra o servei objecte del contracte; resolució voluntària del treballador per modificació substancial de les condicions de treball, per causa justa segons el que preveu l'article 50 del text refós de l'Estatut dels treballadors; extinció de la relació administrativa per causa diferent a la voluntat de l'empleat o per suspensió temporal del contracte de treball; aquelles que causen reducció de la jornada de treball; i aquelles situacions derivades del retorn de persones a les quals s'extingeixi la relació de treball de què gaudien a l'estranger, que quedin lliberades de presó per compliment de condemna o per llibertat condicional, i d'aquells treballadors fixos discontinus o de temporada que finalitzin o interrompin l'activitat intermitent que realitzen -<http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/presi.htm>, pàgines 2 a 4 de 6.

<sup>52</sup> En concret, la llei considera com a potencials beneficiaris: treballadors per compte d'altri inclosos en el règim general de la Seguretat Social; funcionaris d'ocupació i personal contractat en col·laboració temporal en règim de dret administratiu de les Administracions Públiques inclosos en el règim general de la Seguretat Social i funcionaris interins de l'Administració de Justícia; treballadors per compte d'altri inclosos en els règims especials

ve condicionat per les cotitzacions fetes a la Seguretat Social per aquesta contingència durant els darrers 180 dies, establint-se, però, una quantitat màxima i mínima possibles<sup>53</sup>, i el temps de concessió d'aquell dependrà del període de cotitzacions previ<sup>54</sup>. Als perceptors d'aquestes prestacions, se'ls efectuen les corresponents retencions a càrrec de les cotitzacions a la Seguretat Social i també a compte de l'IRPF.

- Els *subsídies per desocupació* són prestacions a les quals tenen dret treballadors que hagin esgotat la prestació contributiva per desocupació i tinguin responsabilitats familiars<sup>55</sup>; treballadors de més de 45 anys que hagin esgotat una prestació per desocupació de com a mínim 12 mesos i que no tinguin responsabilitats familiars; treballadors emigrants retornats; treballadors que en produir-se la situació legal de desocupació no haguessin cobert el període mínim de cotització per accedir a una prestació contributiva; llibertats de presó i treballadors que siguin declarats plenament capaços o invàlids parcials com a conseqüència d'expedients de revisió per millora d'una situació de gran invalidesa, invalidesa permanent o absoluta o total per a la seva professió habitual. Els requeriments que s'estableixen per accedir a la prestació en cadascun d'aquests casos varien lleugerament, però prioritzen les ajudes per a les persones amb responsabilitats familiars i de major edat (en especial aquells que tenen més de 45 anys i els que en tenen més de 52). També varia, segons el

---

que prevegin aquesta contingència per desocupació; socis treballadors de cooperatives de treball associat; penats lliberats de presó; treballadors emigrants retornats, i militars de professió de determinades categories -<http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/pres1.htm>, pàgina 1 de 6.

<sup>53</sup> En concret, la quantia de la prestació és del 70% de la base reguladora durant els primers 180 dies i del 60% d'aquesta a partir del dia 181; sent el mínim a percebre del 75% del SMI incrementat en 1/6 -part proporcional a les pagues extres- i el màxim del 170% del SMI incrementat en 1/6. Aquests límits eren l'any 2000 de 61.845 ptes. i 140.182 ptes., respectivament.

Cas que el treballador tingués fills a càrrec el mínim a cobrar era de 82.460 ptes. i el màxim era de 160.797 ptes. per als que tenien un fill menor de 26 anys a càrrec seu, i de 181.412 ptes. per als que tenien com a mínim dos fills menors de 26 anys al seu càrrec -<http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/pres1.htm>, pàgina 5 de 6.

Quan en lloc de desocupació total aquesta és parcial, també ho és la quantia a percebre per aquest concepte.

<sup>54</sup> S'estableix una durada mínima de 120 dies per a aquells que han cotitzat des de 360 fins a 539 dies; i l'escala va augmentant fins arribar als 720 dies a què tenen dret les persones que han cotitzat un mínim de 2160 dies -<http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/pres1.htm>, pàgina 4 de 6.

<sup>55</sup> Entenent per *responsabilitats familiars*: "tenir a càrrec el cònjuge, i/o fills menors de vint-i-sis anys o majors incapacitats, així com els menors de 18 anys acollits, quan la renda del conjunt de la unitat familiar, incloent-hi el sol·licitant, dividida pel nombre de membres que la componen, no superi el 75% del salari mínim interprofessional, excloent-hi la part proporcional de les pagues extraordinàries", tal com consta a: <http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/normas.htm>, pàgina 1 de 3.

cas, la durada per la qual es concedeix el subsidi. La quantia concedida sol ser del 75% del SMI vigent en cada moment, excloent-hi la part proporcional de les pagues extraordinàries.

Per tant, és evident que les prestacions i subsidis per desocupació mostren una important correlació entre la protecció que permeten percebre i la vinculació prèvia dels subjectes amb el mercat laboral<sup>56</sup>. I, també, que parteixen d'una visió familiarista de la protecció, en tant que les ajudes concebudes tenen una durada limitada -s'hagi trobat o no ocupació- i protegeixen preferentment les persones que tenen càrregues familiars i els homes<sup>57</sup>. I així, pot concloure's que hi ha importants diferències de protecció per desocupació atenent la vinculació amb l'activitat laboral<sup>58</sup>, el gènere<sup>59</sup> i l'edat<sup>60</sup> dels ciutadans.

Àdhuc les pautes d'actuació dels diferents agents socials poden contribuir a accentuar encara més aquestes diferències en els nivells de protecció als que s'accedeix. Això és així atès que enfront de la dinàmica de concertació que es donava durant els anys vuitanta<sup>61</sup> s'està tendint vers un model de negociació selectiva<sup>62</sup> que combina conflicte i negociació simultanis sobre diversos temes parcials. I, també, atès que en aquest model de negociació selectiva els partits polítics, el govern i els empresaris estant tendint a deslegitimar determinats tipus de prestacions<sup>63</sup>, enfront d'una certa passivitat de l'actuació dels sindicats que adopten una estratègia més de 'parar els cops' que no pas de reivindicació d'una reforma global. Reforma global que s'estima necessària especialment per tal de protegir als ciutadans de les noves situacions de risc i vulnerabilitat que estan apareixent arran de la flexibilització del mercat de treball.

### *c).- Salaris socials i rendes mínimes d'inserció*

Tal com s'ha indicat prèviament l'estudi de la creació, caracterització i evolució dels salaris socials i les rendes mínimes d'inserció a Espanya està àmpliament desenvolupat en el cinquè apartat d'aquest capítol tercer.

---

<sup>56</sup> Fins i tot el subsidi assistencial prioritza aquells casos en què s'ha accedit prèviament a la protecció contributiva.

<sup>57</sup> NOGUERA, J.A. (2000b: 227).

<sup>58</sup> NOGUERA, J.A. (2000b: 222).

<sup>59</sup> NOGUERA, J.A. (2000b: 227-230).

<sup>60</sup> NOGUERA, J.A. (2000b: 233).

<sup>61</sup> Concertació que permeté als sindicats aconseguir avenços en la protecció social i el seu reconeixement com a interlocutors vàlids; als empresaris, comprar pau social i moderació salarial i al govern i als partits polítics, la consolidació de la democràcia parlamentària i l'estabilitat política.

<sup>62</sup> NOGUERA, J.A. (2000b) (234-236).

<sup>63</sup> Per exemple, les prestacions per desocupació. Amb aquesta finalitat, aquestes mesures es presenten més com a mesures que garanteixen control social que no pas com a mesures que tenen l'objectiu de protegir i redistribuir els riscos i els recursos existents a la societat.

#### 4.2.2.- Sanitat<sup>64</sup>.

A Espanya hi ha hagut una important i evolució recent de l'atenció sanitària, resultat bàsicament de dos canvis institucionals -d'una banda la reforma del sector públic sanitari i, de l'altra, la descentralització territorial de l'Estat- que tenen lloc en un context de reestructuració general de les institucions polítiques que coincideix amb l'emergència d'un nou règim democràtic<sup>65</sup>.

Així la reforma sanitària que s'inicià a la segona meitat dels setanta i culminà amb la *Llei general de salut* de 1986 ha comportat fonamentalment la universalització i descentralització<sup>66</sup> -des del Govern central cap a les comunitats autònomes<sup>67</sup>- de la cobertura sanitària de finançament públic<sup>68</sup>. Aquests processos formen part d'un complex "*procés de reforma que persegueix millorar els serveis controlant l'elevació de les despeses*"<sup>69</sup>, comú al seguit en els restants països europeus en què s'està tendint bàsicament a limitar les despeses públiques i a conscienciar els consumidors dels veritables costos de l'atenció pública sanitària, introduint fins i tot els mecanismes de mercat i de competència en algunes de les àrees<sup>70</sup>.

L'assistència sanitària de la Seguretat Social s'ha anat desenvolupant a Espanya des del 1967, tot i que en un principi amb una important "*manca de coordinació i integració entre les diferents prestacions i serveis sanitaris oferts a la població*" i cobrint des de serveis hospitalaris fins a l'assistència primària i l'especialitzada<sup>71</sup>. A partir d'aquesta realitat, foren clau per al seu desenvolupament: la creació el 1978 del *Instituto Nacional de la Salud* (INSALUD); l'aprovació el 1984 del *Decreto sobre estructuras básicas de salud*; i l'aprovació el 1986 de la *Ley general de sanidad* que volia unificar la xarxa sanitària existent fins al moment dins d'un servei nacional públic que havia de finançar-se a través d'ingressos de l'Estat i de cotitzacions de

<sup>64</sup> Pot ampliar-se la informació que s'ofereix en aquest apartat consultant referències com: MONTAGUT, T. (1994 i 2000); RICO, A. (1997) i CABIELES, L. I GUILLEN, A. M. (1997).

<sup>65</sup> RICO, A. (1997: 115).

<sup>66</sup> Pot ampliar-se la informació sobre la descentralització de l'atenció sanitària a Espanya entre el 1976 i el 1996 consultant RICO, A. (1997).

<sup>67</sup> Com que avui en dia encara no totes les comunitats autònomes tenen ja transferides les competències, existeix una organització complexa composta pels Serveis de Salut de les Comunitat Autònomes i els del mateix Estat.

<sup>68</sup> MONTAGUT, T. (1994: 195-196).

<sup>69</sup> MONTAGUT, T. (1994: 196). MONTAGUT, T. indica que aquestes reformes vénen motivades tant per pressions inherents a l'evolució del mateix sistema com derivades de les necessitats de la política econòmica.

<sup>70</sup> Aquests canvis recollits per MONTAGUT, T. (2000: 202) s'han apuntat prèviament en el capítol segon en introduir les particularitats dels sistemes sanitaris dels països de l'Europa meridional. Pot aprofundir-se, també, en el seu coneixement consultant la referència CABIELES, L. I GUILLEN, A. M. (1997).

<sup>71</sup> MONTAGUT, T. (1994: 192).

la Seguretat Social; i oferir una cobertura universal (per a tota la població)<sup>72</sup>. Aquesta llei s'inspirava en el *British National Health Service*<sup>73</sup>, i la seva aplicació des del 1986 ha comportat un procés de reforma del sistema sanitari que Rico<sup>74</sup> desglossa en tres etapes:

La primera etapa, des del 1986 i fins al 1990, comprèn la posada en pràctica de la reforma, acció afavorida per un context econòmic expansiu i l'augment de la despesa pública i de la capacitat de recaptació fiscal de l'Estat. En aquesta etapa hi ha importants avenços en la unificació de l'atenció sanitària a àmbit central i també regional i es mostra la major capacitat d'innovació política.

Una segona etapa, des del 1990 i fins al 1995, correspon a un període en què el model britànic es qüestiona a Anglaterra, on s'encoratja l'existència de proveïdors privats i tècniques empresarials també en el sistema sanitari. A Espanya aquestes crítiques tenen com a conseqüència que s'iniciï una segona onada de reformes palesa en els textos legals que s'aprovaran durant aquesta etapa<sup>75</sup>.

La darrera etapa, iniciada l'any 1995, correspon a una etapa en què hi ha nombrosos debats sobre el paper del sector públic i la introducció de mesures organitzatives noves. En el cas de Catalunya, el Parlament va aprovar la reforma el setembre de 1995.

Per Rico la descentralització i reforma de l'atenció sanitària a Espanya poden explicar-se fonamentalment per (a) l'existència d'una identitat intensa i diferent i també de distintes preferències a les diverses comunitats les quals es mobilitzaren per defensar les seves demandes; (b) l'emergència d'organitzacions polítiques capaces d'exercir pressió al centre i defensar els seus interessos; i (c) que la majoria de ciutadans i l'elit política central han considerat aquestes preferències políticament legítimes per la històrica coincidència de repressió centralista de governs autoritaris i de descentralització regional en règims democràtics<sup>76</sup>.

Tanmateix, es constata que Espanya manté un percentatge de despesa en atenció sanitària canalitzat a través del sector privat menor que en els altres països de l'Europa del Sud -Itàlia, Portugal o Grècia-, i que la reforma de 1990 hi és més moderada i amb una major tendència a voler augmentar l'eficiència del sector públic que no pas a reduir-ne la

<sup>72</sup> S'hi establien dos mecanismes assistencials diferenciats: el d'atenció primària i el de l'atenció especialitzada; es donava protagonisme a l'àmbit municipal i a la participació de la comunitat en el desenvolupament del sistema sanitari i no s'excloïa la possibilitat d'una assistència sanitària privada al marge de la pública o vinculada a aquesta; i es reconeixia a cada Comunitat Autònoma el dret a regular el seu Servei de Salut sobre la base de les línies bàsiques establertes en la mateixa Llei. MONTAGUT, T. (1994: 196).

<sup>73</sup> Vegeu l'article de RICO, A. (1997: 121-123).

<sup>74</sup> RICO, A. (1997).

<sup>75</sup> RICO menciona que les lleis catalanes seguien les lleis angleses amb força proximitat tant pel que fa a la direcció com a la proximitat en el temps.

<sup>76</sup> RICO, A. (1997:128).

grandària<sup>77</sup>. Tendència comuna a la d'altres països -com el Regne Unit o Suècia- en què hi ha un reconeixement a l'accés universal a l'atenció sanitària per a tota la població i on hi ha una baixa participació dels usuaris en el cost dels serveis; mentre que, en els països amb models d'assegurances socials -com Alemanya, França o Holanda- s'està donant una tendència a dotar-se de mesures que podrien fer augmentar la seva equitat i també el control pressupostari<sup>78</sup>. Per aquests motius pot parlar-se d'una certa tendència a la convergència europea quant a l'assistència sanitària<sup>79</sup>, tot i que el "*plantejament estratègic de la UE respecte a la convergència o harmonització dels sistemes públics d'assistència sanitària no va gaire més enllà d'afavorir la col·laboració per avançar vers objectius comuns*"<sup>80</sup>.

### 4.2.3.- Educació<sup>81</sup>

En el desenvolupament de l'educació tenen una importància clau els *Pactos de la Moncloa*. Amb ells es va impulsar la creació de centres públics, l'elaboració d'un estatut de centres subvencionats, la millora de la qualitat del sistema educatiu<sup>82</sup>; la *Constitució de 1978*<sup>83</sup>; la *Ley de la reforma universitaria* (LRU, de 1983)<sup>84</sup>; la *Ley orgánica del derecho a la educación*

<sup>77</sup> RICO, A. (1997:131). Així, per exemple, es defensa la introducció de mesures que volen augmentar la competència i/o el control de determinades parcel·les de la sanitat, en particular, la despesa en medicaments i la introducció de noves tecnologies sanitàries.

<sup>78</sup> Per exemple, aquelles consistents a definir paquets homogenis accessibles a tots els ciutadans o augments de controls en determinades parcel·les de la sanitat com, per exemple, les pautes de prescripció dels metges o les activitats dels hospitals, i en la despesa sanitària.

<sup>79</sup> Per a una aproximació vers els diferents models d'assistència sanitària a Europa i les seves tendències recents pot consultar-se la referència: CABIELES, L. I GUILLEN, A. M. (1997), i també GOUGH, I. et al.(1997).

<sup>80</sup> CABIELES, L. I GUILLEN, A. M. (1997:378).

<sup>81</sup> S'inclouen els avenços en matèria d'educació en aquest apartat sobre els principals progressos en l'estat del benestar en el nostre país, no tant perquè en sigui un component directe -com serien, per exemple, les pensions, la sanitat o els serveis socials- sinó en tant que condicionador clau del benestar que poden assolir els ciutadans de qualsevol comunitat -ja que és clau per determinar-ne les pròpies capacitats i les seves possibilitats d'inserció laboral. Les informacions aquí presentades poden completar-se amb les referències MONTAGUT, T.(1994 i 2000).

<sup>82</sup> MONTAGUT, T. (1994: 185).

<sup>83</sup> En ella es recolliren el dret general a l'educació; la gratuïtat i obligatorietat de l'ensenyament bàsic, la responsabilitat dels poders públics quant a la programació general de l'ensenyament, la inspecció i homologació del sistema educatiu, el garantir el dret a l'educació i la creació lliure de nous centres docents i l'ajuda a aquells que complissin els requeriments establerts legalment i, també, la possibilitat que pares, professors i alumnes poguessin participar en el control i la gestió tant de centres públics com privats

<sup>84</sup> Llei desenvolupada per tal de distribuir competències entre l'Estat, les comunitats autònomes i les universitats, i per adequar la universitat a les noves necessitats de la societat espanyola, que és considerada un servei públic del qual els seus departaments passen a ser-ne la base.

(LODE, d'aplicació des del 1985)<sup>85</sup>; i la *Ley orgánica de ordenación general del sistema educativo* (LOGSE). Aquesta darrera, que derogà la *Ley general de educación* de 1970, s'ha aplicat des del curs 1992-93 (l'aplicació de la qual s'ha completat el curs 1999-2000) per tal d'adaptar el sistema educatiu espanyol als canvis socials que s'havien estat produint<sup>86</sup>.

A banda d'aquests canvis legals, es palesa un important augment de la despesa en ensenyament que s'ha donat a Espanya, i també del percentatge de persones escolaritzades, i que han assolit nivells educatius de nivell mitjà i superior, per bé que aquests continuen a nivells força distants dels presents a altres països de la Unió Europea<sup>87</sup>.

En conjunt, doncs, pot parlar-se a Espanya de la consecució d'importants canvis en matèria educativa en un breu període de temps, canvis que bàsicament han portat a la descentralització del sistema educatiu, a garantir per a tots els espanyols<sup>88</sup> "el dret d'aprendre i ensenyar en llibertat"<sup>89</sup> i a una "efectiva implantació de l'ensenyament gratuït i la seva extensió als ensenyaments de grau mitjà"<sup>90</sup>. Canvis que han fet que a Espanya, com succeeix també a àmbit europeu, es constati un augment gradual del nivell educatiu de la població i en especial de les dones, fet que no tan sols possibilita un increment de la seva participació en la societat i de la seva capacitat per expressar les seves inquietuds i necessitats, sinó que també ha comportat un canvi del seu paper en les esferes reproductives i del mercat de treball que serà fonamental per poder explicar i entendre la fallada dels mecanismes tradicionals d'integració socioeconòmica i així poder procedir a establir vies que permetin garantir el funcionament i la cohesió en les actuals societats occidentals<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Llei elaborada amb l'objectiu d'establir una xarxa integrada de centres públics i privats concertats i per regular l'organització i funcionament dels centres escolars, ampliar la formació dels joves i retardar la seva entrada en el mercat de treball.

<sup>86</sup> Canvis que segons MONTAGUT, T. (1994: 189-190) poden sintetitzar-se en: (a) ampliar l'educació bàsica fins als 16 anys en condicions d'obligatorietat i gratuïtat; (b) reordenar el sistema establint com a etapes diferenciades les d'educació infantil, educació primària, educació secundària -on es distingeix entre secundària obligatòria, batxillerat i formació professional de grau mitjà-, formació professional de grau superior i educació universitària; (c) reformar en profunditat la formació professional; (d) emprendre accions per millorar la qualitat de l'ensenyament; (e) considerar especialment el desenvolupament d'accions per a persones i col·lectius en situacions desfavorables, en especial l'educació compensatòria i l'educació de persones adultes.

<sup>87</sup> Els percentatges de població de 25 a 64 anys que el 1996 tenien estudis secundaris o superiors a diferents països europeus -recollits a MONTAGUT, T. (2000: 191)- ho demostren.

<sup>88</sup> No està de més recordar, com es fa a MONTAGUT, T. (1994: 191-193) aportant les dades pertinents, l'important augment de la proporció de dones que accedeixen als estudis superiors, tot i que aquestes encara continuen concentrant-se bàsicament en determinades àrees dels ensenyaments.

<sup>89</sup> MONTAGUT, T. (1994: 187).

<sup>90</sup> MONTAGUT, T. (1994: 187).

<sup>91</sup> Per tal d'aprofundir coneixements sobre el canvi de paper de la dona en les esferes productives i reproductives, i la manera com aquest canvi de rol comporta la necessitat de redefinició dels papers de mercat, estat i família en les modernes societats occidentals,

#### **4.2.4.- Polítiques familiars<sup>92</sup>**

Les polítiques familiars són una de les principals mancances detectades pels estudiosos de l'estat del benestar a Espanya. Aquesta mancança és especialment important en la mesura en què la família deixa de poder continuar atenent moltes de les responsabilitats que hi requeien en el passat<sup>93</sup>, sobretot, per la necessària incorporació de la dona<sup>94</sup> al món del treball remunerat i, per tant, la seva menor capacitat de dedicació al treball reproductiu<sup>95</sup>.

Guillen resumeix aquest fet com segueix: "(...) *les famílies espanyoles atenen, alimenten i donen cabuda a nens, ancians, minusvàlids, malalts de diferent gravetat i aturats, en molts casos comptant amb serveis de suport molt escassos. La família espanyola realitza així una funció de provisió de serveis socials que influeix sobre la divisió de tasques en les famílies i sobre les possibilitats de nous rols familiars*", argumentant també que a Espanya el retard en el desenvolupament dels serveis personals obeeix a raons no tan sols històriques sinó també culturals<sup>96</sup> i mostrant l'elevada mercantilització i familiarització del sistema de benestar espanyol<sup>97</sup>.

La manca de polítiques familiars i de conciliació entre ocupació i família és també evident a Catalunya, on calen importants millores que permetin compatibilitzar de manera més còmoda els treballs en les esferes productives i reproductives sense haver de carregar les responsabilitats en la xarxa de suport familiar.

En aquesta direcció apuntarien, per exemple, força de les mesures que proposen Flaquer i Brullet<sup>98</sup>, entre elles: l'existència de prestacions universals per fills a càrrec; de subsidis familiars més alts i universals; de polítiques educatives encaminades a afavorir la conciliació ocupació-família -beques, escoles bressol, etc.-; de permisos de maternitat/paternitat més generosos i adequats; de serveis d'atenció a la infància i a altres

---

poden consultar-se a SARASA, S. i MORENO, L. (comps.) (1995) els articles de SARACENO, Ch. (pàgs. 261- 288), FLAQUER, Ll. (pàgs. 289-311) i ARIÑO, A. (315-325).

<sup>92</sup> Pot ampliar-se la informació sobre les polítiques familiars a Catalunya, emprant les referències FLAQUER, Ll. (1995) i (1999); GUILLEN, A. M. (1997); BRULLET, C. i FLAQUER, Ll. (1999); BRULLET, C. (2000); FLAQUER, Ll. i BRULLET, C. (2000), i ESCOBEDO, A. (2000).

<sup>93</sup> Com, per exemple, l'atenció i cura de persones dependents com infants, ancians o disminuïts.

<sup>94</sup> La dona és la persona sobre la que tradicionalment requeien aquestes tasques.

<sup>95</sup> Com es recull a BRULLET, C. (2000: 160): en el si de les famílies es reparteix treball remunerat i treball domèstic-familiar; per tant, en la mesura en què un membre inverteix prioritàriament sobre un tipus de treball l'altre cònjuge ha de prendre la càrrega corresponent a l'altre tipus de treball. I a Espanya i a Catalunya, ha estat la dona sobre qui tradicionalment ha recaigut la càrrega corresponent al treball reproductiu.

<sup>96</sup> GUILLEN, A. M. (1997: 56).

<sup>97</sup> En concret, FLAQUER, Ll. i BRULLET, C. (2000) parlen de l'existència a Espanya d'un estat del benestar amb poca desmercantilització i desfamiliarització.

<sup>98</sup> Segueixen les recomanacions fetes a FLAQUER, Ll. i BRULLET, C. (2000).



persones dependents; de reorganització dels *temps de la ciutat*<sup>99</sup>; o les mesures de promoció de les responsabilitats dels homes en el treball domèstic-familiar. També es plantegen la necessitat de mesures flexibilitzadores del mercat de treball que contemplin la possibilitat que homes i dones puguin escollir de forma voluntària jornades de treball a temps parcial sense que aquesta elecció comporti una precarització i/o pèrdua dels beneficis socials reconeguts als treballadors. En definitiva, doncs, unes polítiques familiars que haurien de questionar la vella divisió sexual del treball i avançar envers una progressiva, equitativa i flexible ocupació simètrica dels espais i temps de la vida quotidiana entre homes i dones<sup>100</sup> i oposar-se a les polítiques familiars que pretenen “*facilitar la vida familiar, laboral i de participació social de les dones, sense qüestionar la reduïda o nul·la presència dels homes en l'àmbit del treball domèstic-familiar o la seva sobrerrepresentació en relació al grup femení en l'àmbit laboral i polític*”<sup>101</sup>.

#### **4.2.5.- Polítiques d'habitatge<sup>102</sup>**

La política d'habitatge és un altre dels grans déficits de l'estat del benestar a Espanya ja que “*des de la transició els governants no han estat capaços de garantir el dret constitucional d'allotjament, d'evitar l'especulació del sòl i de socialitzar els beneficis derivats de l'urbanisme polític*”<sup>103</sup> fet aquest que, unit a l'escassa mobilitat dels actors (associacions de propietaris, promotors privats, cooperatives i els mateixos consumidors reals i potencials d'habitatges), ha comportat el desenvolupament d'una política d'habitatge orientada bàsicament a afavorir l'habitatge de propietat<sup>104</sup>, fonamentalment instrumentada a través del sistema fiscal i que ha tendit a reproduir les desigualtats preexistents en la distribució de la

<sup>99</sup> Els autors fan referència sobretot a la necessitat de reorganitzar els horaris comercials, escolars o dels serveis públics.

<sup>100</sup> BRULLET, C.(2000: 160).

<sup>101</sup> BRULLET, C.(2000: 162).

<sup>102</sup> Sobre la política d'habitatge, poden ampliar-se les informacions que aquí es faciliten a: ADELANTADO, J. i GOMÀ, R. (2000), i també amb l'apartat del capítol IV, “Política d'habitatge”, redactat per l'equip EARHA i corresponent a la referència NAVARRO, V. et al. (1998: 391-532) i el material elaborat també per membres d'aquest equip i presentat en el II Simposi sobre les Desigualtats Socials a Catalunya, organitzat per la Fundació Jaume Bofill, i realitzat a Barcelona els passats 24 i 25 de gener de l'any 2001.

<sup>103</sup> ADELANTADO, J. i GOMÀ, R. (2000: 346).

<sup>104</sup> En la mesura en què la política d'habitatge es dirigeixi a la tinença en propietat “l'habitatge esdevé un important factor de desigualtat social a través de la dualitat entre els que són propietaris i els que no ho són, i entre els que tenen més d'un habitatge i els que no en posseeixen cap”, fet especialment greu quan la mateixa política d'habitatge estimula “una cultura i pràctica propietarista alimentada amb fons públics”, i que dona especial rellevància tant al volum d'ingressos com a l'herència i el patrimoni familiar -filtres importants per poder permetre o negar l'accés a la tinença d'habitatges tant de lloguer com de propietat. ADELANTADO, J. I GOMÀ, R. (2000: 337, 340-341).

renda i a castigar especialment determinats col·lectius socials<sup>105</sup> i a fomentar una important desconexió tant quantitativa com qualitativa entre l'oferta d'habitatge i la demanda d'aquest bé<sup>106</sup>.

Aquesta relativa escassa importància que s'ha anat atorgant a la política d'habitatge dins del marc de les polítiques socials<sup>107</sup>, sorprèn especialment per la importància que aquest element té en l'actualitat no tan sols des del punt de vista social com a bé d'ús necessari, amb un important valor de canvi i reconegut constitucionalment com a dret, sinó també pel seu valor econòmic en tant que sector estratègic de la política econòmica<sup>108</sup> i pel seu valor espacial<sup>109</sup>.

La política d'habitatge a Espanya ha variat força en el decurs del temps, podent-s'hi distingir -seguint les apreciacions fetes per Adelantado i Gomà- sis etapes des dels anys seixanta:

En la primera, corresponent als anys 1961-1976, es donà una massiva intervenció de l'Estat en la promoció d'habitatges de protecció oficial i una creixent incorporació de la iniciativa privada, sent una etapa caracteritzada fonamentalment per l'existència d'importants ajudes 'a la pedra'<sup>110</sup>. En ella s'aconseguí principalment una reducció del dèficit quantitatiu d'habitatges, tot i que la qualitat d'aquests no sempre era la desitjada ni sempre arribaven a les persones que més el necessitaven. Fou una etapa -fonamentalment fins al 1970- en què l'habitatge de protecció oficial va superar sempre el 60% del total d'habitatges construïts cada any;

<sup>105</sup> Entre aquests col·lectius Adelantado i Gomà destaquen en el seu article -ADELANTADO, J. I GOMÀ, R. (2000)- les persones amb menors nivells de rendes salarials -com serien els joves i els ancians-, amb situacions no del tot legalitzades -referint-se fonamentalment als 'sense papers' que troben especials dificultats per beneficiar-se de les ajudes establertes, com serien fonamentalment gitanos i immigrants estrangers-, i aquelles que viuen en determinades zones de la ciutat -en especial, les que resideixen en els espais centrals, en què sol concentrar-se la terciarització i l'augment dels preus del sòl, i són protagonistes obligats de processos de suburbanització que no sempre s'acompanyen de les polítiques complementàries que serien desitjables -per exemple, polítiques per garantir transports i equipaments adequats per a aquestes zones-.

<sup>106</sup> La desconexió quantitativa ha comportat fonamentalment que s'hagi produït una quantitat d'habitatge social inferior a la necessària; i la qualitativa, que les característiques tècniques, econòmiques, jurídiques i territorials no s'ajustin necessàriament al que es requereix en el mercat. En aquest sentit els autors apunten que fonamentalment s'ha donat una oferta immobiliària "encaminada a demandes solvents i rendibles", que ha "comportat la producció d'un important conjunt d'habitatges molt cars i fins i tot secundaris, molt allunyats de les capacitats econòmiques de la població amb necessitat d'allotjament". ADELANTADO, J. i GOMÀ, R. (2000: 326-327). Quant a l'habitatge de lloguer els autors palesen també (pàg. 327) una important desconexió entre les necessitats socials reals i les característiques dels habitatges de lloguer que poden trobar-se en el mercat: sovint amb una escassa qualitat o bé preus inassequibles per a les persones que els necessiten habitar.

<sup>107</sup> Per exemple, contrasta amb la importància que s'ha atorgat a les polítiques en matèria educativa o sanitària.

<sup>108</sup> Sovint emprat amb finalitats anticíclicues.

<sup>109</sup> En tant que mecanisme privilegiat d'intervenció sobre el territori i la ciutat.

<sup>110</sup> Entre altres, hi havia ajudes com les subvencions, l'accés privilegiat al finançament i les exempcions fiscals, que minvaven els costos de promoció, transmissió i ús de l'habitatge.

existint molta inversió en polítiques d'habitatge i poca en la resta de polítiques urbanes.

Una segona etapa, entre el 1977 i el 1983, quedà caracteritzada per un canvi d'orientació de la política d'habitatge (decret llei de 1976 sobre l'habitatge social) donant prioritat al suport a les persones (de forma selectiva segons la renda familiar) i no tan sols a les pedres. El supòsit de partida era que el mateix mercat funcionaria sense necessitar ajudes per a l'oferta; tanmateix, el resultat no fou l'esperat<sup>111</sup> i en els anys vuitanta es palesà un excés d'habitatges lliures.

La tercera etapa, entre el 1984 i el 1987, va voler aprofundir en aquesta personalització de les ajudes -concedint per primera vegada ajudes al finançament de rehabilitació d'habitatges i procedint també a la transferència de competències a les CC.AA.- i aconseguí evitar que continués la recessió encara que no va augmentar l'habitatge de lloguer. En aquesta etapa destaca també el *Decret Llei 2/1985* o *Llei Boyer*, que pretenia la liberalització radical del mercat de lloguers i incentivar (via IRPF) l'adquisició d'habitatges. Novament, però, els resultats no foren els esperats<sup>112</sup>.

Entre el 1988 a 1991, es parla d'una etapa expansiva, en la qual el govern socialista va poder minvar la despesa pública gràcies a l'activació d'oferta i demanda d'habitatges en el mercat no protegit. Amb el *Decret Llei 1494/1987* va estendre el finançament privilegiat a habitatges usats, i millorà les condicions per construir habitatges de lloguer. Fou una etapa en què es dedicaren pocs recursos públics a finançar habitatges de protecció oficial; l'ajuda que rebien consistia bàsicament en els beneficis fiscals obtenibles via IRPF. La *Llei del 25 de juliol de 1990*, que segons alguns impulsava un 'urbanisme a toc de corneta', vinculava sòl i habitatges, però fou impugnada en diverses CC.AA. per inconstitucional.

En l'etapa de 1992 a 1995 s'intentà reavivar el sector d'habitatges protegits, facilitant ajudes personals i creant la figura dels habitatges a preu taxat. També destaca en aquesta etapa l'aprovació -l'any 1994- de la *Llei d'arrendaments urbans* (LAU) que volia fer augmentar l'estabilitat de la contractació en els habitatges de lloguer (mínim de 5 anys) i descongelar les rendes percebudes pels propietaris d'habitatges de lloguer.

El *Pla d'habitatge 1996-1999* fou encara un pla de continuïtat, aprovat en una conjuntura de provisionalitat i pressupostos prorrogats. Des del 1996 -en què el PP guanyà les eleccions democràtiques per majoria i

<sup>111</sup> En aquesta època s'intentà consolidar l'ajuda a les persones signant convenis amb bancs i caixes que permetessin a promotors i adquirents d'habitatges gaudir d'interessos més barats que els que oferia el mercat, subsidiant l'Estat la diferència entre el tipus d'interès de mercat i el que pagaven promotors i adquirents.

<sup>112</sup> No va aconseguir-se augmentar la promoció d'habitatges de protecció social cap a aquells que més ho necessitaven, atès que l'augment de la demanda va comportar un increment del preu del sòl ja que l'oferta de sòl és limitada i, conseqüentment, i donada la permanència d'un preu màxim per a l'habitatge de protecció oficial, va augmentar la promoció d'habitatges cap a la demanda solvent i la disminució de la construcció d'habitatges de protecció oficial, que eren ja menys d'un 20% dels construïts.

formà govern- s'han posat en marxa mesures liberalitzadores del sector i principalment del sòl. Així doncs, tot i continuar amb objectius similars als anteriors plans d'habitatge, com afavorir l'accés a l'habitatge de famílies amb recursos baixos o mitjans, l'augment de l'oferta d'habitatges de lloguer o l'estimulació de la rehabilitació, la generació de sòl urbanitzat, i l'ajuda principalment per a joves i ancians (vinculant les polítiques d'habitatge i els serveis socials), i volent garantir i mantenir un nivell d'activitat i ocupació al sector de l'habitatge, es dona un canvi profund en aquestes polítiques en tant que es pretén una profunda desregulació del mercat del sòl i es fan importants modificacions en l'IRPF des del 1999.

Conseqüència bàsica d'aquesta evolució és una política d'habitatge deficient<sup>113</sup>, bàsicament subordinada al cicle econòmic i orientada més a aportar riquesa al PIB i estabilitzar l'ocupació que no pas a garantir el dret a un habitatge o la funció social del sòl. Una política en què hi ha poca participació del sector públic en la construcció i finançament i, per contra, una preponderància de la promoció i la finançament privats donant-se, per tant, una important mercantilització i familiarització de les possibilitats dels individus d'accedir a la cobertura de la necessitat bàsica que suposa disposar d'un habitatge digne per viure-hi. I el que pot ser encara més preocupant, una política envers la qual no existeixen massa accions cíviques reivindicatives capaces de vehicular els interessos dels principals grups afectats per les importants desigualtats socials en l'accés a un habitatge digne que se'n deriven<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Seguint les afirmacions de CARME TRILLA de la Plataforma per un Habitatge Digne en la taula rodona sobre polítiques d'habitatge en el II Simposi sobre les Desigualtats Socials a Catalunya organitzat per la Fundació Jaume Bofill a Barcelona els dies 24 i 25 de gener del 2001, no es fan habitatges de protecció oficial, ni de lloguer, ni baixen els preus del sòl, i donada la creixent mercantilització del mercat -ella parla d'un mercat ultraliberal-, es garanteix que els que no poden arribar al funcionament del mercat puguin disposar d'un habitatge digne a preus limitats.

<sup>114</sup> Sobre les avaluacions de les polítiques d'habitatge social a Europa, Espanya i principalment a Catalunya, poden consultar-se els articles de membres de l'Equip EARHA inclosos en el capítol V de la referència NAVARRO, V. et al. (1998): "Eficàcia social de la política d'habitatge"; "Situació de l'habitatge a Catalunya la començament dels anys noranta" de Carme Trilla; "Anàlisi dels resultats del pla d'habitatge 1992-1995" de Montserrat Pareja Eastaway; "Anàlisi dels resultats del pla d'habitatge 1992-1995. II. Anàlisi territorial" d'Emili Garcia; "Activitat i opinions dels promotors públics i promotors socials de sòl i habitatge a Catalunya", Carme Trilla i Josep M<sup>a</sup> Vilanova; "L'habitatge com a problema" de Joan Costa; i "La política d'habitatge a Europa" de Mercè Carreres; així com les referències bibliogràfiques incloses en aquestes publicacions. També, les ponències corresponents al II Simposi sobre les Desigualtats Socials a Catalunya, organitzat per la Fundació Jaume Bofill els dies 24 i 25 de gener de l'any 2001: "Infrahabitatge a Catalunya" de Joan Costa -de l'Equip EARHA- i referents a la taula rodona sobre "Polítiques d'habitatge" en què participaren Caterina Ramis, Carme Trilla i Josep Castanyé, actualment encara pendents de publicació.

Enfront d'aquesta política d'habitatge imperant s'argumenta<sup>115</sup> la necessitat d'engegar una *política d'habitatge integral*, que parteixi d'un debat sobre finançament global d'habitatges protegits i sobre la necessitat de disposar de sòl reservat per a habitatges de protecció oficial. Una política en què l'Administració pugui disposar d'un *partenariat* que es comprometi plurianualment a la construcció de determinats habitatges. Una política en què es reservi un espai de sòl per a habitatges protegits. I, sobretot, una política en què es tinguin en compte els recursos necessaris per tal de poder construir i garantir un habitatge digne per a tothom -tant de propietat com de lloguer- i en unes condicions -preus, qualitats- raonables, i en què s'aposti per formes innovadores que afavoreixin un habitatge amb suport social<sup>116</sup>.

#### **4.2.6.- Serveis socials<sup>117</sup>**

Els serveis socials, entesos com a "*conjunt de xarxes de seguretat que recullen els ciutadans quan, per avatars de la vida més o menys imprevistos, cauen de les seves posicions envers altres de més precàries*" i "*que engloben una àmplia gamma de transferències en metàl·lic i de serveis personals destinats uns i altres a garantir una certa qualitat de vida en casos d'insuficiència d'ingressos, de capital humà o social, i de problemes de salut així com garantir una certa integració social entre classes i grups*

<sup>115</sup> Conclusions extretes de la taula rodona sobre "Polítiques d'habitatge" del II Simposi sobre les Desigualtats Socials de Catalunya, organitzat per la Fundació Jaume Bofill a Barcelona els passats 24 i 25 de gener de 2001.

<sup>116</sup> Entre aquestes fórmules es proposen, per exemple, polítiques d'habitatge amb acompanyament social, lloguers compartits o lloguers d'habitacions. Propostes pensades especialment per a les persones amb una major manca de recursos i, també, per a immigrants, per als sense papers, i per a aquelles persones a les quals és difícil acreditar els seus ingressos i accedir a un habitatge malgrat tinguin la capacitat econòmica necessària.

<sup>117</sup> Les informacions sobre serveis socials desenvolupades en aquest apartat poden completar-se amb les referències següents: Sobre l'evolució de l'estat del benestar i les polítiques públiques i socials, i sobre el desenvolupament de la política de serveis socials a Espanya, Catalunya i Barcelona i la proposta d'un nou model per al futur, MONTAGUT, T. (1994). Sobre els conceptes de política social i estat del benestar; la transformació del món als anys noranta i la concreció de les noves tendències a l'estat del benestar espanyol, MONTAGUT, T. (2000). Sobre els antecedents històrics, el marc legal dels serveis socials a Catalunya, l'organització dels serveis socials en aquesta autonomia, i l'oferta pública de serveis socials de l'administració autonòmica i local i de la iniciativa social; i sobre els equipaments i serveis -atenció primària, atenció domiciliària, menjadors socials, residències d'estada limitada, centres oberts per a infants, adolescents i pretallers, i sobre els serveis especialitzats per a infants i adolescents, persones amb disminució, gent gran, toxicòmans- i les prestacions econòmiques -PIRML, PNC i FAS- a Catalunya, pot consultar-se: CRESPO, M. T. I RIMBAU, C. (1998). Sobre la gènesi i el desenvolupament dels serveis socials a Espanya, els factors estructurals que influeixen avui en la institucionalització dels serveis socials, i sobre la manera com aquests afecten l'estructura social i sobre les desigualtats, pot consultar-se SARASA, S. (2000). Sobre l'evolució i les característiques de la política de serveis socials a Catalunya (1980-2000), sobre els continguts del sistema català de serveis socials i sobre els actors del sistema català de serveis socials, i sobre els rendiments i impactes d'aquest sistema: ADELANTADO, J. i NOGUERA, J. A. (2001).

socials”<sup>118</sup> no són pas una novetat, sinó que compten amb una important tradició històrica. Tanmateix, aquesta tradició històrica no els ha fet tenir una posició important en els debats acadèmics, i han tendit a ocupar generalment un “espai residual en relació amb l’atenció adreçada a la sanitat, l’educació, l’habitatge, la seguretat social i la garantia de rendes”<sup>119</sup>. Aquesta tendència sembla canviar des que la fallida dels mecanismes d’integració tradicionalment emprats<sup>120</sup>, l’empitjorament de les ocupacions disponibles, les retallades en la protecció social de base contributiva, i l’aparició de noves problemàtiques<sup>121</sup>, han comportat un augment de la vulnerabilitat a què estan sotmesos tots els ciutadans i, amb ella, del que s’espera dels dispositius assistencials, afavorint la seva revaloració política i també el seu tractament acadèmic<sup>122</sup>.

Per comprendre la importància del desenvolupament dels serveis socials a l’Espanya democràtica es fa necessari retrocedir una mica més en el temps i remarcar que fins als anys seixanta els serveis socials no existien com a tals sinó encara de forma força fragmentada, i que es regulaven mitjançant la “Llei de beneficència de l’any 1849, que amb poques variacions va persistir fins a finals dels anys seixanta” i que tenia uns objectius de tipus bàsicament beneficocaritatiu i de control<sup>123</sup>.

Des de finals dels anys cinquanta es començà a liberalitzar l’economia -trencant l’autarquia dels primers anys franquistes- i es crearen Fons Nacionals que vinculaven la recaptació de determinats impostos i estalvis amb finalitats socials -aproximant-se a l’ideal justícia distributiva- però que, tanmateix, continuaven servint els compromisos polítics del *Fuero del Trabajo* i del *Movimiento Nacional*, fent que no fos fins al 1961 que, amb la creació del *Fondo Nacional de Asistencia Social* (FONAS), pogués començar a parlar-se del primer intent d’establir un sistema de serveis socials<sup>124</sup>. Altres dates importants en aquest camí foren el 1962, amb la creació de la *Dirección General de Promoción Social*, i el 1966, amb la *Ley*

<sup>118</sup> SARASA, S. (2000: 349-350). En aquest article i pàgines es fa menció també de com aquesta idea dels serveis socials de benestar públic com un conjunt de xarxes de seguretat “que protegeixen de la ‘caiguda’, pot ampliar-se a la idea d’una malla elàstica que no només recull als que perden una posició, sinó que pot arribar a impulsar cap amunt tant a alguns dels que cauen com a altres que des de fora de la xarxa salten sobre ella per aconseguir un nivell de vida millor del que tindrien sense els serveis de benestar”, i s’indica que els serveis socials són, per tant, i juntament amb les pensions no contributives i les rendes mínimes d’inserció, els elements que constitueixen el que s’ha anomenat la “darrera xarxa de seguretat del benestar”.

<sup>119</sup> ADELANTADO, J. I NOGUERA, J.A. (2001: 1).

<sup>120</sup> S’han estudiat els mecanismes d’integració tradicional -mercat, reciprocitat i redistribució- i els motius que n’han justificat la fallida o debilitament de la protecció que suposen en l’actualitat en els apartats finals del segon capítol d’aquesta tesi doctoral.

<sup>121</sup> Elements que s’han desenvolupat en el capítol segon d’aquesta tesi doctoral en reflexionar sobre el canvi de context econòmic, polític i social que s’ha donat recentment en els països de l’Europa occidental.

<sup>122</sup> ADELANTADO, J. I NOGUERA, J.A. (2001: 1).

<sup>123</sup> MONTAGUT, T. (1994: 117).

<sup>124</sup> Afirmacions recollides a MONTAGUT, T. (1994: 118).

de bases de servicios sociales -que continuava, però, referint-se a serveis socials amb base contributiva, i es dirigien principalment a la vellesa i les persones incapacitades per al treball-. L'actuació en el camp de l'assistència social s'estructurà bàsicament entorn de dos camps: el de la *deficiència mental* -que tractaven fonamentalment institucions privades- i el de la *inadaptació social* -tractada principalment pel sector públic-<sup>125</sup>.

La política social franquista va ser bàsicament una política "*basada en una seguretat social finançada i dirigida als treballadors que cotitzaven (assegurança per malaltia, accidents professionals, invalidesa o vellesa), i per tant en quedaven exclosos els col·lectius de no-treballadors dels quals l'Administració pública no es feia responsable*" i força diferent de la política social i dels serveis socials que la majoria de països europeus desenvolupà a partir bàsicament de la Segona Guerra Mundial<sup>126</sup>. Fou una època de poques reformes socials i en què l'actuació del sector privat va concretar-se bàsicament "*en els serveis oferts per l'Església catòlica: bisbats i parròquies, i també diferents ordres i associacions religioses amb l'objectiu de cobrir les necessitats socials. D'altres entitats privades que, amb una importància molt més petita, van actuar juntament amb l'Església foren la Creu Roja (entitat privada molt tutelada per l'Estat) i algunes caixes d'estalvi que tenien obres socials*"<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> MONTAGUT, T. (1994: 119-121).

Les institucions per a deficients mentals estaven fonamentalment en mans privades, i tenien un paper bàsicament d'ajut mutu, reivindicatiu i de sensibilització de les administracions públiques. Generalment eren centres de dimensions reduïdes i que partien d'una visió individual dels problemes. La intervenció pública en aquest sector era molt petita, bàsicament a través d'algun centre de diputacions o d'algun ajuntament important, o d'aportacions del Ministeri del Treball a través de l'Institut Nacional de Previsió, del Servicio Social de Recuperación Rehabilitación de Minusválidos (creat el 1974) o de l'Institut Nacional de Educación Especial (creat el 1975). En canvi, la "*inadaptació social*" fou principalment tractada des del sector públic i recollia fonamentalment "*institucions per a persones amb problemes familiars de base socioeconòmica (bàsicament nens i vells), persones considerades socialment 'perilloses' (com delinqüents, transeünts, perturbats mentals, etc.) i també persones en situació de 'perill social' (mares solteres, alcohòlics, prostitutes, etc.)*". El Ministeri de Governació -de qui depenia Auxilio Social- i el Ministeri de Justícia -que actuava a través de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el Patronato Nacional de Protección a la Mujer i la Obra de Protección de Menores- governaven la majoria d'aquestes institucions. Les institucions de caire benèfic i assistencials de diputacions i ajuntaments també depenien de l'Administració pública. MONTAGUT, T. destaca la manca de plantejaments pedagògics en la majoria d'aquestes intervencions, la presència de personal principalment no qualificat o religiós, i el fet que moltes de les persones intervingudes acabessin internades en manicomis, hospitals, presons o reformatoris que "*no presentaven una alternativa vàlida sinó que esdevenien un lloc d'exclusió, aïllament i càstig per als individus*".

<sup>126</sup> MONTAGUT, T. (1994: 121).

<sup>127</sup> MONTAGUT, T. (1994: 119). MONTAGUT, T. recorda la creació dins de l'Església del Secretariado Nacional de Caridad (1942), i que cap a finals dels cinquanta s'impulsà la creació d'òrgans diocesans que duguessin a terme una acció social més important que la tradicional acció benèfica, i que donaren peu a la constitució al març de 1960 de Caritas Española, una de les entitats que més destaquen per la seva tasca beneficosocial a Espanya. Aquests trets són comuns amb els altres països meridionals i, principalment, amb Portugal.

Montagut considera que l'etapa de transició abastà des dels inicis dels setanta fins al 1982<sup>128</sup>, sent les principals mesures que s'hi adoptaren en el terreny de serveis socials la creació de la *Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales* (1977)<sup>129</sup>; la creació del *Ministerio de Cultura y Bienestar* (1977)<sup>130</sup>; la creació del *Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social* o INSERSO (1978) per tal que gestionés els serveis complementaris de prestacions del sistema de seguretat social; la *Constitució de 1978*, i la signatura de la *Carta Social Europea* per part d'Espanya el 1980.

És important remarcar que la *Constitució de 1978* "comporta un canvi en el model d'estat que afecta l'àmbit de la política, l'administració i els drets civils" ja que en definir Espanya com un estat social i de dret comporta "no tan sols la submissió de l'actuació de l'administració a les lleis, sinó també la responsabilitat de dur a terme una política social dirigida cap a la igualtat i la solidaritat dels diferents grups socials (...) atendre els drets i necessitats de les persones, com ara drets al treball, a l'ensenyament, a la salut, a un habitatge digne, a un medi ambient adequat, a la cultura, etc."<sup>131</sup>. Compromís que es referma en signar Espanya la *Carta Social Europea*, que recomana a l'Estat que es doti "d'un sistema de serveis socials, ja que el consell d'Europa defineix l'assistència social i els serveis socials com a responsabilitats públiques dels estats vinculats", i que recull "la voluntat -i la necessitat- de modernització de les estructures socials i polítiques espanyoles"<sup>132</sup> per tal de respondre millor a les necessitats existents -algunes ja històriques i altres més recents-<sup>133</sup>.

Atenent-nos al desenvolupament dels serveis socials dins del marc de l'estat del benestar espanyol, els principals avenços en aquesta etapa han estat sobretot la progressiva *transferència d'activitats i competències* des del Govern central cap a les comunitats autònomes i també cap als municipis<sup>134</sup>,

---

Per comprendre la desprotecció que sofria la població, i en especial, la importància de la creació de les caixes d'estalvi i les seves obres socials pot consultar-se IGLESIAS, I. (1932).

<sup>128</sup> L'elecció d'aquests dos moments temporals queda justificada per l'afebliment del règim i el sorgiment d'importants i forts moviments socials organitzats als anys setanta, i per la consolidació de la democràcia l'any 1982, en què el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) va guanyar les eleccions per àmplia majoria.

<sup>129</sup> Direcció General que depenia del Ministeri de Treball i va absorbir les competències que en matèria de beneficència i assistència social tenia el Ministeri de Governació i les de serveis socials de la Seguretat Social que depenien del Ministeri de Treball.

<sup>130</sup> Ministeri que va adquirir les competències que tenia el Movimiento Nacional i la Organización Sindical.

<sup>131</sup> MONTAGUT, T. (1994: 122).

<sup>132</sup> MONTAGUT, T. (1994: 123).

<sup>133</sup> Tot i aquests avenços en el reconeixement de drets i de les responsabilitats de l'Estat en vetllar pel seu compliment i garantia, cal tenir en compte que, com s'indica a l'article de GARCIA, S. (1994), no tots els drets que es reconeixen constitucionalment es tradueixen en titularitats efectives, ja que no sempre s'estableixen els mecanismes de control i garantia que seria necessari establir per convertir-los en realitats.

<sup>134</sup> Quant a les transferències envers les comunitats autònomes, seguint allò previst en la mateixa *Constitució de 1978*, en la qual i com recorda MONTAGUT, T. (2000: 174), es



l'aprovació de la *Llei d'integració social de minusvàlids* (1982) i la seva regulació (1984) a fi que gestionés subsidis per a persones minusvàlides<sup>135</sup>, i la creació el 1988 del *Ministeri d'Afers Socials*. L'objectiu d'aquest ministeri era coordinar les accions de les diferents comunitats autònomes i augmentar el control i l'eficàcia de les accions socials, essent el "*el primer intent d'unificar les competències de serveis socials en un únic organisme, però en un moment en què s'havien consolidat els traspassos a les diferents comunitats autònomes i, per tant, en què les competències en mans del Govern central eren molt reduïdes*"<sup>136</sup>.

A partir de 1988 entraren en funcionament dues noves polítiques. Amb el *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*, el Ministeri pretenia impulsar la cooperació de diferents administracions i aconseguir una xarxa més eficaç de serveis socials municipals, tornant a controlar centralment part d'unes competències que s'havien traspassat a les comunitats autònomes<sup>137</sup>. Amb l'assignació tributària del 0,52% de l'impost sobre la renda de les persones físiques per a finalitats d'interès social, es promocionava la participació d'entitats privades i del sector voluntari en la gestió de diferents programes en l'àmbit dels serveis socials<sup>138</sup>.

Aguilar, Gaviria i Laparra coincideixen a afirmar que des de finals dels setanta i principis dels vuitanta "*va iniciar-se un important desenvolupament dels serveis socials des dels ajuntaments primer i des dels governs regionals després*"<sup>139</sup> i que fou a mesura que en s'anà consolidant aquest sector que l'Estat els hi va anar transferint serveis i pensions<sup>140</sup>.

---

recull que "*aquelles prestacions que estan vinculades a la Seguretat Social per ser de base contributiva són de caràcter homogeni per tot l'Estat i que la resta de serveis socials poden ser legisats per cadascuna de les comunitats*".

Quant a les transferències als municipis, seguint el què estableix a tals efectes la *Llei de bases del règim local* del 2 d'abril de 1985 obligant -com recull MONTAGUT, T. (2000: 175- els municipis més grans de 20.000 habitants a prestar a la seva població serveis socials.

<sup>135</sup> En serien exemples la garantia d'ingressos mínims, les ajudes a una tercera persona o les ajudes per mobilitat o per compensació per despeses de transport.

<sup>136</sup> MONTAGUT, T. (2000: 177).

<sup>137</sup> MONTAGUT, T. (2000: 177).

<sup>138</sup> MONTAGUT, T. (2000: 177). MONTAGUT, T. destaca la importància creixent que en el terreny de l'assistència social, i al marge d'organitzacions tradicionals com la Creu Roja, Càritas o l'ONCE, han anat adquirint les organitzacions no lucratives; les quals es basen en bona mesura en la col·laboració de voluntaris i en les subvencions rebudes de l'Administració pública, i la manera com aquest darrer fet condiciona la continuïtat dels diferents programes d'accions que es desenvolupen des d'aquestes entitats -ja que depenen de subvencions la continuïtat de les quals no solament queda condicionada a canvis polítics sinó també a canvis en el cicle econòmic-.

<sup>139</sup> AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 33).

<sup>140</sup> Primer, es van transferir els serveis de l'INAS i les pensions del FONAS; i des de finals dels vuitanta van començar-se a transferir els serveis socials de la seguretat social (l'INSERSO) als governs regionals.

Aquests autors també indiquen que els serveis socials de l'època es duïen a terme amb una "orientació local i comunitària, sota la influència dels partits d'esquerrres que varen guanyar les primeres eleccions municipals el 1979 i d'un moviment professional de treballadors socials que desitjava renovar la tradició caritativa de l'assistència social tradicional"<sup>141</sup>. Que el seu desenvolupament va estar "molt marcat per una ideologia universalista, descentralitzadora i modernitzadora"<sup>142</sup>. Que el model resultant i que va expandir-se a la totalitat de regions espanyoles fou el "d'uns serveis socials integrats (els de l'antiga seguretat social contributiva, els de l'antiga assistència social estatal i els de l'acció social d'iniciativa municipal) gestionats de manera descentralitzada pels governs regionals (responsables polítics últims) i els ajuntaments". I que, tot i que "els serveis socials moderns a Espanya tenien una veritable al·lèrgia a reconèixer que havien d'afrontar el problema de la pobresa i l'exclusió social i una al·lèrgia major encara a oferir prestacions en diners d'assistència social als necessitats"<sup>143</sup>, pot afirmar-se que des de "principis dels anys vuitanta Espanya comptava amb un sistema de seguretat social contributiva similar al d'altres països europeus encara que més pobre en mitjans"<sup>144</sup>..

Resultat del procés evolutiu esmentat actualment es disposa a Espanya de dos tipus fonamentals de serveis socials i de nou tipus distints d'equipaments públics per a persones amb necessitats.

Els dos tipus fonamentals de serveis socials són<sup>145</sup>:

- *Els serveis socials generals o comunitaris*: Es dirigeixen a tota la població, estan a prop del propi domicili, depenen dels ens públics locals i tenen per objectiu principal informar i orientar, i impulsar la cooperació social, la prevenció, la inserció social i l'ajuda a domicili.
- *Els serveis socials especialitzats*: Es dirigeixen a col·lectius determinats -aquells que presenten necessitats especials o un

<sup>141</sup> L'objectiu de la qual era superar la compartimentació existent amb anterioritat i trencar amb la tradició beneficocaritativa anterior i amb el centralisme AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 33).

<sup>142</sup> AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 34).

<sup>143</sup> Cosa que comportava - segons es recull a AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 34)- que aquest terreny quedés majoritàriament en mans "d'entitats de caràcter religiós, de petites associacions laiques de caràcter local i d'algunes iniciatives públiques (poques) municipals i regionals".

<sup>144</sup> AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 32). Les pensions eren baixes sovint perquè partien de trajectòries laborals dels anys cinquanta a setanta, amb salaris molt baixos i cotitzacions petites.

<sup>145</sup> Seguint MONTAGUT, T. (2000: 175-176).

important grau de vulnerabilitat<sup>146</sup>-, s'ofereixen en centres especialitzats, tenen per objectiu atendre les necessitats específiques dels col·lectius als quals s'adrecen, depenen d'ens públics i privats, i es desenvolupen en les administracions públiques en tres àmbits:

- En l'àmbit de l'administració central intervenen organismes dependents dels Ministeris de Treball i Seguretat Social, Interior, Administracions Públiques, Justícia o Defensa, segons sigui la característica del servei i del col·lectiu a atendre.
- En l'àmbit d'administració autonòmica, s'intervindrà segons siguin les competències que s'hagin anat assumint mitjançant lleis especials i permeses per la Constitució.
- En l'àmbit d'administració local, s'intervindrà en els municipis de més de 20.000 habitants, seguint la *Llei de règim local*.

La taula 3.2. recull els nou tipus d'equipaments públics per a persones amb necessitats i el tipus de població que volen atendre.

**Taula 3.2.- Principals equipaments públics per a persones amb necessitats**

EQUIPAMENT	POBLACIÓ ATESA
Centres de dia	Adults: ancians, transeünts, discapacitats, drogodependents. Menors
Centres de relació social	Tota la població
Centres ocupacionals	Joves i adults amb discapacitats o amb risc de marginació
Centres d'acollida	Menors i dones maltractades
Centres d'inserció social	Especialment per a drogodependents o joves delinqüents
Habitatges tutelats	Ancians i discapacitats
Residències	Ancians, discapacitats i menors sense llar
Albergs	Transeünts, persones sense llar
Llars protegides	Menors, discapacitats i drogodependents

Font: MONTAGUT, T. (2000: 176), traducció pròpia de la taula 7.15.

Abans de concloure aquest apartat sobre l'evolució dels serveis socials i de les distintes dimensions de l'estat del benestar a Espanya, cal indicar que actualment els diferents països de la Unió Europea estan tendint vers un tipus d'assistència social dirigida a les causes que provoquen la pobresa i l'exclusió social i que han de permetre reduir la dependència dels beneficiaris i estimular que aquells que en són capaços trobin una ocupació - integració que també vol afavorir-se fins i tot en els casos de discapacitats-, i també, que hi augmenta la preocupació per incrementar l'eficàcia i

<sup>146</sup> Com seria el cas, per exemple, de minusvàlids, infants, ancians, persones o llars sense recursos o amb membres amb problemes de toxicomanies.

l'eficiència de la seva gestió, i per limitar les despeses que comporta. Per això, augmenten els països en què es qüestiona no tan sols quins serveis han de continuar sent efectivament oferts pel sector públic, sinó també quins són els col·lectius i tipus de polítiques públiques que realment s'han de desenvolupar, i s'introdueixen criteris de selecció d'usuaris com les comprovacions de mitjans (*meanstesting*) o els de despeses-objectius (*targetings*)<sup>147</sup>.

### **4.3.- Crisi o reestructuració de l'estat del benestar?**

En aquesta tesi es considera que l'estat del benestar a Espanya -com passa amb el dels altres països europeus- no està en crisi en el sentit que calgui la seva supressió o desaparició<sup>148</sup>, sinó en tant que ha de transformar-se<sup>149</sup>, "*sotmetre's a una profunda modificació o reestructuració de les seves funcions i formes d'intervenció*"<sup>150</sup> per tal d'adaptar-se a les noves necessitats que s'esdevenen com a conseqüència dels canvis soferts en el context econòmic, polític i social. Per això, tot i la molt citada "*crisi de l'estat del benestar*" i el profund suport de que actualment disposen els ideals neoliberals, defenso que continua sent certa la necessitat de l'existència d'un estat del benestar<sup>151</sup>.

En aquesta línia argumenta Rodríguez Cabrero que considera l'estat del benestar "*una institució irrenunciable com a instrument de racionalitat social i eficàcia econòmica*"<sup>152</sup>, tot i acceptant que la seva continuació quedarà condicionada a la capacitat d'afrontar alguns reptes importants que pressionen envers la contenció de la despesa social que ell sintetitza<sup>153</sup> en els següents: "*(a) la internacionalització del capital (que afavoreix una reducció dels salaris, incloent-hi el salari social) que erosiona la*

<sup>147</sup> MONTAGUT, T. (2000: 202-203).

<sup>148</sup> Com es recull a SARASA, S. (1998: 650-651) "*sembla, a hores d'ara, que ningú que defensi el seu desmantellament (de l'estat del benestar) sigui capaç de recollir prou suport polític com per fer-ho. Malgrat això és cert que hi ha fortes pressions cap a una reducció de la funció redistributiva de l'Estat entre classes socials i cap a un major pes de la societat civil, tant en la planificació com en la provisió directa de serveis*".

<sup>149</sup> Per a una aproximació a les diferents postures que es mantenen en el debat sobre la necessitat de reforma del sistema de protecció social a Espanya, pot consultar-se: NOGUERA, J.A. i ADELANTADO, J. (1997: 34-36), on també es parla del tancament del cercle d'estatalització-desestatalització de la política de protecció social espanyola en l'actualitat.

<sup>150</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 82-83).

<sup>151</sup> S'ha tractat ja el tema de la necessitat d'un estat del benestar en l'apartat sobre "Transformacions de les polítiques socials i l'estat del benestar" del segon capítol d'aquesta tesi doctoral, en què s'ha insistit en la defensa que en féu TITMUS en la seva època, molts arguments de la qual encara són de força d'actualitat.

<sup>152</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 82).

<sup>153</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 83).

possibilitat de la negociació col·lectiva i el consens; (b) l'atur estructural, que redueix la base financera dels sistemes de protecció social; (c) l'envelliment de la població i els costos sanitaris i de serveis socials que comporta; (d) els mateixos límits financers d'un sector públic que amb dificultat pot reduir compromisos de despesa social”.

En concret, a Espanya, “la reestructuració de l'estat del benestar ha produït efectes diversos i contradictoris sobre els quals la reforma social està modelant-se”. Efectes que han consistit en la continuada universalització de la protecció social, simultània a una creixent diferenciació en aquesta; en la subordinació de les mesures de política social a les necessitats de modernització econòmica i, en definitiva, a la política econòmica nacional i comunitària; i, finalment, en un continuat protagonisme de l'Estat, simultàni a una major participació en la provisió de benestar i serveis socials del mercat i la societat civil<sup>154</sup>.

De fet, des del 1980 l'estat del benestar espanyol es pot diferenciar del de períodes previs perquè durant aquesta etapa “la dinàmica de la internacionalització econòmica i la seva concreció a àmbit nacional (...) ha marcat els límits, ritme i formes de la política social, cosa que, al final, s'ha traduït en una creixent assistencialització de l'acció protectora i en una parcial privatització de l'estat del benestar”<sup>155</sup>. Aquesta privatització, unida a la universalització dels serveis i les prestacions, ha comportat que hi hagi hagut una significativa contenció de la despesa i una important limitació i diferenciació quant a la intensitat protectora que reben els diferents grups socials. Diferenciació que esdevé especialment important per a l'objecte d'estudi d'aquesta tesi en tant que ha comportat que siguin justament els grups més dèbils i necessitats<sup>156</sup> els que se'n beneficien en menor mesura<sup>157</sup> i, també, en tant que ha comportat que tót i que l'impacte de la despesa social hagi estat clarament redistributiu -principalment quan a serveis sanitaris, serveis socials o pensions- no hagi aconseguit reduir la pobresa<sup>158</sup>.

Conseqüentment, a Espanya, com a la majoria de països de la Unió Europea, la crisi internacional de l'estat del benestar no s'ha traduït en un desmantellament de les seves institucions o una reducció radical de les prestacions i serveis, però sí en una necessitat de reestructuració i adequació als canvis per tal de poder continuar assegurant la integració social<sup>159</sup>. És en

<sup>154</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 75).

<sup>155</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 81).

<sup>156</sup> Que solen ser també els que menys poden intensificar la seva protecció amb mecanismes privats de protecció.

<sup>157</sup> Com s'ha indicat en el capítol anterior aquesta dualització de les garanties ofertes a la població és una característica que Espanya comparteix amb els restants països de l'Europa meridional o del sud.

<sup>158</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 77), autor que destaca l'important efecte redistributiu que ha tingut la universalització dels serveis sanitaris dels quals en fan un ús molt intensiu les poblacions menys afavorides (ibídem, pàgines 73 i 74).

<sup>159</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 75). De fet, considerant que el total de despesa pública està constituïda per cinc partides diferenciades: (1) els béns públics (defensa i serveis generals); (2) els béns preferents (educació, sanitat i habitatge i altres); (3) la garantia de rendes

aquest sentit que es defensa la necessitat i idoneïtat de desenvolupar un nou tipus d'estat del benestar mixt "on la peça central seguirà sent l'Estat, encara que amb un protagonisme creixent de les CC.AA i els Ajuntaments, (i) on també les entitats voluntàries tindran un paper més rellevant"<sup>160</sup>, és a dir, un estat del benestar més descentralitzat<sup>161</sup> i amb una creixent coordinació i participació dels diferents agents socials<sup>162</sup>. I, per tant, la necessitat no tan sols d'una redefinició de les funcions de l'Estat sinó també de les de la família i del sector privat en el mercat<sup>163</sup>, és a dir, una redefinició de les pautes d'actuació i complementarietat dels tres mecanismes d'integració tradicionals que s'han detallat en el capítol segon d'aquesta tesi doctoral. Redefinició que està comportant, actualment, un augment de la complementarietat d'actuació entre els tres mecanismes integradors i principalment, una major participació tant d'agents del mercat privat com de la societat civil corporativitzada<sup>164</sup> en la provisió de benestar i en el disseny de polítiques més actives per assegurar la integració de la gent a la societat<sup>165</sup>.

---

(pensions, desocupació, família, altres); (4) les despeses econòmiques i (5) els interessos del deute; les dades de despesa pública que presenta l'autor en el seu article (taules de les pàgines 66 i 67 de l'esmentat llibre) apunten bàsicament que del 1980 al 1984 hi ha un important creixement de la despesa social -és a dir en béns preferents i en garantia de rendes- i de les despeses econòmiques; que entre 1985 i 1988 va estancar-se el volum de despeses socials en relació amb el PIB i augmentaren fonamentalment els interessos del deute, i que des del 1989 la despesa pública ha augmentat de manera significativa, tot i que hi minva novament la participació de la despesa social i principalment de les partides destinades a la garantia de rendes. Destaca també que la cobertura i capacitat redistributiva de les polítiques depèn molt de les zones.

<sup>160</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 83). Pot considerar-se que l'Estat central continuarà sent-ne la peça fonamental en tant que mantindria la responsabilitat última de garantir la necessària provisió dels béns i serveis -els proveïs ell directament, o no-.

<sup>161</sup> Element que reforça la nostra defensa de la necessitat d'estudi de l'impacte de les polítiques socials a nivell local, i justifica que en aquesta tesi s'opti per aquest enfocament.

<sup>162</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 84).

<sup>163</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 82).

<sup>164</sup> Sobre la societat civil i la seva corporativització, pot consultar-se GINER, S. i PÉREZ, M. (1979).

<sup>165</sup> RODRÍGUEZ, G. (1995: 82).

## **5.- Les polítiques de rendes mínimes en el sistema de protecció espanyol<sup>166</sup>**

### **5.1.- L'espai institucional**

Tal com s'ha anat veient en els anteriors apartats, a Espanya, en lloc d'establir-se un mecanisme únic de protecció enfront del risc d'insuficiència d'ingressos, s'han anat desenvolupant un seguit de mecanismes específics dirigits a grups concrets de la població, entre els quals els salaris socials i les rendes mínimes hi tenen un espai institucional definit. Conèixer aquest espai té una importància clau per tal de poder comprendre els objectius que han de guiar el seu disseny i aplicació i, també, per poder avaluar correctament la seva utilitat per a garantir un sostre mínim de protecció als ciutadans.

En la determinació del nivell de protecció social de què pot gaudir-se a Espanya hi ha dos elements clau: la capacitat de l'individu per poder treballar en el mercat de treball, i la possibilitat d'accedir o no a les proteccions contributives. Aquesta doble distinció permet diferenciar quatre espais institucionals en el sistema de garantia d'ingressos -els quals es recullen a la taula 3.3.- La fractura entre aquests espais "*no és només formal, sinó que el grau de garantia de dret de la protecció i la seva universalitat varien notablement, així com la duresa dels requeriments, dels condicionants, de les obligacions de la persona perceptora*"<sup>167</sup>. La taula permet apreciar que les rendes mínimes neixen precisament en el darrer dels espais del sistema de garantia d'ingressos, és a dir, cobreixen bàsicament persones en edat de treballar, no minusvàlides, que no tenen accés a la protecció contributiva.

Tanmateix, tot i que el sistema de garantia d'ingressos continua basant-se fonamentalment en el sistema de pensions (contributives) de la seguretat social (que cobreixen situacions com vellesa, invalidesa o viduïtat), i el sistema de prestacions per desocupació (contributiu i la seva pròrroga assistencial)<sup>168</sup>, des dels anys vuitanta s'han anat desenvolupant a Espanya mecanismes no contributius amb l'objectiu d'universalitzar la protecció.

En aquest sentit Aguilar, Gaviria i Laparra recorden que fins a finals dels anys vuitanta l'únic mecanisme de tipus assistencial -no requeria cotització prèvia i estava subjecte a demostrar que es necessitava- eren les prestacions del *Fons Nacional d'Assistència Social* (FONAS), que cobrien

<sup>166</sup> Per a la confecció d'aquesta part ha estat fonamental la consulta de l'obra AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. i LAPARRA, M. (1995), també recomanada per a l'ampliació i aprofundiment en els temes apuntats.

<sup>167</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. i LAPARRA, M. (1995: 37).

<sup>168</sup> Segons estudiosos com Aguilar, Gaviria i Laparra, aquest fet revela que la preocupació per evitar que es desincentivés el treball va prevaler sobre la voluntat d'oferir protecció envers la necessitat.

persones necessitades en la vellesa o en casos de malalties que incapacitaven per al treball i no tenien accés al sistema de seguretat social (pensions assistencials) i també persones en situació de pobresa (ajudes individuals no periòdiques). El 1985 es va crear el *LISMI*, subsidi de garantia d'ingressos dirigit a persones amb una minusvalidesa reconeguda de més del 65% i rendes individuals inferiors al 75% del salari mínim interprofessional (SMI). També s'han anat desenvolupant mecanismes com els *complements de mínims de les pensions de la seguretat social* -que han elevat les pensions més insuficients- o els *subsidiis assistencials per atur* -que han prorrogat la protecció contributiva limitada en el temps-, amb l'objectiu principal de complementar els mecanismes contributius -i, per tant, dirigits fonamentalment a persones que hagin tingut una inserció prèvia en el mercat de treball-

Des dels anys noranta, amb l'aprovació de la *Llei 26/90 de prestacions no contributives*, s'han incorporat també *pensions no contributives d'invalidesa i jubilació* -que han de substituir les pensions assistencials i el subsidi de garantia d'ingressos mínims per als minusvàlids (LISMI)-. Donades les característiques d'aquestes noves pensions, la reforma deixa sense cobertura les persones incapacitades per al treball però amb una minusvalidesa inferior al 65%, i augmenten, per tant, els potencials demandants de salaris socials.

Per tot, actualment, els salaris socials tenen com a missió en el sistema de garantia d'ingressos del nostre país la cobertura de les necessitats d'aquelles persones que sent capaces de treballar i tenint menys de 65 anys no troben feina i d'aquelles que poden estar incapacitades per treballar però tenen una minusvalidesa inferior al 65% i que no tenen, per tant, accés a altres tipus d'ajudes. Així queda recollit en la taula 3.4. on es mostra la posició institucional dels salaris socials en el sistema de garantia d'ingressos espanyol.

## 5.2.- L'espai social

Quantitativament, i segons les dades aportades per Aguilar, Gaviria i Laparra<sup>169</sup>, l'*Espanya assistida* seria un conjunt de beneficiaris directes proper al milió i mig de persones, que majoritàriament corresponen a població precària, que accedeix a l'ocupació de manera discontinua, inestable i limitada, i que comprendria entre el 5% i el 7% de la població adulta de l'Estat espanyol<sup>170</sup>. Aquests autors remarquen que la proporció d'assistits varia molt segons les diferents comunitats, sent alta a Andalusia i Canàries i escassa, comparativament parlant, a les zones més

<sup>169</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 42).

<sup>170</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 42).



**Taula 3.3.- Els quatre sectors del sistema de garantia d'ingressos**

	<b>Accés (limitat) a la protecció contributiva</b>	<b>Sense accés a la protecció contributiva</b>
<b>No poden treballar</b> (majors de 65 anys, minusvàlids)	Dret general a un complement de la pensió. Requereix accés previ (dret) a la pensió. Es concedeix de manera indefinida mentre es mantinguin les circumstàncies. Les quantitats s'actualitzen i milloren anualment.	Dret general a una pensió no contributiva (o assistencial). Cal residència prèvia mínima al país; demostrar que no es disposa d'ingressos de la pensió modulada segons la grandària del nucli familiar; edat superior als 65 o minusvalidesa superior al 65%. Concessió indefinida mentre es mantinguin les circumstàncies; quantitats actualitzades anualment.
<b>Podrien treballar</b> (persones en edat de treballar no minusvàlides -aturades, inactives, marginades...)	Dret (selectiu) a un subsidi per atur. Cal haver accedit abans a una prestació contributiva (i haver-la esgotat) o disposar d'un temps de contribució insuficient per accedir-hi. Cal demostrar que no es disposa d'ingressos familiars superiors al SMI; pertànyer a determinats grups considerats prioritaris (tenir càrregues familiars, ser major de 52 anys o de 45 en alguns casos). La concessió és limitada en el temps (excepte els majors de 52 anys). La quantitat es fixa en el 75% del SMI. La percepció queda condicionada a no rebutjar ofertes d'ocupació o formació.	Accés a prestacions de tipus renda mínima diferents a cada comunitat. En algunes és un quasidecret, en altres és de concessió discrecional i a les Illes Balears, Ceuta i Melilla no existeix. Les condicions, incompatibilitats i barem varien. En general: requereixen un temps de residència prèvia mínima a la comunitat; demostrar disposar d'ingressos familiars inferiors a un barem. La concessió és limitada en el temps (renovable en força casos). Cal comprometre's a realitzar les activitats assenyalades per l'Administració.

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 38),  
traducció pròpia partint de la taula 1.1.

**Taula 3.4.- La posició institucional dels salaris socials en el sistema de garantia d'ingressos**

	<b>Protecció contributiva</b>	<b>Extensió assistencial de la protecció contributiva</b>	<b>Protecció no contributiva o assistencial</b>
<b>1.- Persones majors de 65 anys</b>			
	Pensions de la seguretat social (pensions i viduïtat)	Complements de mínims de pensions de la seguretat social	Pensió no contributiva de jubilació.  Pensions assistencials (a extingir).
<b>2.- Persones entre 18 i 65 anys</b>			
2.1.- Amb minusvalidesa superior al 65%.	Pensions de la seguretat social (invalidesa).	Complements de mínims de pensions de la seguretat social.	Pensió no contributiva d'invalidesa.  Subsidi LISMI i pensions assistencials (a extingir).
2.2.- Incapacitats per treballar (sense minusvalidesa o inferior al 65%)	Pensions de la seguretat social (invalidesa).	Complements de mínims de pensions de la seguretat social.	Pensions assistencials (a extingir).  Rendes mínimes.
2.3.- Capaces de treballar.	Prestació per desocupació.	Subsidis assistencials per desocupació.	Rendes mínimes.

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 40),  
traducció pròpia de la taula 1.2.

industrialitzades del país (Astúries, Cantàbria, País Basc, Navarra, La Rioja, Aragó, Catalunya, Madrid).

Qualitativament, l'espai social que han de cobrir les rendes mínimes i/o dels salaris socials se centra en aquella població exclosa del mercat de treball tot i ser teòricament capaç de treballar.

Tanmateix, el reconeixement que no tota la població exclosa del mercat de treball de manera duradora és una població exclosa socialment o necessitada, ja que *"existeixen altres sectors socials exclosos de l'ocupació de manera duradora, (...) socialment integrats i protegits per mecanismes contributius molt més generosos, com la població prejubilada des dels 50 o 55 anys com a resultat dels processos de reconversió i sostinguda per prestacions per desocupació, fons de promoció d'ocupació pensions de la seguretat social"*<sup>171</sup>, porta a la conclusió que cal afinar una mica més en definir l'espai social que cobreixen els programes de salari social.

És més correcte, doncs, indicar que els potencials beneficiaris dels programes de salari social seran aquelles persones que, tenint edat de treballar, no aconseguen -per motius diversos- els mínims ingressos necessaris per viure dignament ja sigui en el mercat de treball o bé mitjançant els seus recursos relacionals, i que tampoc no queden protegides per l'Estat<sup>172</sup>.

És per això que sovint s'identifica aquest tipus de mesures com *"una última xarxa de seguretat per tal que cap ciutadà visqui sense un mínim de recursos econòmics"*<sup>173</sup> i que pot parlar-se de l'existència d'una *"correlació important entre l'extensió de les prestacions assistencials i la pobresa"*<sup>174</sup>. I, en aquest sentit, pot afirmar-se que *"la major o menor presència de prestacions assistencials (i també de salaris socials) de cada tipus en un territori reflecteix tant la major o menor extensió d'aquestes situacions (de necessitat) com el grau d'accés o exclusió de la protecció contributiva (...) la rigidesa o flexibilitat dels requeriments d'accés, la política concreta de gestionar aquests requeriments i el desenvolupament dels serveis que facin que l'accés sigui possible"*<sup>175</sup>.

<sup>171</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 42).

<sup>172</sup> Com es recull a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 36), no accedeixen a la protecció de l'Estat ja que *"no accedeixen a les prestacions econòmiques normals (pensions, prestacions per desocupació, etc.) per no haver contribuït, per haver-ho fet de manera insuficient, o per incomplir algun dels requeriments d'accés"*.

<sup>173</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 35).

En concret Noguera exposa -a NOGUERA, J.A. (2000b: 237)- que les rendes mínimes constitueixen una *"última xarxa de seguretat econòmica i social"* ja que *"s'apliquen quan no poden implementar-se altres mesures de protecció social com pensions o subsidis de desocupació més lligades al mercat de treball"*, i indica que la seva necessitat és major a mesura que canvis en el context social, econòmic i laboral fan sorgir noves causes de pobresa i exclusió social.

<sup>174</sup> Afirmació que, entre altres, formulen i mostren AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 49).

<sup>175</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 45). A AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 44 i 49) s'aporten dades sobre:

### **5.3.- Els salaris socials de les comunitats autònomes<sup>176</sup>**

El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció de la comunitat autònoma de Catalunya, els seus objectius i funcionament, les mesures d'ajuda que ofereix, el tipus de població que atèn, i la valoració de la seva eficiència i efectivitat que fan amb posterioritat<sup>177</sup> són més fàcilment comprensibles i correctament avaluable si es contextualitza en el marc dels salaris de les diferents comunitats autònomes espanyoles i de la seva evolució en el temps.

Per això, el present apartat d'aquest capítol tercer exposa la progressiva implantació en les diferents comunitats autònomes espanyoles dels programes de salaris socials -subapartat 5.3.1.-; precisa les diferents tipologies de salaris socials de què es pot parlar en el nostre país -subapartat 5.3.2.-; indica les característiques principals dels mateixos mostrant, sobretot, les principals similituds i diferències entre ells -subapartat 5.3.3.-; i, finalment, presenta els principals trets distintius de la població que atenen segons les seves característiques sociodemogràfiques i les relacionades amb el seu grau d'exclusió de l'ocupació -subapartat 5.3.4.-.

---

- (a la pàgina 44): El percentatge de persones no ancianes que reben cadascun dels tipus de prestacions assistencials (LISMI, PNC invalidesa, PNC per fill, subsidi desocupació, subsidi agrari, pensions assistencials per malaltia, ingressos mínims inserció / salaris socials) a les diferents comunitats autònomes espanyoles, destacant que és a les comunitats autònomes del País Basc (0.89), Madrid (0.44) i Navarra (0.39), on el percentatge de persones entre 25 i 64 anys que perceben salaris socials és major -a Catalunya seria del 0.13, inferior a la mitjana espanyola que és del 0.21).

- (a la pàgina 49): El percentatge de prestacions assistencials per cada cent habitants juntament amb altres indicadors globals de pobresa a les diferents comunitats autònomes espanyoles (entre aquests indicadors s'inclouen el percentatge de llars amb tots els actius aturats, el percentatge de població sota el líndar de pobresa del 50%, la renda familiar disponible per càpita l'any 1991 i el percentatge de persones en pobresa subjectiva).

<sup>176</sup> Per aquest apartat es pren com a referència bàsica AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M., ja que tot i correspondre a una investigació realitzada pels autors durant el 1993 i part del 1994 i, per tant, havent-se pogut produir canvis significatius en alguns dels programes de rendes mínimes que ells analitzen -com es podrà veure en estudiar detalladament el Programa de la Renda Mínima d'Inserció a Catalunya- i, per tant, sent necessària la revisió d'algunes de les seves opinions i conclusions, continua sent l'únic estudi existent que exposa amb profunditat de detalls i una metodologia comparativa els diferents programes de salari social de les comunitats espanyoles i és, per tant, una peça fonamental per al tractament d'aquest tipus de polítiques socials en el nostre país. Deixant constància d'aquests fets, la resta d'aquest capítol se cenyirà a les dades que ells aportaren, deixant per a capítols posteriors la caracterització concreta de les modificacions que hi hagi pogut haver en la Comunitat Autònoma de Catalunya, on se centrarà el nostre estudi de cas.

<sup>177</sup> L'estudi en detall dels objectius, mesures i funcionament d'aquest programa a la Comunitat Autònoma de Catalunya es fa en el capítol quart d'aquesta tesi doctoral; i el dels seus beneficiaris i les trajectòries que segueixen dins del programa en els capítols setè i vuitè. La valoració final del mateix es fa en el darrer capítol, en base tot el que s'haurà anat veient amb anterioritat -context sociodemogràfic, econòmic, laboral, cultural i institucional, i característiques pròpies del programa i de la població a la que assisteix -.

### **5.3.1.- L'aparició dels salaris socials a les comunitats autònomes**

Com passa a Espanya amb el conjunt de mesures de protecció social, també els salaris socials tenen una història relativament recent, havent-se desenvolupat a les diferents comunitats autònomes entre el 1989 i el 1992.

Les experiències espanyoles pioneres -bàsicament a Navarra (1985) i el País Basc (1989)- varen inspirar-se àmpliament en el Revenu Minimum d'Insertion (RMI) francès del 1988. A partir d'elles s'anaren expandint a la resta de comunitats autònomes programes de característiques més o menys similars, com a resultat de la negociació entre els sindicats i els diferents governs regionals, i amb l'objectiu d'orientar l'acció pública envers la resolució dels problemes de la pobresa i l'exclusió social<sup>178</sup>.

Les seves diferents característiques permeten parlar bàsicament de dues generacions o tipus fonamentals de salaris socials o rendes mínimes<sup>179</sup>:

- a) la primera "*partia del supòsit que garantir l'accés a un determinat ingrés mensual (o setmanal) era suficient per permetre l'accés a uns mínims de nivell de vida acceptables*";
- b) la segona, en canvi, es caracteritza per "*la vinculació del dret a una renda mínima amb accions orientades a afavorir la inserció social dels seus perceptors*", entenent que la pobresa més que una manca de recursos econòmics és un fenomen multidimensional<sup>180</sup>.

D'altra banda, no totes aquestes mesures poden anomenar-se pròpiament rendes mínimes -en el sentit que es definirà aquest terme en el proper apartat, i que s'assimilarà principalment al que s'ha anomenat rendes mínimes de segona generació-; per això, en fer-hi referència en general es parlarà de salaris socials.

La taula 3.5. que es presenta en la pàgina següent recull l'evolució de l'aparició dels diferents salaris socials a les comunitats autònomes espanyoles, la denominació i data de creació del *Programa de salari social*, i la denominació i data d'inici del salari social.

<sup>178</sup> En el disseny de la RMI de Catalunya, la influència de la RMI francesa també ha estat molt important, fet que justifica que, tot i indicar-ne les particularitats enfront d'aquella, autors com Adelantado i Noguera la defineixin -a ADELANTADO, J. I NOGUERA, J. A. (2001: 22)- exposant que "*no es tracta d'una renda mínima beveridgeana (ni tampoc d'un programa de workfare com el d'altres CC.AA), sinó d'una renda mínima a la francesa*".

<sup>179</sup> Se segueixen els comentaris d'AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 36).

<sup>180</sup> L'aproximació a aquest canvi conceptual s'ha desenvolupat àmpliament en el segon capítol d'aquesta tesi doctoral, on també se citen referències bibliogràfiques que poden permetre al lector ampliar els seus coneixements sobre aquesta qüestió.

**Taula 3.5.- Els salaris socials a les comunitats autònomes espanyoles**

Comunitat autònoma.	Denominació del Programa del salari social	Data creació	Denominació del salari social i data d'inici
Navarra	Ayudas a familias en situación de necesidad. Des del 26/6/1990, Renta Básica.	11/03/86	Renta básica (també hi ha Empleo Social Protegido i inserció a empreses); des de juny de 1990.
País Basc	Ingreso Mínimo Familiar, des del 3/5/1990 Ingreso Mínimo de Inserción.	28/02/89	Ingreso Mínimo de Inserción (forma part del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, que també inclou les Ayudas de Emergencia Social); des de febrer de 1989.
Cantàbria	Plan Cántabro de Ayudas a la Necesidad Familiar.	17/05/89	Ayudas a la Necesidad Familiar, des de maig de 1989.
Astúries	Ayudas Económicas para Situaciones de Extrema Necesidad (ASEN).	08/03/90	Ingreso Mínimo de Inserción (inclou diferents tipus de prestacions: ordinàries, d'inserció, extraordinàries, etc.; des de març de 1990.
Catalunya	Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI); des del 3/7/1997 Renda Mínima d'Inserció.	28/05/90	Renda Mínima d'Inserció (que s'inscriu en el PIRMI); des de maig de 1990.
La Rioja	Ingreso Mínimo de Inserción.	07/06/90	Ingreso Mínimo de Inserción; des de juny de 1990.
Castella Lleó	Ingreso Mínimo de Inserción.	02/07/90	Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), des de juliol de 1990.
Madrid	Ingreso Madrileño de Integración.	19/07/90	Ingreso Madrileño de Integración (IMI), des de juliol de 1990.
València	Plan de Medidas de Inserción Social (Prestaciones Económicas Regladas).	23/07/90	Prestaciones Económicas Regladas (PER) (formen part del Plan de Medidas de Inserción Social que també inclou accions d'altre tipus); des de juliol de 1990.
Extremadura	Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES).	31/07/90	Ingreso Mínimo de Integración, modalitat d'ajuda ordinària de les AISES; des de juliol de 1990.
Andalusia	Programa de Solidaridad de los Andaluces (Ingreso Mínimo de Solidaridad); des del 27/11/1990 funciona amb el mateix nom previst en un principi.	15/05/90 (no funciona) i 27/11/90	Ingreso Mínimo de Solidaridad (inclòs en el Plan de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, que també comprèn mesures d'ocupació temporal i formació); des del novembre de 1990.
Múrcia	Plan Regional de Inserción Social (Ingreso Mínimo de Inserción); des del 30/4/1992 Plan Regional de Inserción y Protección Social.	10/01/91	Ingreso Mínimo de Inserción, que forma part del Plan Regional de Inserción Social; des de gener del 1991.
Galícia	Renta de Inserción Social en Galicia.	09/10/91	Renta de Integración Social de Galicia (RISGA); des de l'octubre de 1991.
Castella La Manxa	Plan Regional de Solidaridad (Ayudas Ordinarias y Ayudas de Inserción).	10/12/91	El Plan Regional de Solidaridad inclou diverses prestacions de tipus de salari social com les Ayudas Económicas Ordinarias, i les Ayudas de Inserción; des de desembre de 1990.
Canàries	Prestaciones Económicas Regladas; des del 30/6/1992 Ayudas Económicas Básicas.	16/04/91	Ayudas Económicas Básicas (AEB); des de setembre de 1992.
Aragó	Medidas Básicas de Inserción y de Normalización Social (Ingreso Aragonés de Inserción)	06/1994	Ingreso Aragonés de Inserción; des de juny de 1993.

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 59-60), traducció i elaboració pròpia a partir de les taules 2.3 i 2.4. Les comunitats de Balears i Ceuta i Melilla no hi apareixen perquè no disposaven ni de programa ni de salari social.

### **5.3.2.- Precisió conceptual: rendes mínimes i salaris socials. Tipologies**

Tal com s'acaba d'anunciar, no tots els *salaries socials* poden considerar-se *rendes mínimes d'inserció*, ja que n'hi ha que si bé se situen en el mateix espai institucional i social que aquestes, contradiuen algun dels elements clau de la definició de *renda mínima*. Aquests elements essencials per tal de poder parlar de *renda mínima* són<sup>181</sup>:

- a) *ser una prestació de tipus universal a la qual pot accedir qualsevol persona la necessitat de la qual pugui ser demostrada;*
- b) *ser un dret exigible formalment per les persones que compleixen els requeriments i tutelat pels tribunals;*
- c) *ser un dret condicionat a un seguit d'exigències (les exigències dependran fonamentalment del tipus de renda mínima de què es tracti)<sup>182</sup>;*
- d) *ser un dret subsidiari (és a dir, que solament es pot exercir quan la persona no aconsegueix els mitjans necessaris per subsistir en el mercat de treball, o mitjançant altres sistemes de protecció social);*
- e) *permetre cobrir les necessitats bàsiques de manera indefinida mentre es mantinguin les circumstàncies de necessitat.*

Els principals elements presents en els salaris socials que impedeixen que puguin rebre el qualificatiu de *renda mínima*, són<sup>183</sup>:

#### *a) La vulnerabilitat de l'exigència d'universalitat*

Aquesta vulneració es dona en aquells casos en què es restringeixen els possibles beneficiaris amb determinats criteris. En són exemples aquells que fan referència a l'edat; un període mínim de temps en la comunitat que ofereix l'ajuda; la residència en llars no independents o que ho són des de fa menys de determinat llindar de temps; l'accés a altres ingressos (ja siguin del treball o d'altres prestacions), o l'existència de parents amb obligació de garantir aliments.

<sup>181</sup> Requeriments mínims esmentats a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 51-52).

<sup>182</sup> Les rendes mínimes d'inserció de primera generació solen presentar, segons aquests autors, un menor nivell d'exigència, i acontentar-se amb la simple disponibilitat per treballar o el fet que no es rebutgin ofertes de treball; les de segona generació solen vincular en major mesura la percepció del suport econòmic a la participació dels beneficiaris en activitats d'inserció.

<sup>183</sup> Segueixen els esmentats a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 53-57).

Aquestes limitacions permeten diferenciar a Espanya<sup>184</sup> entre:

- *Salaris socials amb fortes restriccions en els requeriments*, a les comunitats autònomes d'Andalusia, Canàries i Galícia.
- *Salaris socials amb un nivell mitjà de restriccions en els requeriments*, a les comunitats autònomes d'Astúries, Cantàbria i Castella i Lleó.
- *Salaris socials amb poques restriccions*, a les comunitats autònomes d'Aragó, Castella La Manxa, Catalunya, València, Madrid, Navarra, País Basc i La Rioja.

*b) Limitacions del caràcter de dret*

Aquestes limitacions vénen tant de la natura jurídica de la norma reguladora de l'ajuda en cada comunitat (caldrà que tingués rang de llei i, per tant, obligués els poders públics al seu compliment), com també de limitacions com ara l'existència d'un barem econòmic especialment baix i sobretot limitat per a les llars més nombroses (mecanisme d'exclusió per a les llars nombroses), l'exigència d'una limitació en el nombre de perceptors; l'existència de limitacions envers el pressupost aprovat; l'existència de límits temporals per a la percepció de la prestació econòmica; l'exigència d'un pla d'inserció individualitzat previ per tal de poder percebre la prestació; o bé l'existència d'una cobertura molt reduïda del programa.

Atenent aquestes limitacions, els salaris socials espanyols s'estructuren en cinc categories bàsiques que són<sup>185</sup>:

- *Rendes mínimes d'inserció en sentit estricte*, al País Basc.
- *Rendes mínimes d'inserció amb limitacions*, a les comunitats de Catalunya i Madrid.
- *Programes d'ajudes assistencials reglades o de prestacions econòmiques assistencials reglades amb un nivell de cobertura mitjà-baix*, a les comunitats d'Aragó, Galícia, Múrcia i La Rioja.
- *Programes d'ajudes assistencials reglades o de prestacions econòmiques assistencials reglades amb un nivell de cobertura inferior i grau de desenvolupament molt baix*, a les comunitats de Canàries, Cantàbria, Castella Lleó, València i Extremadura.
- *Programes d'"ocupació social protegida" o "salari social suat"*, és a dir, mesures que estan orientades fonamentalment a l'oferiment d'una ocupació temporal d'utilitat social i solament quan aquesta no és viable ofereixen una prestació econòmica

<sup>184</sup> Seguint la tipologia aportada per AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 53-54).

<sup>185</sup> Seguint la tipologia aportada per AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 56-57 i 63). Els autors consideren que a Aragó, Múrcia i La Rioja l'escassa cobertura del salari social es compensa amb altres prestacions d'integració familiar.

periòdica, a les comunitats de Navarra, Andalusia, Astúries i Castella La Manxa.

### **5.3.3.- Elements comuns i diferenciadors dels salaris socials de les diferents comunitats autònomes espanyoles**

#### *a).- Elements comuns*

Tot i que, com s'ha vist, a Espanya pot parlar-se de diferents tipologies de salaris socials, els de totes les comunitats autònomes presenten alguns trets comuns que aquí interessa destacar<sup>186</sup>:

- a) prenen com a unitat de referència la unitat familiar o de convivència;*
- b) inclouen com un dels criteris fonamentals per poder accedir a l'ajuda el fet de disposar d'un nivell d'ingressos inferior a determinat barem modulad en funció de la grandària de la llar<sup>187</sup>;*
- c) inclouen algun mecanisme encaminat a restringir la mobilitat territorial;*
- d) la concessió es fa per un període de temps determinat, tot i que sovint pot prorrogar-se -de manera més o menys senzilla- mentre persisteixi la situació de necessitat;*
- e) vinculen la prestació econòmica a accions d'inserció.*

#### *b).- Elements diferenciadors*

Les principals diferències entre els salaris socials d'unes i altres comunitats fan referència, segons Aguilar, Gaviria i Laparra, al diferent volum de preceptors i de despeses, al nivell de cobertura que suposen, als requeriments d'accés, al tractament dels ingressos, al diferent nivell de compromisos i obligacions que suposen per als beneficiaris, a la diferent participació dels usuaris en els processos d'inserció, al diferent tipus d'activitats per a la inserció que incorporen, al diferent tipus d'inserció econòmica que postulen, i, finalment, als diferents tipus de població que atenen. S'exposen a continuació els principals resultats aportats en cadascuna d'aquestes qüestions en l'estudi dels esmentats autors<sup>188</sup> i que

<sup>186</sup> Se segueixen els trets esmentats a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 61-62).

<sup>187</sup> Sobre les característiques dels barems de les diferents comunitats autònomes pot consultar-se l'apartat d'aquesta tesi que s'hi refereix explícitament, o AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995), on se'n desenvolupa l'estudi més extensament.

<sup>188</sup> Per tractar-se de la font d'informació principal, poden ampliar-se les informacions aquí aportades consultant la referència AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995).



permetran poder posteriorment avaluar comparativament les característiques pròpies de la mesura a Catalunya i de la seva aplicació a la ciutat de Barcelona.

*b.1).- Despeses dels programes de salaris socials a Espanya*

Els programes de salaris socials de les diferents comunitats autònomes espanyoles tenen una diferent importància relativa quant al volum de despeses que suposen. La taula 3.6. recull en la seva primera columna els nivells de despesa absoluts, destacant-hi que en conjunt els programes de salari social varen suposar a Espanya una despesa de 6.804.915 pessetes l'any 1993, sent a les comunitats d'Andalusia i Catalunya on es gastà una major part i a les de La Rioja, Cantàbria i les Illes Balears on se'n gastà menys.

Cal considerar, però, que els volums de població i de pressupostos que es poden gestionar a les diferents comunitats no són idèntics, i per això és important relativitzar les anteriors dades. És el que es fa en les columnes tercera -en funció del pressupost total que gestiona cada comunitat- i quarta -en funció del volum de població de cadascuna de les comunitats-.

Considerant el volum de despesa que els programes de salari social varen suposar sobre el pressupost respectiu de cadascuna de les comunitats, destaca que les comunitats autònomes espanyoles hi destinaren com a mitjana solament un 0.34% del seu pressupost, superant-se aquesta proporció solament a Astúries (1.5%), el País Basc (1%) i Madrid (0.82%).

Considerant el volum de despeses en programes de salari social en funció de la població de cada comunitat, la despesa mitjana en programes de salari social fou en el conjunt del territori espanyol de 602 pessetes per habitant, mitjana solament superada a les comunitats del País Basc (2.936), Navarra (1.219), Astúries (1.188), Castella La Manxa (741) i Madrid (649).

**Taula 3.6. - Despesa dels programes de salari social a Espanya l'any 1993**

CC.AA	Pressupost CA (milions de pessetes)	Despesa en RMI sobre el pressupost de la CA	Despesa en RMI ptes./ habitant
País Basc	619.601	1,00	2.936
Navarra	237.016	0,27	1.219
Astúries	86.563	1,50	1.188
Castella La Manxa	188.849	0,65	741
Madrid	389.912	0,82	649
Andalusia	1.629.398	0,24	562
Catalunya	1.528.169	0,16	404
C. Valenciana	800.738	0,18	377
Castella i Lleó	203.832	0,43	343
Galícia	419.595	0,19	297
Canàries	269.193	0,13	234
Múrcia	77.932	0,30	223
La Rioja	25.930	0,17	168
Extremadura	126.801	0,12	146
Aragó	105.616	0,07	62
Cantàbria	46.609	0,02	19
Balears	49.165	---	---
Ceuta i Melilla	---	---	---
<b>TOTAL ESPANYA</b>	<b>6.804.915</b>	<b>0,34</b>	<b>602</b>

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 71), part de la taula 2.10, traducció pròpia. La negreta és nostra i destaca aquelles comunitat autònomes on la proporció supera la mitjana nacional.

*b.2).- Perceptors dels programes de salaris socials a Espanya*

També és diferent la importància relativa dels programes segons el volum de perceptors de què disposa cadascun d'ells. La taula 3.7. recull la diferent importància relativa de cadascun d'ells segons el volum de població atesa -segona columna-, segons el percentatge de població de 25 a 64 anys atesa -columna tercera- i segons el percentatge de llars ateses -quarta columna- de cadascuna d'elles.

Tenint en compte el volum de població atesa, destaquen els programes del País Basc i Madrid i Catalunya com únics que arriben com a mínim a les 7.000 persones ateses; mentre que La Rioja, Aragó i Cantàbria foren les comunitats amb un menor volum de població atesa.

Relativitzant el volum de població atesa sobre el total de població de cadascuna de les comunitats entre els 25 i els 64 anys d'edat (població a qui estan fonamentalment dirigides aquest tipus de prestacions socials), es palesa que en el conjunt de l'Estat espanyol es cobreix un 0.25 d'aquesta població, superant-se aquesta cobertura únicament en les comunitats del País Basc (1.05), Navarra (0.55), Madrid (0.43) i Castella La Manxa (0.3).

Considerant el volum de llars ateses en funció del total existent a cadascuna de les comunitats, s'observa que augmenta el percentatge de cobertura; tanmateix solament arriba a l'1% en dues comunitats: País Basc (1.93) i Navarra (1.00).

**Taula 3.7. - Perceptors dels programes de salari social a les comunitats autònomes**

CC.AA.	Població atesa prestacions periòdiques 1993	% sobre total població de 25-64 a la CA el 1990-91	% sobre total llars de la CA el 1990-91
País Basc	11.786	1.05	1.93
Madrid	10.996	0.43	0.78
Catalunya	7.000	0.23	0.39
Andalusia	5.000	0.15	0.27
Castella i Lleó	2.495	0.20	0.31
Castella La Manxa	2.391	0.30	0.47
C. Valenciana	1.873	0.10	0.16
Canàries	1.683	0.23	0.43
Galícia	1.476	0.11	0.19
Navarra	1.460	0.55	1.00
Astúries	1.375	0.24	0.40
Múrcia	500	0.10	0.18
Extremadura	441	0.09	0.13
La Rioja	205	0.15	0.27
Aragó	106	0.02	0.03
Cantàbria	100	0.04	0.07
Balears	---	---	---
Ceuta i Melilla	---	---	---
<b>TOTAL ESPANYA</b>	<b>48.887</b>	<b>0.25</b>	<b>0.43</b>
<b>CC.AA AMB RMI</b>	<b>48.887</b>	<b>0.26</b>	<b>0.44</b>

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 75), part de la taula 2.11, càlculs dels percentatges sobre la població de cada comunitat, traducció i ordenació propis.

*b.3.)- Nivell de cobertura dels programes dels salaris socials a Espanya*

El nivell de cobertura 'brut' dels salaris socials permet apreciar "el grau de penetració en el teixit social i en la realitat de l'exclusió de cada comunitat"<sup>189</sup>, i és un indicador fàcil d'obtenir ja que consisteix en el quocient entre el nombre de llars ateses en un any i el nombre de llars de cada comunitat. Atenent les dades d'Aguilar, Gaviria i Laparra<sup>190</sup>, els programes de salaris socials espanyols presenten:

<sup>189</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 74).

<sup>190</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 74-76).

- *un nivell de cobertura 'brut' superior a la mitjana nacional*, a les comunitats autònomes de Madrid, Navarra i el País Basc;
- *un nivell de cobertura 'brut' similar a la mitjana nacional*, a les comunitats autònomes d'Astúries, Canàries, Castella La Manxa i Catalunya;
- *un nivell de cobertura 'brut' inferior a la mitjana nacional*, a les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Balears, Cantàbria, Castella i Lleó, València, Extremadura, Galícia, Múrcia, La Rioja i Ceuta i Melilla.

És preferible, però, la mesura del grau de cobertura 'real' dels salaris socials, cosa que suposa haver de conèixer les necessitats reals de la població de cadascuna de les comunitats autònomes i amb ells dels diferents nivells de pobresa extrema i exclusió i dels diferents mecanismes de protecció assistencial a banda dels salaris socials. Atenent totes aquestes consideracions, Aguilar, Gaviria i Laparra<sup>191</sup> consideren que els salaris socials espanyols presenten:

- *un nivell de cobertura de la demanda correcte* al País Basc;
- *un nivell de cobertura important de la demanda*, a Madrid i Navarra;
- *un nivell de cobertura força deficient de la demanda* a la resta de comunitats autònomes.

#### *b.4).- Requeriments d'accés als salaris socials*

Els salaris socials de les comunitats autònomes espanyoles també presenten diferències importants quant als requeriments que han de verificar les persones que els sol·licitin per tal de poder arribar a beneficiar-se'n. Aquestes diferències fan que les seves ajudes siguin més o menys universals. En la mesura en què els criteris d'accés siguin més restrictius, solament determinats col·lectius tindran possibilitats reals de poder-se beneficiar d'aquestes ajudes, i n'hi haurà més que quedaran efectivament al marge d'aquesta "darrera xarxa de suport". Les principals diferències observades per Aguilar, Gaviria i Laparra quant a requeriments d'accés<sup>192</sup> fan referència a la nacionalitat, el temps de residència en la comunitat, la configuració de la unitat familiar, l'edat, els recursos econòmics i la consideració d'incompatibilitats diverses.

<sup>191</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 74-76).

<sup>192</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 77-106).

*b.4.1).- Nacionalitat*

Aguilar, Gaviria i Laparra<sup>193</sup> indiquen que aquest requeriment solament era present a les comunitats autònomes de Canàries, Madrid i Cantàbria, i reflexionen no tan sols sobre la lògica d'aquesta exigència, sinó fins i tot sobre la dubtosa legalitat dins el nou context institucional de construcció de la Unió Europea.

*b.4.2).- Residència*

Alguns dels salaris socials espanyols exigeixen un temps de residència previ a la comunitat en què aquesta mesura d'ajuda es vol sol·licitar per tal de poder-hi tenir accés. Aguilar, Gaviria i Laparra consideren que, si bé aquest requeriment podia estar justificat en un primer moment a fi d'evitar que les persones poguessin beneficiar-se dels programes de comunitats autònomes veïnes -mentre en les seves pròpies encara no s'havien desenvolupat aquest tipus de programes-, la justificació perd el sentit un cop desenvolupats arreu. A més indiquen que pot dificultar que algunes de les persones que més poden necessitar aquestes ajudes se'n puguin beneficiar -si més no, durant determinats períodes de temps-

En concret, observen cinc tipus de requeriments de residència<sup>194</sup>:

- es demana *estar empadronat amb anterioritat a una data fixa* a Cantàbria (abans de juliol de 1985) i a Andalusia (abans de juny de 1989);
- es demanen *períodes de residència amb anterioritat a la sol·licitud molt elevats* a Navarra i Galícia;
- es demanen *períodes de residència d'entre dos i tres anys* al País Basc, La Rioja, Canàries, Extremadura, Múrcia, Astúries, Catalunya i Castella i Lleó;
- es demana *un any d'antiguitat* a Aragó, la Comunitat Valenciana i Madrid;
- *no s'exigeix formalment cap antiguitat* a Castella La Manxa.

Segons Aguilar, Gaviria i Laparra, tant els requeriments de nacionalitat com de residència reflecteixen la major disposició de les persones per ajudar els membres de la pròpia comunitat, persones més properes, que aquelles que vénen de fora o els són més estranyes, però no estan justificades per raons científiques -ja que aquestes tendeixen a apuntar que els moviments migratoris pel diferent nivell de cobertura no són ni han estat importants en aquells casos en què podien donar-se per aquests motius-, alhora que poden comportar que col·lectius realment necessitats d'aquestes mesures de suport social en quedin exclosos.

---

<sup>193</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 78-79).

<sup>194</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 79-80).

*b.4.3).- La configuració de la unitat familiar*

Les mesures d'ajuda social poden configurar-se prenent com a unitat base de la prestació el nucli familiar o bé els individus.

Quan es pren com a unitat de referència la unitat familiar "s'atribueix i paga a una persona membre de la unitat una prestació destinada a cobrir les necessitats del conjunt de membres de la unitat"<sup>195</sup>, la quantitat de la prestació es modula en funció del nombre de membres de les llars, es tenen en compte els ingressos de cadascun d'ells, i es pressuposa que els restants membres de la llar queden protegits (indirectament) a través de la protecció que es concedeix al titular, és a dir, que hi ha un repartiment d'ingressos i despeses dins de la unitat de convivència<sup>196</sup>.

Quan es tracta d'una prestació individual, "s'atribueix i paga a les persones de manera individual ja que està calculada per cobrir les seves pròpies necessitats bàsiques"<sup>197</sup>. Generalment es dona a individus adults, i la part corresponent als menors s'assigna a la persona adulta que se'n fa càrrec. Suposa una major complexitat respecte a l'anterior ja que cal pagar un nombre molt major de prestacions, però permet que totes les persones tinguin dret a estar protegits directament en tant que ciutadans i no indirectament a través d'altres.

Una tercera possibilitat seria "calcular la prestació de forma familiar però després dividir-la entre els adults"<sup>198</sup>.

A Espanya totes les comunitats autònomes llevat d'Aragó -que ha optat per la tercera possibilitat apuntada- prenen com a unitat de referència la unitat familiar. Per això, serà important tenir en compte l'amplitud amb què es defineix en cadascuna d'elles el concepte d'*unitat familiar*, ja que esdevindrà un filtre institucional clau tant a tenir molt en compte en analitzar el funcionament de cadascuna de les mesures i també les característiques dels assistits en les mateixes<sup>199</sup>.

Una interpretació més extensa d'unitat familiar permet que un major nombre de persones que conviuen en la llar puguin beneficiar-se de la mesura, però, simultàniament, també pressuposa que hi ha un major nombre de persones que han de complir els requeriments que la mesura estableixi i, com que és més difícil que això sigui així, augmenta el nombre potencial de llars que poden quedar excloses del dret d'accedir-hi<sup>200</sup>.

En general, els salaris socials espanyols solen considerar com a unitat familiar un conjunt de persones que conviuen en una mateixa llar i

<sup>195</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 80).

<sup>196</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 80).

<sup>197</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 80).

<sup>198</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 81).

<sup>199</sup> Així es palesarà en el cas català en els capítols quart -sobre les característiques principals de la mesura i els filtres que legalment s'estableixen- i setè i vuitè -sobre les característiques principals dels assistits i de les seves trajectòries al llarg del temps-.

<sup>200</sup> Aquest seria el cas, principalment, de les llars molt nombroses, on és fàcil que algú rebi alguna mena d'ingressos d'alguna pensió addicional, d'algun treball no legalitzat, etc.

estan emparentades fins a cert grau amb el sol·licitant. La major o menor amplitud de la relació de parentiu considerada varia segons comunitats<sup>201</sup>:

- a) a Aragó, Astúries, Canàries, Castella La Manxa, Galícia, Madrid, País Basc i La Rioja, es considera el sol·licitant més les persones vinculades a aquest per matrimoni o relació anàloga, parentesc de consanguinitat fins al 4t grau i afinitat fins al 2n grau i d'adopció;
- b) a la Comunitat Valenciana, Catalunya i Múrcia, es considera el sol·licitant més les persones vinculades a aquest per matrimoni o relació anàloga, parentesc de consanguinitat fins al 2n grau i afinitat fins al 1r grau i d'adopció;
- c) a Navarra es considera el sol·licitant més les persones vinculades a aquest per matrimoni o relació anàloga, parentesc de consanguinitat fins al 1r grau i afinitat fins al 1r grau i d'adopció;
- d) a Cantàbria es considera el sol·licitant més les persones vinculades a aquest per matrimoni o relació anàloga, parentesc de consanguinitat fins al 2n grau i afinitat fins al 2n grau i d'adopció;
- e) a Andalusia i Castella i Lleó es considera el sol·licitant més les persones vinculades a aquest per matrimoni o relació anàloga, parentesc de consanguinitat fins al 2n grau i d'adopció;
- f) a Extremadura s'usa el concepte però no es defineix.

Molts dels programes també demanen que faci un temps que les unitats familiars estiguin constituïdes independentment abans que aquestes puguin beneficiar-se'n. Com major temps es demani, més limitacions a la universalitat del programa, i més possibilitats que determinades persones o col·lectius necessitats en quedin exclosos de la mateixa manera que ho estan d'altres mecanismes de protecció social. En concret, Aguilar, Gaviria i Laparra parlen de quatre tipus diferents de requeriments quant a l'antiguitat de constitució com a llar independent<sup>202</sup>:

- a) es demanen 18 mesos de llar independent a Navarra (és el major període, també és la comunitat on es té en compte la major flexibilitat en l'aplicació);
- b) es demanen 12 mesos de llar independent, exceptuant els casos de persones amb menors o minusvàlids a càrrec a Andalusia, Astúries, Cantàbria, Catalunya, Galícia, País Basc, La Rioja;
- c) es demanen 6 mesos de llar independent sense excepcions (12 per a les persones soles) a Castella i Lleó;
- d) no es demana antiguitat en la constitució d'una llar independent en la resta de comunitats.

---

<sup>201</sup> Es detallen els distints graus considerats a les diferents comunitats autònomes segons consta a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 82-83).

<sup>202</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 84).

També cal remarcar que les persones soles no s'admeten més que de manera excepcional com a possibles beneficiàries dels programes de salari social a les comunitats autònomes d'Andalusia -sols admeses si tenen 35 anys d'edat-, Castella i Lleó -demostren dos anys d'absoluta independència- i La Rioja<sup>203</sup>. La consideració que les persones soles són un dels grups relativament més importants dins de les restants comunitats fa encara més significativa l'exclusió del dret de rebre l'ajuda per aquest col·lectiu en aquestes comunitats.

#### *b.4.4).- L'edat*

El "límit d'edat té un paper important en la delimitació de quines poblacions corresponen a cada subsistema de protecció social"<sup>204</sup>, i en concret, en la delimitació de la població potencialment beneficiària dels salaris socials<sup>205</sup>.

A la majoria de comunitats autònomes els salaris socials protegeixen persones de 25 a 64 anys, i de menys de 25 anys que tenen càrregues familiars -és a dir, amb menors o persones disminuïdes al seu càrrec-. A banda d'això, Aguilar, Gaviria i Laparra destaquen la major cobertura dels menors de 25 anys a les comunitats d'Andalusia, Aragó, Madrid i Múrcia, i la major cobertura dels majors de 65 anys amb càrregues familiars a Madrid<sup>206</sup>.

En el moment de creació dels salaris socials, el límit superior s'establí en funció de l'edat que permetia poder accedir a una pensió no contributiva, per tal d'evitar que els salaris socials esdevinguessin complements a aquestes pensions que havien de ser cobertes per l'Administració central. Això ha comportat generalment l'exclusió d'aquest col·lectiu sense considerar, per exemple, aquells casos en què han d'ocupar-se d'altres persones<sup>207</sup> o en què reben unes pensions inferiors a la renda

<sup>203</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 82-83).

<sup>204</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 85).

<sup>205</sup> Com destaquen AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 85), la protecció social segueix a Espanya "un model de mínims per categories, en el qual els pensionistes majors de 65 anys o minusvàlids tenen el seu propi sistema de mínims (complements de mínims, pensions no contributives), els aturats amb prestació tenen una quantitat mínima assegurada i, en teoria, si més no, els que tenen un treball compten amb un salari mínim"; l'espai social dels salaris socials -tal com s'ha vist prèviament en aquest mateix capítol- és el d'aquelles persones en edat de treballar sense accés al treball ni a la protecció contributiva. També destaquen que, en l'esquema de distribució de competències entre comunitats autònomes i Estat, cadascun dels nivells institucionals manifesta no voler complir funcions que corresponen a l'altre.

<sup>206</sup> Aquestes dades s'exposen detalladament a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 86-87).

<sup>207</sup> És el cas dels avis que es fan càrrec dels néts fills de drogaddictes. En aquests casos tenir persones a càrrec fa que augmenti el seu nivell de necessitats, sense que es puguin beneficiar de prestacions que ho prevegin adequadament, llevat d'aquelles comunitats en



mínima que els pertocaria. D'altra banda, el límit inferior es fixà en els 25 anys imitant el model francès, que l'establia en aquesta edat perquè en aquell país existien amplis programes d'inserció sociolaboral amb retribució econòmica, i perquè consideraven que en aquesta edat podia situar-se la "majoria d'edat econòmica". Al nostre país, però, no es dona una extensió comparable de programes d'inserció sociolaboral retribuïts per als més joves, i això comporta que aquesta població es trobi exclosa d'aquests mecanismes d'ajuda sense que s'hagi dotat una prestació alternativa adequada per a ells i, per tant, que els joves esdevinguin una de les poblacions amb major risc d'exclusió no tan sols del mercat de treball<sup>208</sup> sinó també de la protecció garantida per la mateixa administració<sup>209</sup>.

Així, i com a resultat d'aquestes cotes, tant a Catalunya com en les altres comunitats autònomes espanyoles, tot i la pretesa universalitat dels salaris socials, aquests són en realitat mesures especialment discriminants pel que fa a la població més jove i més anciana.

#### *b.4.5).- Els recursos econòmics*

Els recursos econòmics que cada unitat familiar beneficiària d'un salari social percebrà vénen determinats per la configuració del barem d'ingressos -import mínim d'ingressos de què es considera oficialment que ha de disposar cada unitat familiar- que estableix cadascun dels salaris socials. Aquests barems parteixen d'una quantia bàsica -que és la que s'ofereix per al sol·licitant- a la qual s'afegeixen unes quantitats addicionals en funció del nombre de membres addicionals de la unitat familiar a tenir en compte.

En la mesura que la quantia bàsica establerta sigui més generosa permetrà en major mesura que els seus beneficiaris puguin accedir a cobrir les seves necessitats. La informació recollida per Aguilar, Gaviria i Laparra, prenent com a referència la quantia del salari mínim interprofessional i de les pensions no contributives mostra que la quantitat econòmica bàsica dels salaris socials espanyols encara dista molt de poder garantir un nivell de vida mínim digne per als ciutadans que se'n poden arribar a beneficiar<sup>210</sup>.

---

què, per exemple, s'ha optat per permetre als majors de 65 anys amb càrregues familiars poder-se beneficiar dels programes de rendes mínimes que hi ha establerts.

<sup>208</sup> Com s'ha esmentat en el capítol segon i es constatarà localment en el cinquè.

<sup>209</sup> Fenomen especialment preocupant quan simultàniament trontolla la família com a mecanisme integrador -com s'ha pogut palesar en l'apartat del capítol precedent sobre el canvi de context referit a les transformacions que està sofrint el model de família tradicional -.

<sup>210</sup> Segons consta a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 90), la quantia bàsica per a una persona oscil·la entre les 30.000 pessetes dels salaris socials de Canàries, Cantàbria i Castella i Lleó, i les 40.971 pessetes de Castella La Manxa; que és equivalent a dir que oscil·len entre el 43.9% i el 60% del SMI prorratejat o del 81.6% al 111.4% de les PNC prorratejades, cosa que suposa que la majoria de salaris socials no cobreixen les necessitats de les persones que hi accedeixen, considerant, com es fa generalment, que tant

D'altra banda, pot afirmar-se que, a mesura que els salaris socials presentin escales d'equivalència més planes, tenen major tendència a penalitzar les llars més extenses. Les llars extenses corresponen sovint a ètnies marginals, el que fa que sovint sofreixin un volum de necessitats encara major que el del conjunt de la població, i agreuja la seva situació de necessitat, pobresa i exclusió.

A Espanya, aquests autors indiquen que hi ha "escales d'equivalència molt planes, és a dir, que assignen una quantitat molt baixa per a cada membre addicional"<sup>211</sup>, i és per això que pot considerar-se que els salaris socials espanyols són menys generosos a mesura que la grandària de les llars augmenta i, per tant, que penalitzen en major mesura algunes de les llars que més els requereixen per poder sortir de la seva situació de necessitat.

Els barems aplicats als programes de salari social de les diferents comunitats espanyoles l'any 1993 permeten comprovar aquesta manca de generositat econòmica dels salaris socials espanyols principalment a mesura que augmenta la dimensió dels nuclis familiars<sup>212</sup>. A Catalunya la quantia bàsica per a una persona era aquell any de 37.000 pessetes, i el barem d'aquesta comunitat establia augmentos de 6000 pessetes per al primer membre addicional, de 5000 pessetes per al segon i també per al tercer, i de

---

el SMI com les PNC són bons indicadors del nivell de vida. A Catalunya, la quantia per a una persona era el 1993 de 37.000 pessetes, que suposava un 54.2% del SMI i un 100.6% de les PNC.

A aquestes deficiències en la cobertura de les necessitats d'aquells que aconsegueixen rebre l'ajuda dels salaris socials, cal afegir, evidentment, un altre dèficit que és el corresponent a la cobertura de necessitats d'aquelles persones que, tot i estar necessitades d'aquest tipus d'ajudes socials, no aconsegueixen entrar-hi a causa de les limitacions del dret universal per a tots els ciutadans que en aquest capítol s'estan detallant o bé als que ni tan sols arriben a sol·licitar-les.

<sup>211</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 93). Les dades referents als percentatges que representa la quantia per a cada membre addicional en relació amb la quantia bàsica es recullen a la taula 2.14 de la pàgina 92 del seu llibre. Com a exemple pot indicar-se que, a Catalunya, la quantia addicional per a la segona persona (primer membre addicional a part del sol·licitant) és un 16.2% de la quantia bàsica; la segona i la tercera persona addicionals reben un 13.5% del que ha suposat la quantia bàsica, i a partir de la quarta persona addicional cada membre rep aproximadament un 10% de la quantia bàsica. Val la pena indicar que el màxim rebut ha estat: per a la segona persona, un 30%; per als membres addicionals del tercer al cinquè, un 20%; i per als membres addicionals del sisè al vuitè, un 10%.

<sup>212</sup> A AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 95) es recullen els barems establerts en les diferents comunitats autònomes espanyoles per a llars des d'un fins a deu membres, observant-s'hi que els barems més alts per a cada tipus d'estructura familiar corresponen al País Basc -anant des de 47.450 pessetes mensuals en les llars de dues persones a les 87.600 en les llars de 10 persones- excepte en el cas de les llars unipersonals que reben una major quantitat a la comunitat de Castella la Manxa (40.971 pessetes mensuals). Els barems que reporten una menor quantitat corresponen a Castella Lleó -que atorga a les llars beneficiàries una quantia de 30.000 pessetes mensuals independentment del nombre de membres que conformin la unitat familiar-

4000 pessetes per a cadascun dels membres addicionals a partir del quart; essent<sup>213</sup>

Els salaris socials funcionen com a prestació diferencial, per tant, atorguen a cada llar la diferència entre el mínim a garantir (que és el que indica el barem) i els ingressos efectius de què disposa la llar. Tanmateix, depenent de la comunitat, es considera la possibilitat de no descomptar determinats ingressos o, si més no, de no fer-ho íntegrament. També varia segons comunitats la forma en que es pren en consideració el patrimoni de les unitats familiars sol·licitants, podent considerar-se o no si aquest i/o els seus rendiments efectius o suposats representa mitjans suficients per poder garantir les condicions d'existència dels sol·licitants<sup>214</sup>.

#### *b.4.6).- Incompatibilitats d'accés*

En la mesura en què sigui el barem el que seleccioni les llars que tenen dret a la prestació i les que no, la mesura serà més universal. Per tant, en sentit estricte un programa de renda mínima no hauria d'incorporar altres restriccions o incompatibilitats. Tanmateix, solament hi ha sis comunitats autònomes en què no es recullen altres tipus d'incompatibilitats: Cantàbria, Catalunya, Madrid, Navarra i País Basc. En les restants, el nombre d'incompatibilitats tingudes en compte varia: a La Rioja solament es considera que el sol·licitant no rebí cap prestació no contributiva; és la

<sup>213</sup> Segons la quantia bàsica i els barems a aplicar, les quantitats a percebre eren l'any 1993 a Catalunya de: 37.000 ptes. a les llars unipersonals -només el sol·licitant-; 43.000 ptes. a les llars de dues persones -el sol·licitant més un membre addicional-; 48.000 ptes. a les llars amb tres persones -el sol·licitant i dos membres addicionals-; 53.000 ptes. a les llars amb quatre persones -el sol·licitant i tres membres addicionals-, 57.000 ptes. a les llars amb cinc persones -el sol·licitant i quatre membres addicionals-, i així successivament afegint per cada nou membre addicional a partir d'aquest quart, 4000 ptes. mensuals.

Les quanties assignades en cada cas en el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima de Catalunya, la seva evolució i l'avaluació de la intensitat de la protecció que suposen queden detallades en l'apartat 5.5. del capítol quart. Les conseqüències de la seva aplicació poden veure's posteriorment -sobretot, capítols setè i vuitè- quan s'analitzen les tipologies de beneficiaris que reben o han rebut el programa, les característiques dels mateixos i de la seva estada en l'assistència social -i en el PIRMI en particular- i la utilitat d'aquesta estada per a cadascun dels col·lectius d'assistits.

<sup>214</sup> Segons comunitats es computen en major o menor mesura els ingressos procedents de les prestacions socials (com les ajudes d'emergència social, les prestacions rebudes per fills a càrrec o les pensions rebudes per membres que no són els sol·licitants) i els ingressos procedents del treball. La consideració dels ingressos del treball reflecteix la seva contribució al fet que les llars gaudeixin d'una major capacitat per afrontar autònomament les seves necessitats; d'altra banda, però, pot comportar desincentius per acceptar els llocs de treball a què poden accedir moltes de les persones de llars beneficiàries de prestacions socials (fenomen conegut com *trampa de la pobresa*, i que també és convenient d'evitar). Aquestes dades consten a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 96-99).

sisena comunitat amb poques limitacions. En les vuit comunitats restants existeix un nivell d'incompatibilitats important<sup>215</sup>.

*b.5).- Compromisos i obligacions*

Tots els programes de salari social espanyols "estableixen amb major o menor amplitud i detall un seguit d'obligacions i compromisos que els perceptors han de complir, i l'incompliment dels quals és causa de possible extinció de l'ajuda"<sup>216</sup>. Parteixen, per tant, de l'establiment d'un vincle entre "la percepció d'una prestació econòmica de subsistència i el desenvolupament de determinades activitats orientades envers la inserció social (...) tenint una concepció una mica exigent, si no lleugerament autoritària, d'aquesta vinculació"<sup>217</sup>, vincle característic i definitori dels programes de rendes mínimes.

Els compromisos i les obligacions seran bàsicament:

- a) *Relatiu a la natura de l'ajuda:* (a1) que els diners percebuts es destinin a cobrir les necessitats bàsiques dels membres de la unitat familiar; (a2) que es comuniquin les variacions en les situacions familiars (bàsicament de membres i d'ingressos percebuts); (a3) que es reintegrin les quantitats percebudes indegudament; (a4) que es reclamin altres drets de què puguin ser subjectes els individus que se'n beneficiaran.
- b) *Relatiu a l'acció d'inserció que té en compte la mesura d'ajuda:* (b1) generalment aquesta s'obté des de la perspectiva de 'contrapartida' -sent escassos els casos en què s'apropa a la lògica desitjable del doble dret: dret a la prestació i dret a la inserció-, per tant, obliga a complir amb les activitats d'inserció que s'estableixin per tal de poder percebre la prestació econòmica; (b2) els membres de cada llar beneficiària han de facilitar i col·laborar en l'estudi, avaluació i seguiment de la situació de la família; (b3) estan obligats-s'hi comprometen- a fer un seguit d'activitats establertes de diferent manera i orientades a la integració social; (b4) no poden rebutjar ofertes d'ocupació adequades.
- c) *Relatiu a conductes i actituds:* (c1) els membres de cada unitat familiar beneficiària tenen prohibida la mendicitat i la prostitució; (c2) han d'escolaritzar els menors d'edat (l'obligació existeix independentment dels salaris socials, però en els de moltes comunitats s'emfatitza aquesta obligació); (c3) han de mostrar una conducta afavoridora del procés d'integració social.

<sup>215</sup> Incompatibilitats exposades a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. i LAPARRA, M. (1995: 99-100).

<sup>216</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. i LAPARRA, M. (1995: 101).

<sup>217</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. i LAPARRA, M. (1995: 101).

- d) En algunes comunitats autònomes existeixen altres obligacions i requeriments particulars, com en el cas de<sup>218</sup> Castella i Lleó, Canàries i Navarra, que demanen que els beneficiaris hagin d'estar inscrits a l'INEM (Instituto Nacional de Empleo); el cas de Navarra, que demana també que s'hagi sol·licitat terra comunal per cultivar; o el d'Extremadura, en què cal estar en alguna de les quatre situacions que s'especifiquen: estar en situació d'extrema gravetat econòmica, viure en una llar amb un cap de família incapacitat o sense dret a rebre cap tipus de prestació econòmica, viure en llars monoparentals sense ingressos o pensions, viure en famílies en què ambdós progenitors estiguin privats de llibertat i pateixin escassetat de recursos, o ser persones amb necessitats bàsiques d'aliments per incapacitat organitzativa elemental.

La taula 3.8. recull quins d'aquests compromisos i obligacions exigeixen als seus beneficiaris els salaris socials de les diferents comunitats autònomes espanyoles:

**Taula 3.8. - Compromisos i obligacions dels beneficiaris de salaris socials**

	NATURA DE L'AJUDA				ACCIONS D'INSERCIÓ				CONDUCTES I ACTITUDS			
	Finalitat de l'ajuda	Comuni car variacions	Tornar percepcions indegudes	Exercitar propis drets	Facilitar l'estudi de la situació	Compromís inserció	Compromís específic dos anys	No rebutjar ofertes ocupació	No exercir mendicitat	No exercir prostitució	Escolaritzar els menors	Actuar per sortir de situació
Andalusia												
Aragó												
Astúries												
Canàries												
Cantàbria												
Cast. Manxa												
Cast. Lleó												
Catalunya												
CValenciana												
Extremadura												
Galícia												
Madrid												
Múrcia												
Navarra												
País Basc												
La Rioja												

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 105), traducció i ordenació pròpia -segons tipus de compromisos i obligacions- de la taula 2.18 d'aquesta font.

<sup>218</sup> Requeriments especificats a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 106).

*b.6).- Els salaris socials i la inserció a les diferents comunitats autònomes*

La inserció és un dels grans objectius que es proposen aconseguir els salaris socials que prenen la forma de rendes mínimes. Tanmateix, no tots els programes de rendes mínimes o salaris socials donen el mateix èmfasi a la inserció ni la conceben de la mateixa manera<sup>219</sup>. Aguilar, Gaviria i Laparra estudien bàsicament les diferents concepcions preses en els programes de salari social de les distintes comunitats autònomes espanyoles<sup>220</sup> i arriben a conclusions importants entre les quals cal destacar:

Quant al *nivell de participació dels beneficiaris*, Aguilar, Gaviria i Laparra<sup>221</sup> indiquen que els programes de Madrid, Aragó, Catalunya i del País Basc són els únics en què els perceptors participen en la confecció de l'itinerari d'inserció. A la Comunitat Valenciana, Astúries, Cantàbria, Galícia i Múrcia, accepten o signen les actuacions que se'ls hi proposen, i no està prevista la seva participació en les restants comunitats

Quant al *nivell de descentralització del contingut de la inserció*, Aguilar, Gaviria i Laparra<sup>222</sup> indiquen que solament a Madrid i la Comunitat Valenciana els serveis socials municipals són responsables del contingut de la inserció. A l'extrem oposat, les comunitats d'Andalusia, Canàries, Castella La Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Navarra i la Rioja, on és la comunitat autònoma la que decideix el contingut de la inserció. En les restants comunitats -com seria el cas de Catalunya- hi ha una *descentralització tutelada*, en tant que els serveis socials proposen i la comunitat autònoma aprova o no els continguts de la inserció.

Quant a *les activitats previstes legalment per a la inserció*, els programes de salari social de les diferents comunitats autònomes també presenten diferències quant a àrees d'intervenció i activitats legalment previstes<sup>223</sup>. Aquestes diferències es recullen en la taula 3.9 que s'adjunta a la pàgina següent.

<sup>219</sup> Com pot palesar-se a la taula 3.10 en què es recullen les activitats previstes en la legislació com a contingut de la inserció dels salaris socials de les diferents comunitats autònomes.

<sup>220</sup> Ho fan partint de les característiques que prenen a les diferents comunitats autònomes les següents variables: "qui determina el contingut de la inserció; quan s'ha d'haver decidit el contingut concret que ha de tenir la inserció per a cada individu; si es preveu o no la participació dels usuaris en la presa de decisions respecte al contingut de la inserció per a cada cas individual; si existeixen un o més instruments tècnics per formalitzar el contingut de la inserció i els compromisos que assumeix el perceptor i/o l'Administració; els elements formals o apartats que està previst que continguin aquests documents; les àrees o activitats concretes en què s'ha previst concretar en els processos d'inserció; i si existeixen al salari social programes o dispositius específicament dissenyats per la inserció", com indiquen a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 115).

<sup>221</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 122).

<sup>222</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 122).

<sup>223</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 127).

Taula 3.9.- Activitats previstes en la legislació com a contingut de la inserció dels salaris socials a les diferents CC.AA

	SERVEIS SOCIALS				EDUCACIÓ		OCUPACIÓ				COOPERACIÓ SOCIAL				
	Promo. personal	Accés protecc. social	No mendicar	Activitat ocupacio nal	Educació	Escol. menors	Orient. motivació	Formac. professi onal	Cercar treball	Auto-ocupació	Treball social	Inserció empreses	Coopera ció	Tenir cura de tercers	Inspeci fic
Andalusia															
Aragó															
Asturies															
Canàries															
Cantàbria															
Cast.L.M.															
Cast.Lleó															
Catalunya															
CValenciana															
Extremadura															
Galícia															
Madrid															
Múrcia															
Navarra															
País Basc															
La Rioja															

FONT: AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 128), traducció pròpia de la taula no numerada de la pàgina 128.  
 En gris fosc: activitat prevista com contingut de la reinserció, en gris clar: previst com a obligació del preceptor.

Quant a la concepció d'interdepartamentalitat, destaca que aquesta únicament està prevista i traduïda en accions concretes que han de dur a terme departaments diferents als dels serveis socials en les comunitats autònomes d'Andalusia, Catalunya, València, Madrid i del País Basc. Es preveu la interdepartamentalitat però no es concreten mesures a Astúries, Canàries i Galícia. I no està prevista a Aragó, Cantàbria, Castella La Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Múrcia, Navarra i La Rioja<sup>224</sup>.

Quant a la inserció econòmica en els diversos programes de salaris socials espanyols cal mencionar l'existència d'importantes diferències: tot i que és comú que en ells es condicioni la percepció de l'ingrés al desenvolupament d'accions d'inserció<sup>225</sup>, aquestes han pres formes diferents segons les comunitats. Entre elles cal mencionar els projectes d'empleo social, els projectes d'inserció i les empreses d'inserció<sup>226</sup>.

Els projectes d'ocupació social són programes d'ocupació pública pensats principalment per als que no aconsegueixen una ocupació en finalitzar el seu procés d'inserció. Suposen el desenvolupament de treballs d'utilitat social acompanyats d'un contingut variable de formació professional i acompanyament social, que han de permetre un major benestar al perceptor i, finalment, la seva efectiva inserció laboral. Permeten la inserció (temporal) en una ocupació real i, generalment, comporten una major remuneració i un major reconeixement social que aquell de que gaudeixen els únicament perceben un salari social i que no realitzen aquestes tasques.

Els projectes d'inserció s'adrecen fonamentalment a les persones amb més dificultats per inserir-se en el mercat de treball -bàsicament joves i dones-; incorporen activitats de formació ocupacional, iniciació a l'ocupació (amb relació laboral o sense) i acompanyament, i solen fer-se en grups d'una vintena de persones. Són força heterogenis en funció de les entitats que els realitzen -generalment entitats ciutadanes i també petites empreses de professionals de l'àmbit social-. El seu punt més fort en relació amb els projectes d'ocupació social rau en la seva capacitat per combinar ocupació i formació; fortalesa que depèn bàsicament de l'adequació de les activitats

<sup>224</sup> Aquestes dades s'han extret d'AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 124), on es detallen també les accions concretes d'aquelles comunitats que n'han estipulat. A Catalunya: beques de menjador, llibres, llars d'infants, educació d'adults, formació ocupacional, motivació, orientació i suport a la inserció laboral.

<sup>225</sup> Aquestes accions solen veure's com la justificació que permet ajudar (econòmicament) els beneficiaris, en el sentit que s'ho han 'guanyat'. Se segueix, doncs, sovint una filosofia coneguda com del *workfare*, que justifica la percepció d'ajudes com a contraprestacions, és a dir, que és gràcies a l'activitat que desenvolupen -per exemple les activitats que se'ls assignen- que les persones queden legitimades a rebre les ajudes (en són mereixedores), i no pas gràcies a la seva pròpia situació de necessitat o drets que tenen reconeguts. Per tant, *workfare* i *welfare* presenten filosofies oposades, en tant que aquest darrer pretén assegurar un mínim benestar a totes les persones independentment de les seves aportacions.

<sup>226</sup> Les informacions presentades s'han extret bàsicament d'AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 135-145), on poden ampliar-se.



formatives i de suport i del fet que permetin un augment de la qualificació dels perceptors.

Les empreses d'inserció són la consolidació dels projectes d'inserció en estructures més estables que fomenten la inserció econòmica de les persones que hi participen -introduint la contractació laboral de tots o alguns d'ells-, i suposen el desenvolupament d'una activitat econòmica en un context de mercat<sup>227</sup>.

*b.7.) - Disseny i contingut dels programes de salari social.*

Els programes de salari social de les diverses comunitats autònomes espanyoles inclouen activitats de diferents tipus, diferències que es tradueixen també en el seu contingut ja que suposen la posada en funcionament de distints tipus de prestacions. La taula 3.10. resumeix els tipus i continguts bàsics de les prestacions que incorporen<sup>228</sup>.

**Taula 3.10.- Disseny i contingut dels programes de salari social a Espanya**

TIPUS DE PRESTACIONS	CONTINGUT
<b>1. Prestacions econòmiques</b>	
Renda mínima	Prestació econòmica (mensual) que es concedeix o bé per temps indefinit, o bé per períodes limitats però renovables de forma indefinida mentre subsisteixin les condicions que han causat la seva concessió.
Prestació econòmica limitada	Altres formes de prestació econòmica (mensual) limitades en el temps (es concedeixen per períodes breus i limitats en el temps).
Ajudes emergència	Prestacions econòmiques no periòdiques destinades a cobrir les despeses derivades de situacions excepcionals.
Complements inserció	Prestacions econòmiques (periòdiques o no) que volen incentivar o facilitar l'accés a processos d'inserció (en l'habitatge, la formació, etc.).
<b>2. Prestacions de suport i acompanyament social</b>	
Seguiment social	Si en el programa es preveu el desenvolupament d'un treball de suport i acompanyament social des dels serveis socials.
Formació becada	Cursos de formació ocupacional, en els quals es rep una beca o prestació econòmica per participar-hi.
Projectes inserció	Activitats organitzades i en grup en les quals perceptors de salari social i altres persones en dificultats desenvolupen activitats complexes de formació, acompanyament social, iniciació laboral, etc. En aquest tipus de prestació s'engloben activitats de diferents tipus (empreses d'inserció i centres d'integració sociolaboral, projectes de suport social complexos...)
<b>3. Accés a l'ocupació</b>	
Ocupació social amb formació	Ocupació temporal d'utilitat social que inclou activitats formatives i/o de suport social i s'ofereix als demandants de salari social.
Ocupació social sense formació	Ocupació temporal d'utilitat social que no inclou activitats formatives i/o de suport social i s'ofereix als demandants de salari social.
Inserció a empreses	Suport a la contractació en empreses privades de perceptors de salari social.
<b>4. Polítiques sectorials (habitatge, salut, etc.)</b>	Mesures específicament destinades a perceptors de salari social per al seu accés a l'habitatge, l'atenció sanitària, etc. (no s'inclouen mesures d'accés al treball recollides a 3).

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 237),  
traducció i adaptació pròpia de la taula de la p. 237.

<sup>227</sup> Els casos més desenvolupats en el moment de l'estudi d'Aguilar, Gaviria i Laparra corresponien a Madrid i València, tot i que n'existien a casi totes les comunitats.

<sup>228</sup> Sobre les prestacions concretes que els programes de salaris de les diferents comunitats autònomes espanyoles, vegeu AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995:238).

### **5.3.4.- La població atesa amb els salaris socials de les diferents comunitats autònomes**

*a).- Importància i limitacions dels salaris socials per a la visibilitat i caracterització de les poblacions pobres i excloses*

La caracterització i el coneixement de la població atesa amb els salaris socials permet tenir “una imatge aproximada de les poblacions excloses bastant més rica i detallada de la que es disposava (abans que aquests existissin)”<sup>229</sup>, d’una banda, perquè l’existència d’aquests programes ha fet aflorar moltes situacions de pobresa i/o exclusió social que no es coneixien anteriorment o no es reconeixien públicament<sup>230</sup>; de l’altra, perquè permeten fer-ne un seguiment detallat i, amb ell, una caracterització de les veritables necessitats d’aquests col·lectius, que no era possible amb les mesures de suport tradicionals -beneficència, caritat, etc.-. És per això que s’ha considerat oportú d’incloure al final d’aquest capítol sobre Espanya una petita aproximació a la població que és beneficiària dels programes de salari social ara tot just detallats; aproximació que, posteriorment, també permetrà descobrir les particularitats de la població atesa a Catalunya i Barcelona, i així, poder-ne valorar adequadament les singularitats.

Tanmateix cal tenir present que, tot i la valuosa aproximació que l’estudi d’aquests col·lectius reporta al coneixement dels fenòmens de la pobresa i l’exclusió i, també, respecte a les capacitats i limitacions de les polítiques socials encaminades a eradicar aquestes situacions, es tracta “d’un observatori esbiaixat”. Esbiaixament que és degut a què, ni totes les persones pobres o necessitades d’ajuda aconsegueixen efectivament esdevenir beneficiàries d’aquests programes<sup>231</sup>, ni totes les persones que

<sup>229</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 223).

<sup>230</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 230) indiquen que és gràcies als salaris socials que es pot veure l’existència a Espanya de persones i famílies “que no gaudeixen d’una ciutadania plena, a les quals no es respecta íntegrament la declaració dels drets humans, ni una integració social suficient”.

<sup>231</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 223 i 233). Els autors citen com a col·lectius fortament necessitats que continuen quedant fora també d’aquesta xarxa última de protecció social: la gent del carrer (transeünts, sense sostre, etc.); les famílies gitanes molt desestructurades i marginades amb molts fills i que viuen en barraques o encara presenten importants índexs de mobilitat o de conflictes amb la justícia i/o la societat; les famílies portugueses de tramuntans no considerades ciutadans als efectes dels salaris socials; els immigrants; les dones amb càrregues familiars que viuen en el mateix domicili que els seus pares o avis els quals les recullen i ajuden; els menors de 25 anys en processos d’abandonament de la llar i de preexclusió; i també les persones ancianes i les malaltes que cobren prestacions no contributives insuficients per a la seva integració social i la seva supervivència econòmica.

En la mateixa línia ADELANTADO, J. I NOGUERA, J. A. (2001: 32) recorden que els mateixos requeriments del programa exclouen -o com a mínim dificulten l’accés al programa de determinats col·lectius de persones entre els quals ells destaquen: “a) els menors de 25 anys sense càrregues familiars i sense prou ingressos; b) els majors de 65 anys sense pensió o amb una pensió més baixa que la RMI; persones sense habitatge

efectivament n'esdevenen perceptores són necessàriament els col·lectius per als quals aquestes mesures s'han dissenyat.

Seguint Atkinson<sup>232</sup> pot indicar-se que aquests esbiaixaments permeten mesurar la (in)eficiència de les polítiques socials: l'exclusió de famílies realment necessitades d'ajuda fa minvar el que ell anomena *eficiència horitzontal*; i la inclusió de famílies que no hauria calgut ajudar fa minvar la que ell anomena *eficiència vertical*. Ambdues són expressions d'ineficiència en política social en tant que la primera en redueix els costos però també els beneficis, i la segona n'augmenta el cost sense millorar-ne els beneficis.

Per tot, vol defensar-se des d'aquí que el coneixement de les situacions de pobresa i exclusió social i l'actuació política per a la seva eradicació han de partir tant de la caracterització dels perceptors de salaris socials i l'avaluació de la utilitat de les mesures dissenyades per ajudar-los en el seu procés de reinserció social i laboral, com també de la caracterització d'aquells altres col·lectius que, estant també en situació de necessitat, no aconsegueixen beneficiar-se d'aquesta darrera xarxa de protecció social, de les causes que provoquen aquesta exclusió i de la manera que pot ajudar-se'ls en el seu camí cap a la no exclusió. És justament en la primera d'aquestes direccions que flueix la present tesi doctoral, deixant apuntada la segona per a altres investigacions que en un futur no llunyà s'haurien de desenvolupar.

*b).- Característiques fonamentals i tipologies de perceptors des del punt de vista descriptiu social<sup>233</sup>*

La població atesa pels programes de salari social a Espanya es caracteritza -segons Aguilar, Gaviria i Laparra- fonamentalment per:

- a) tractar-se d'una població numèricament reduïda, que ells situen entre l'1% i el 3% de les llars espanyoles;
- b) tractar-se d'una població molt heterogènia (atenent a les seves característiques d'edat, estructura familiar, ètnies, procedència, etc.);
- c) tractar-se d'una població que, tot i existir arreu, presenta una forta concentració en determinats territoris -sovint a les perifèries metropolitanes, en zones de barraques, en els centres històrics de les ciutats-.

---

*permanent o possibilitat d'acreditar-lo; d) immigrants no empadronats; e) altres persones sense recursos que resideixin a Catalunya des de fa menys d'un any; f) persones sense recursos que tinguin llar independent des de fa menys d'un any; g) persones sense recursos que tinguin altres formes de convivència no familiar; h) molts "pobres moderats", els ingressos dels quals superin la RMI però que caiguin per sota del llindar de pobresa".*

<sup>232</sup> ATKINSON, T. (1998: 111-149).

<sup>233</sup> Les tipologies de perceptors s'han extret d'AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 224-225).

S'hi observen principalment l'existència de quatre grans tipus de llars<sup>234</sup>:

- a) *Famílies monoparentals*, generalment encapçalades per dones, i que responen a dos tipus fonamentals de beneficiàries: d'una banda, dones de més de 40-45 anys amb més fills i que generalment no tenen relació anterior amb l'ocupació; de l'altra, dones més joves, que generalment sí que tenen certa experiència laboral (encara que sovint precària) i un nivell d'estudis mínim (sovint primaris). Aquest tipus de llars representa aproximadament entre un 35% i un 45% de la població atesa, enfront del 10% que representen de la població general.
- b) *Persones soles*, en la seva majoria homes d'edat avançada (sovint de més de 45 anys). Generalment es tracta de gent d'atur de llarga durada, sovint amb problemes d'alcoholisme i/o salut mental, que solen correspondre força al perfil d'alberguistes o transeünts. Generalment amb poca relació amb els serveis socials d'atenció primària, i més coneguts en els albergs de transeünts, els menjadors socials i per les entitats d'iniciativa social<sup>235</sup>. Suposen entre el 20% i el 30% de la població atesa, en front del 13% que són en la població general.
- c) *Persones marginals*, persones que viuen al voltant d'activitats econòmiques marginals i en espais marginals. Generalment, persones dedicades a la venda ambulat o la ferralla, que viuen en espais marginals en barraques, remolcs o coves, o que en provenen després d'haver estat reallotjats. Sovint se les anomena *gitanos* (tot i que ni tots els gitanos ho són, ni tots els que ho són pertanyen a l'ètnia gitana). S'estima que en els programes base i madrileny són prop del 10% dels atesos.
- d) *Famílies multiproblemàtiques*, famílies o llars que sofreixen múltiples problemes socials, econòmics i a voltes de salut, sent sovint clients tradicionals dels serveis socials. Generalment es tracta de llars on s'acumulen l'atur de llarga durada amb conflictes familiars (entre cònjuges i/o amb els fills) i sovint amb problemes d'alcoholisme i/o salut mental.

<sup>234</sup> En capítols posteriors, en què la present tesi doctoral se centrarà en la caracterització dels usuaris del Programa de la Renda Mínima d'Inserció -capítols sisè i setè-, es tindrà l'oportunitat de mostrar amb major detall la caracterització tant dels usuaris d'aquest programa a la comunitat catalana, com a la ciutat de Barcelona en què s'ha centrat el nostre estudi de cas, i també la seva major o menor identificació amb la tipologia aquí apuntada.

<sup>235</sup> Conseqüentment, la seva presència en els programes sol ser major en la mesura que aquestes entitats estan més involucrades en el procés de gestió.

c).- *Tipologies de perceptors segons el grau d'exclusió de l'ocupació*<sup>236</sup>

Atenent el grau d'exclusió de l'ocupació que presenten, Aguilar, Gaviria i Laparra classifiquen els perceptors de salaris socials en quatre categories que seran també d'utilitat per a l'anàlisi del cas català i barceloní que es farà posteriorment. Aquestes categories són:

- a) *Inclusos al mercat de treball però amb una capacitat de competir pels llocs de treball molt reduïda.* Es tracta de persones perfectament integrables en els llocs de treball en la mesura que adquireixin les habilitats i elements de competitivitat que els manquen, però que normalment tenen problemes per adquirir-los perquè els mecanismes de formació per a aturats no els són d'utilitat. Això sol ser degut a què no s'adeqüen a la seva formació bàsica, a què no els encaminen cap a segments del mercat de treball on tinguin oportunitats reals d'ocupació o a què tenen problemes d'accés a aquests mateixos. En són un exemple les dones soles amb càrregues familiars o les parelles joves.
- b) *Exclusió (quasi) definitiva del mercat de treball tot i tractar-se de persones que podrien treballar.* Aquestes persones no tenen accés al treball remunerat perquè les seves característiques personals els impedeixen gaudir d'oportunitats reals per accedir-hi. És, per exemple, el cas de força aturats de més de 45 o 50 anys d'edat sense dret a rebre subsidis d'atur o pensions de jubilació, o de dones d'edats elevades o mitjanes sense experiència laboral.
- c) *Els minusvàlids socials,* persones que tot i estar en edat laboral són incapaces de poder realitzar un treball *normal* -queden per tant excloses *de fet* del mercat de treball- per una acumulació de problemes personals, socials, de salut, etc., però que tanmateix no són classificables com a minusvàlids físics, psíquics o sensorials -i per tant no poden rebre les ajudes específiques previstes per aquests casos-. Seria, per exemple, el cas de persones amb problemes d'alcoholisme o relacionats amb la salut mental.
- d) *Els marginats socials,* persones que pateixen problemes tan importants de marginació social que fan que la seva problemàtica vagi molt més enllà de la manca d'ingressos. Es tracta d'un col·lectiu molt heterogeni, en què destaquen la població barraquista, els usuaris crònics dels serveis socials i els malalts mentals crònics.

---

<sup>236</sup> Les referències d'aquesta tipologia de perceptors s'han extret d'AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 225-226); també se'n troba referència a ADELANTADO, J. i NOGUERA, J. A. (1999: 326-327).

*d).- Característiques dels titulars de les prestacions a cinc comunitats*

Per acabar aquest apartat de caracterització dels beneficiaris de salaris socials a Espanya, i també el capítol tercer, es recullen en aquest punt -a la taula 3.11- les dades que Aguilar, Gaviria i Laparra varen poder obtenir en el seu reconegut estudi, i l'escassetat de les quals permet constatar novament el dèficit de dades referents a les característiques de la població pobra i exclosa que viu en les nostres comunitats<sup>237</sup> i, per tant, la importància dels estudis que, com aquesta tesi, intenten definir aquests fenòmens, quantificar-los i caracteritzar-los localment, i també, determinar i avaluar les mesures públiques establertes per contribuir a la seva resolució. Mancança de dades i d'informació que tanmateix no és pas exclusiva en el cas espanyol, sinó que també es palesa en altres regions i països de la Unió Europea, i que es fa principalment evident per la sovint impossibilitat de gaudir de dades comparables tant al llarg del temps com transnacionalment<sup>238</sup>.

De la caracterització dels titulars dels salaris socials, Aguilar, Laparra i Gaviria en destaquen fonamentalment:

- Una major presència de les dones com a titulars d'aquestes ajudes, en tant que *"la proporció de llars encapçalades per dones és molt superior a la del conjunt de la població i, en tot cas, la xifra reflecteix la major responsabilitat atribuïda a les dones en la recerca de recursos en situacions difícils"*<sup>239</sup>. En concret, la presència de sol·licitants dones supera el 60% a Madrid, Galícia i Catalunya.
- La presència d'una població bastant jove -ja que la majoria dels sol·licitants tenen entre 25 i 44 anys- i una major presència relativa de les persones més joves que de les que superen els 65 anys. També s'observa en les seves dades que el segon grup més nombrós -després dels sol·licitants d'entre 25 i 44 anys d'edat- és el d'aquells que en tenen entre 45 i 64 anys d'edat, i que tant els uns com els altres són relativament força més presents que els sol·licitants de menys de 25 o de més de 64 anys d'edat. Dades molt condicionades pels requeriments d'accés referents a l'edat que

<sup>237</sup> Els mateixos autors reconeixen que l'estudi dels fenòmens de la pobresa i l'exclusió social i d'aquells que pateixen aquestes situacions ha estat un tema tabú en el nostre país durant força temps -fonamentalment perquè es negava la seva existència, perquè era molesta políticament-, fent que actualment encara siguin en bona mesura fenòmens desconeguts, poc quantificats i definits i, per tant, difícils de resoldre.

<sup>238</sup> Es fan ressò d'aquesta manca de dades, entre altres, autors com SARACENO, Ch. (1997) o JÄNTTI, M. (1990), i també aquells que s'han citat en el capítol segon d'aquesta tesi com a referents del canvi d'enfocament i la necessitat de considerar-ne la multidimensionalitat.

<sup>239</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 226).

**Taula 3.11.- Característiques de les llars i els titulars de la prestació en els programes de cinc comunitats autònomes**

	<b>País Basc</b>	<b>Madrid</b>	<b>Galícia</b>	<b>Catalunya</b>	<b>Andalusia</b>
<i>Sexe</i>					
Homes	54.0	32.0	31.0	35.8	55.3
Dones	46.0	68.0	69.0	64.2	44.6
<i>Edat</i>					
65 i més	1.8	2.8	0.0	0.0	0.0
45-64	37.5	33.6	36.0	31.8	19.5
25-44	55.9	55.0	57.0	56.8	61.9
16-24	4.7	8.5	7.0	11.3	18.5
No consta	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Tipus de llar</i>					
Sols/es	23.5	23.2	22.0	30.1	s. d.
Monoparental	38.8	35.8	s. d.	40.4	s. d.
Altres	37.7	41.1	s. d.	29.5	s. d.
<i>Estat civil</i>					
Solter/a	28.1	33.2	40.0	s. d.	s. d.
Casat/da	36.3	34.1	34.0	s. d.	s. d.
Divorciat/separat	28.3	25.3	19.0	s. d.	s. d.
Vidu/vídua	7.1	7.3	6.0	s. d.	s. d.
Altres	0.1	0.2	1.0	s. d.	s. d.
<i>Grandària llar</i>					
1	23.5	22.6	s. d.	s. d.	s. d.
2-3	44.2	41.3	s. d.	s. d.	s. d.
4-5	23.6	23.8	s. d.	s. d.	s. d.
6 o més	8.7	12.5	s. d.	s. d.	s. d.

Llegenda: s. d.: sense determinar.

FONT: AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 227), traducció pròpia de la taula 5.1.

- estableixen els mateixos salaris socials<sup>240</sup> i que, en general, exclouen aquells compresos justament en aquests trams d'edat.<sup>241</sup>
- Un pes especialment important de les llars monoparentals i de les unipersonals. Cal recordar que la captació majoritària d'un o altre tipus d'assistits pot dependre en gran mesura del paper que en la gestió i aplicació del programa puguin desenvolupar tant els mateixos serveis municipals<sup>242</sup> com les entitats d'iniciativa social -els autors atribueixen justament a la implicació de les entitats d'iniciativa social el major pes d'aquests col·lectius en el programa català-.
  - Un important pes de les llars de persones casades -principalment al País Basc-, i de les de persones solteres -principalment a Galícia-, i la constatació que respecte l'estat civil dels assistits hi ha importants diferències per raó de gènere. En concret, que *"els homes es concentren majoritàriament en els casats, mentre el pes de separades i divorciades és molt major entre les dones (...) (i també que) són moltes més les separades de fet que les separades legalment, i aquestes més encara que les divorciades"*<sup>243</sup>.
  - Un predomini de les llars de dos a tres membres, i una presència significativament menor de les que en tenen sis o més, encara que els autors destaquin que *"estan sobrerrepresentades en comparació amb la població total"*<sup>244</sup> igual com també ho estan les llars unipersonals.

<sup>240</sup> Que s'han analitzat prèviament en el subapartat b.4.4.) del punt 5.3.3. del capítol tercer d'aquesta tesi doctoral.

<sup>241</sup> Principalment en l'apartat sobre l'espai institucional que ocupen els programes de rendes mínimes en el sistema de protecció espanyol.

<sup>242</sup> Com s'analitza més detalladament en altres capítols, la possible discrecionalitat en l'aplicació del PIRMI a Barcelona ciutat, i la cultura imperant, porten al fet que els treballadors socials acostumin a prioritzar les ajudes per a llars amb nens, principalment quan es tracta de llars monoparentals i, també, que siguin més propensos a ajudar persones soles -principalment ancianes- que persones adultes en situació de necessitat -principalment si són homes adults, col·lectiu que se suposa que ha de ser més autosuficient en la lluita en el mercat-.

<sup>243</sup> Així consta a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 227), on també s'indica que el fet que hi hagi força més separades que divorciades *"pot ser degut al fet que es tracta de persones en una primera etapa de separació (més difícil econòmicament) i/o de persones en major dificultat social que endarrereixin o no portin endavant els tràmits legals"*.

<sup>244</sup> AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 227).



## 6.- Conclusions

Entenent que és necessari conèixer el context institucional en què s'aplica la mesura de política social que es vol analitzar<sup>245</sup>, i que l'objectiu aplicat fonamental d'aquesta tesi es l'anàlisi i avaluació de l'eficàcia del PIRMI a la ciutat de Barcelona per tal de lluitar contra les situacions de pobresa i exclusió social<sup>246</sup>, el present capítol s'ha dedicat a presentar l'evolució de l'estat del benestar i les polítiques socials -especialment, les polítiques de rendes mínimes- que en el seu marc s'han anat desenvolupant a l'Espanya democràtica.

Pel que fa l'evolució de l'estat del benestar a l'Espanya democràtica, destaca un important i clar desenvolupament de l'estat del benestar -sobretot gràcies a la universalització de l'atenció sanitària, de l'educació i de les pensions- però també, simultàniament, la persistència d'importants mancances envers el desenvolupament de polítiques familiars, d'habitatge social i de garantia de rendes de tipus assistencial. Mancances que poden contribuir al fet que la política social no tan sols no pugui solventar les desigualtats existents sinó que, fins i tot, contribueixi a accentuar el risc de pobresa i exclusió del conjunt de ciutadans i de determinats col·lectius socials en especial.

D'altra banda, s'ha observat l'existència a Espanya d'uns serveis socials altament fragmentats. La fragmentació dels serveis socials es fa evident a àmbit territorial atesa la seva descentralització<sup>247</sup>; com també segons les característiques socials i familiars de les persones assistides.

En aquest segon sentit s'ha observat que la protecció social tendeix a afavorir fonamentalment les persones grans (pensions) i les persones que han estat o estan vinculades a l'esfera estable del mercat de treball remunerat (protecció contributiva) i, per contra, tendeix a ser especialment més dèbil en el cas de les dones i les persones més joves -sobretot, si són menors de 25 anys-<sup>248</sup>. Contribueixen a enfortir la relativa desprotecció

<sup>245</sup> Com s'ha argumentat en el capítol segon, l'avaluació de l'eficàcia i l'eficiència d'una mesura de política social ha de basar-se, sobretot, en el coneixement previ del context institucional, sociodemogràfic, econòmic i laboral, al nivell d'implementació local en el que la mesura es vol avaluar.

<sup>246</sup> Com s'ha detallat en la *Introducció* d'aquesta tesi doctoral.

<sup>247</sup> Element que referma la nostra creença de la idoneïtat de l'estudi a àmbit local de les mesures públiques per atendre les persones en situació de necessitat i dels criteris aplicats en la selecció dels col·lectius que efectivament se'n podran beneficiar.

<sup>248</sup> Això és així perquè, generalment, aquests col·lectius queden protegits indirectament i la redistribució dels recursos econòmics i de protecció social que es pressuposa existeix dins de les llars de què formen part no sempre es dona, alhora que, tendeix a debilitant-se a mesura que s'estableixen determinats nous models de convivència familiar que fan augmentar els divorcis, les separacions, els fills nascuts fora del matrimoni, etc. D'aquesta manera, dones i joves esdevenen les persones més afectades per la fallida dels mecanismes d'integració tradicionals (ja que troben majors dificultats d'inserció en el món laboral i,

d'aquests col·lectius la pràctica inexistència a Espanya de polítiques familiars i les noves pautes d'organització del treball reproductiu i remunerat. Per contra, s'observa que el marge de discrecionalitat del qual poden gaudir alguns treballadors socials en la realització del seu treball<sup>249</sup> sol beneficiar principalment les llars on hi ha menors d'edat i les llars encapçalades per dones que viuen situacions de necessitat<sup>250</sup>.

Quant a l'estudi comparatiu dels programes de salari social de les diferents comunitats autònomes espanyoles, cal destacar l'existència a Catalunya d'un dels programes -el PIRMI- que més poden identificar-se amb la filosofia de les rendes mínimes d'Inserció, un dels que menys requeriments demana -per tant, que és més universal- i un dels que s'estableix com a dret. Tanmateix, és un dels que més vincula el dret de la percepció de la renda mínima a accions orientades a afavorir la inserció social i laboral dels membres de la unitat familiar beneficiària, i ofereix un nivell de cobertura menor que altres programes -com el del País Basc, Madrid i Navarra-<sup>251</sup>.

També s'han mostrat l'existència de diferències en les poblacions ateses per cadascun d'aquests programes de salaris social<sup>252</sup>. La consideració d'aquestes diferències en les poblacions assistides en cada moment i lloc són importants perquè aquestes diferències condicionen sobremesura l'èxit o fracàs d'aquests programes i de les mesures que ofereixin als seus beneficiaris<sup>253</sup>. De les característiques dels beneficiaris dels programes de les comunitats autònomes del País Basc, Madrid, Galícia, Catalunya i Andalusia cal destacar<sup>254</sup> el predomini de titulars dones i de

---

també, per poder accedir a la protecció que ofereix l'estat del benestar) i, per això, aquells amb una major vulnerabilitat vers les situacions de pobresa i exclusió social.

<sup>249</sup> A Barcelona, sobretot, es manifesta en la seva capacitat per presentar tota la informació de què disposen sobre els beneficiaris i sol·licitants -en concret sobre els ingressos que poden obtenir i que els poden indicar- o en ocultar-ne una part més o menys important en omplir els formularis, les sol·licituds, els fulls de seguiment, etc.; i també en la seva major o menor persistència en intentar aconseguir que determinades persones puguin beneficiar-se de la mesura objecte d'estudi i ho puguin fer amb una major rapidesa.

<sup>250</sup> Podrà veure's amb més detall en els capítols sisè i setè en què es caracteritzaran els beneficiaris del PIRMI a Barcelona ciutat, i també les seves trajectòries dins del programa segons les pròpies tipologies i capacitats.

<sup>251</sup> Tot i aquest comentari general comparatiu, cal tenir present que el capítol proper d'aquesta tesi presenta l'estudi més detallat i actualitzat del funcionament del programa a la Catalunya, on cal ubicar Barcelona, la ciutat en què se centra el nostre estudi de cas.

<sup>252</sup> Les diferències en les poblacions assistides són evidents tant entre els programes de diferents comunitats autònomes com al llarg del temps dins del programa d'una comunitat.

<sup>253</sup> La població que arriba al programa és en part resultat de l'estructura sociodemogràfica i econòmica de cada context local i també del disseny dels mateixos programes de salari social, però, alhora, també ella condiona la pròpia mesura, les seves característiques i els seus resultats.

<sup>254</sup> Les característiques dels beneficiaris de PIRMI a la ciutat de Barcelona seran analitzades de forma més detallada posteriorment: en el capítol setè s'analitzaran les seves principals característiques sociodemogràfiques i en relació al mercat de treball els motius que en motiven l'entrada al programa; en el vuitè, les característiques de la seva estada en el

titulars que tenen entre 25 i 44 o entre 45 i 64 anys d'edat. Perfil molt influït pels filtres institucionals, socioculturals, econòmics, laborals i sociodemogràfics vigents<sup>255</sup>.

Per tot el que s'ha exposat amb anterioritat es fa necessari cloure el present capítol amb l'afirmació que a Espanya, com en els restants països de la Unió Europea i en especial els que s'han identificat amb el model mediterrani, els canvis socioeconòmics, polítics, demogràfics i culturals que s'hi han viscut recentment i encara s'hi viuen en l'actualitat<sup>256</sup>, comporten la necessitat de canvis en els mecanismes proveïdors de benestar als seus ciutadans per tal que continuïn essent capaços de garantir aquest benestar i també, per a tots, un mínim nivell de vida amb dignitat.

Aquests canvis fan que calgui repensar i redefinir del rol que l'Estat, el mercat, la família i els restants agents socials -com les associacions de voluntaris, les organitzacions no governamentals, etc.- han de tenir en el proveïment de benestar<sup>257</sup>. Aquesta redefinició requereix un coneixement ampli de les seves característiques i funcionament a àmbit local. És per això, que en els propers capítols es completa l'anàlisi del marc institucional d'aplicació del programa de rendes mínimes català (capítol quart) i es presenta el context sociodemogràfic, econòmic i laboral a Barcelona ciutat (capítols cinquè i sisè).

---

programa i la utilitat que aquesta estada té per a millorar-ne les possibilitats de (re)inserció sociolaboral.

<sup>255</sup> La influència del context institucional, sociocultural, sociodemogràfic, econòmic i laboral sobre el perfil dels beneficiaris s'ha argumentat teòricament amb anterioritat, i es podrà comprovar en l'estudi detallat del PIRMÍ català a Barcelona ciutat on, a més, es destacarà la importància de caracteritzar el conjunt de persones que en reben l'ajuda i no solament aquells que en consten com a titulars per tal d'avaluar el seu veritable abast i utilitat.

<sup>256</sup> Canvis que s'han detallat fonamentalment en el capítol segon d'aquesta tesi doctoral.

<sup>257</sup> Tot i que en aquesta redefinició de rols es preveu una importància creixent dels actors i les administracions de les diferents comunitats locals; l'autora pensa que, simultàniament, cal assegurar una responsabilitat pública última de l'Estat que garanteixi la cobertura d'unes necessitats bàsiques per a tots els ciutadans.

## **IV.- EL PROGRAMA INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENDA MÍNIMA D'INSERCIÓ<sup>1</sup>**

### **1.- Introducció**

El PIRMI és la principal mesura a la Comunitat Autònoma catalana per tal de donar suport a les persones en situació de pobresa i exclusió social i acompanyar-les en el seu procés cap a la (re)inserció social i laboral<sup>2</sup>. Per aquest motiu, i perquè, com es veurà, les oportunitats diferencials d'aquestes persones i d'aquelles que pateixen un major risc d'esdevenir excloses depenen no solament de les seves pròpies característiques sinó també de les del context on viuen i de les mesures de suport que se'ls ofereixen, s'ha decidit dedicar el present capítol a l'estudi detallat de la mesura.

---

<sup>1</sup> Com s'ha indicat en la nota al peu 1 de la Introducció d'aquesta tesi i pels motius que allà s'exposen tot i que avui en dia caldria el programa de rendes mínima a Catalunya s'anomena parlar del *Programa Interdepartamental de la renda mínima d'inserció*, en la present tesi continuarà emprant-se la nomenclatura amb què es coneixia els anys objecte d'estudi de la nostra investigació: *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció* o, abreujadament, PIRMI.

<sup>2</sup> La reinserció social i laboral fa referència a persones que anteriorment ja havien estat inserides sociolaboralment, la inserció social i/o laboral a persones que anteriorment no havien estat inserides laboralment o socialment. Com que al llarg de la tesi es farà referència sovint a ambdues situacions, en lloc de citar cada vegada inserció i reinserció social i laboral es parlarà de (re)inserció social i laboral per fer referència a ambdós tipus de col·lectius segons correspongui.

Per fer-ho, es presenten, en aquest capítol la base legal del programa (apartat 4.1.), els principals objectius i fites que amb ella volen assolir-se (4.2.), la població a qui s'encamina (4.3.), les mesures de suport que incorpora (4.4.); i, també, les diferents administracions, entitats i agents socials que estan implicats en la seva gestió, en el seu finançament i en l'oferiment de serveis que comporta (4.5. a 4.7.).

Solament a partir d'un coneixement profund tant de la pròpia mesura, de les característiques dels seus destinataris, i de les possibilitats que ofereix el context on aquests resideixin, pot valorar-se la idoneïtat del suport ofert i les possibles vies de millora de la seva eficàcia i efectivitat. Havent vist la importància de la definició institucional de la pobresa i l'exclusió social en els capítols precedents on s'ha acabat concretant la natura i evolució del fenomen i de les polítiques per resoldre'l a Europa, Espanya, Catalunya i Barcelona ciutat, es procedirà en aquest capítol a aproximar el lector al funcionament de la mesura i, en els propers, a les característiques del context -capítol cinquè- i dels mateixos beneficiaris en aquesta ciutat -capítols sisè i setè-.

## **2.- Base legal del PIRMI**

La reformulació dels vells salaris socials i l'establiment dels programes de rendes mínimes han requerit un procés de maduració en el qual s'han anat succeint diferents textos legals que han anat configurant el marc en el què finalment havia de desenvolupar-se a Catalunya la Llei 10/1997 o *Llei de la renda mínima d'inserció*. És justament la recopilació dels principals passos legals que s'han donat en els últims temps i que han afectat la comunitat autònoma de Catalunya -marc de referència legal obligat per a un estudi de l'evolució i característiques de l'aplicació a àmbit local del *Programa de la renda mínima*, centrat en la ciutat de Barcelona- el que es recull en aquest apartat<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La confecció d'aquest apartat ha partit fonamentalment dels textos legals comentats, dels documents facilitats pels Departaments de Treball i Benestar Social i per la mateixa Comissió Interdepartamental que es mencionen a la bibliografia, i de la descripció de l'evolució legislativa del PIRMI a Catalunya, que pot trobar-se a l'apartat segon de l'article *Informe sobre el desenvolupament i l'aplicació del PIRMI (1990-1996)* de José Adelantado i José Antonio Noguera a NAVARRO, V. et al. (1999: 313-368), en què es fa una comparació del que estableixen els diferents textos legals quant a tipus d'accions que ha d'incorporar la mesura, requeriments d'accés, implementació, continguts, quantia de la prestació econòmica, gestió i seguiment.

En aquest sentit, i tenint present que actualment tant Catalunya com Espanya queden molt condicionades per l'evolució de la Comunitat Europea, pot indicar-se que un dels darrers grans passos endavant va ser *la resolució de lluita contra la pobresa que el Parlament Europeu*, amb seu a Estrasburg, va prendre el 16 de setembre de 1988, i en què insta els poders públics a instaurar una renda mínima garantida que afavoreixi la inserció dels ciutadans més pobres en la societat.

També l'article 10 de la *Carta comunitària dels drets fonamentals dels treballadors*, aprovada pel Consell Europeu el 8 de setembre de 1989, estableix que les persones excloses del mercat de treball i que no tenen mitjans de subsistència han de poder beneficiar-se de prestacions i d'ingressos suficients.

D'altra banda, l'*Estatut d'autonomia de Catalunya* estableix que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre la matèria d'assistència social (article 9.25) i la facultat de poder constituir institucions que fomentin el desenvolupament social en el marc de les seves competències, i també la plena ocupació i el desenvolupament econòmic (article 52).

I el *Decret legislatiu 17/1994* estableix en els seus articles 26 i 27 que és competència dels consells comarcals i dels ajuntaments exercir les funcions que es desenvolupen en les àrees bàsiques dels serveis socials.

La *Llei 3/1991, de 18 de març*, de formació d'adults, reconeix que l'educació és fonament de progrés i condició prèvia de tota prosperitat i benestar social, i que la formació ha de ser atesa i promoguda adequadament pels poders públics, donant resposta educativa a tots els ciutadans adults per tal que puguin assolir la formació bàsica que la societat demani en cada moment, per tal de facilitar-ne la inserció social i laboral.

La *resolució del 17 de novembre de 1989 del Parlament de Catalunya*, insta el Govern de la Generalitat a continuar i completar els estudis i les consultes que havien de permetre incloure en els pressupostos de la Generalitat per a l'any 1990 partides que assegurassin la renda mínima al major nombre possible de famílies necessitades i alhora els facilitessin unes majors possibilitats d'inserció.

El 14 de febrer de 1990 es va signar un *acord entre els departaments de Treball i de Benestar Social*, d'una banda, i *Comissions Obreres i Unió General de Treballadors de Catalunya*, com a sindicats més representatius, de l'altra, en què s'esmentava la necessitat d'establir un programa que comprengués una renda mínima d'inserció social i laboral, i s'indicaven els trets principals i criteris per articular-lo.

S'havia anat palesant, i reconeixent en aquestes successives resolucions, acords i lleis, la necessitat de l'establiment d'una renda mínima

d'inserció, i per això, amb el *Decret 144/1990*, del 28 de maig de 1990<sup>4</sup>, va establir-se finalment el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), amb la finalitat de donar un suport econòmic a les persones que el necessitessin mentre es treballa per aconseguir la seva (re)inserció social i laboral.

Poc després, el *Decret 213/1991*, d'1 d'octubre<sup>5</sup>, introduïa les primeres modificacions, entre les qual cal destacar la reducció del temps de residència mínim exigít (de tres a dos anys), un canvi en el còmput de les pensions d'altres membres de la llar per tal de calcular els ingressos de la llar, la introducció de mesures de formació d'adults prèvies a l'ocupacional, un augment de la prestació bàsica i de les assignacions complementàries, i un augment del nombre de participants de la Comissió de Seguiment -incloent-hi, per exemple, les associacions veïnals<sup>6</sup>.

El 25 de febrer de 1993 el Departament de Treball i el Departament de Benestar Social varen signar un *acord de col·laboració amb les PIMEC* (petites i mitjanes empreses de Catalunya), i el 16 de desembre del mateix any, amb *Foment de Treball Nacional* (patronal), acords que pretenien facilitar la inserció social dels beneficiaris del programa.

El 2 de maig de 1995 el Govern de la Generalitat va aprovar el *Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social*.

El *Decret 228/1995*, de 25 de juliol<sup>7</sup>, regulador del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció, va refondre tota la normativa existent sobre el PIRMI i establia mecanismes de control més clars. Concretament -i seguint les especificacions d'Adelantado i Noguera<sup>8</sup>- s'hi concretaren amb més detalls les causes de no-concessió de la prestació; s'hi distingí entre unitat familiar i nucli de convivència (dues o més unitats amb vincle de parentiu que conviuen sota un mateix sostre) establint que ambdues tenien dret a la prestació; s'especificaren més els deures dels beneficiaris i se n'inclogueren alguns (per exemple, no demanar almoïna o no poder rebutjar ofertes de treball adequades); s'establiren accions específiques d'integració social destinades a la col·laboració cívica i a l'augment de l'autoestima dels beneficiaris; s'incrementà la prestació individual i s'establí un màxim per a aquesta; es fixà una deducció parcial i limitada en el temps dels salaris inferiors a la RMI que correspongués; s'establiren mesures per millorar el control per part de la Comissió Interdepartamental i la comunicació de dades i estadístiques; se suprimiren els comitès locals i s'establí la possibilitat de constituir comissions de coordinació del PIRMI en l'àmbit municipal, comarcal o intercomarcal.

<sup>4</sup> Que consta en el DOGC número 1309, de 25 de juny de 1990.

<sup>5</sup> Que consta en el DOGC número 1515, de 28 d'octubre de 1991.

<sup>6</sup> Adelantado, J. i Noguera J. A. (1999: 318-319) a Navarro et. al. (1999).

<sup>7</sup> Que consta en el DOGC número 2087, de 27 de juliol de 1995.

<sup>8</sup> Se segueix el que especifiquen ADELANTADO, J. I NOGUERA J. A. (1999: 319).

L'Ordre del 20 de febrer de 1996<sup>9</sup> fou el següent pas legal en el camí, i va regular els mecanismes de col·laboració amb entitats i empreses, establint bàsicament dos tipus de mesures: les ajudes econòmiques per a empreses i entitats que col·laboressin en la inserció laboral dels beneficiaris del programa, i les mesures de suport professional als projectes d'inserció i d'assessorament i de formació complementària als beneficiaris. La concessió d'aquestes ajudes requeria la signatura d'un conveni de col·laboració i el compliment d'un seguit de condicions.

El Decret de febrer de 1997<sup>10</sup> va actualitzar l'import de la prestació bàsica del programa i establí un mecanisme de revaloració automàtica d'aquesta que havia de tenir lloc entre el 1997 i l'any 2000, i que afegia una clàusula de revisió automàtica de la prestació en cas que l'IPC previst no coincidís amb el real. Els complements per a membres addicionals no es modificaren tot i que també se'n preveié un augment anual segons l'IPC a partir de 1998.

Havent passat més de sis anys de la posada en marxa del programa, després de la signatura dels esmentats convenis, i de l'evolució legislativa que s'ha citat, es considerarà oportú finalment regular la Renda Mínima d'Inserció en una llei: la Llei 10/97 de 3 de juliol, també anomenada *Llei de la renda mínima d'inserció*, les principals aportacions de la qual es recullen en aquest capítol sobre el funcionament d'aquesta mesura, juntament amb les que reflecteixen els anteriors decrets, que encara continuen vigents<sup>11</sup> i entre els quals destaca el Decret 228/1995, de 25 de juliol, regulador del *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció* al qual es remet la mateixa Llei en la seva disposició transitòria per desenvolupar aquells aspectes referents a desplegaments reglamentaris previstos per la Llei però que encara no s'han desenvolupat.

També cal citar en aquest capítol recopilatori de les principals novetats legals en l'evolució i reconeixement del Programa de la Renda Mínima d'Inserció, la *Circular número 25 del 16 d'abril de 1998*, aprovada per la Comissió Interdepartamental (màxim òrgan responsable de la gestió del programa), i que estipula que el seguiment i avaluació dels subjectes beneficiaris de PIR (Programes individuals de reinserció) podrà efectuar-se

---

<sup>9</sup> Que consta en el DOGC número 2173, de 20 de febrer de 1996.

<sup>10</sup> Que consta en el DOGC número 2338, de 18 de febrer de 1997.

<sup>11</sup> El Decret 228/1995, de 25 de juliol, actualitzà els anteriors decrets, introduint noves modificacions derivades de l'experiència prèvia, i derogà el Decret 144/1990 de 28 de maig i el Decret 213/1991 d'1 d'octubre, i l'Ordre del 12 de novembre de 1990 sobre les normes de funcionament de les comissions locals del PIRMI, a més de qualsevol altra mesura que s'oposés al mateix Decret.



per dues vies depenent del tipus de beneficiaris de què es tracti. D'aquesta manera, s'allibera aquells subjectes la problemàtica dels quals és únicament econòmica o laboral del seguiment periòdic i continuat al qual eren sotmesos des dels serveis d'atenció primària. Aquesta circular pretén agilitzar la tramitació i el tractament d'aquests casos, i poder millorar la qualitat del que s'ofereix a beneficiaris que sí que requereixen una atenció psicossocial personalitzada.

Tot i que la recerca empírica que es presentarà comprèn un període que finalitza amb anterioritat a l'establiment d'aquestes darreres novetats legals, la seva incorporació en la nostra anàlisi de la mesura des d'un punt de vista formal permet mostrar el procés d'adaptació de les lleis a les tendències de canvi que s'observaran en els col·lectius als quals aquesta mesura de suport s'adreça.

### **3.- Objectius i filosofia del PIRMI**

El PIRMI -anomenat Renda Mínima d'Inserció des de la Llei 10/97 de 3 de juliol- és una iniciativa de la Generalitat de Catalunya per *ajudar totes aquelles persones o famílies que no tenen prou recursos per atendre les seves necessitats més essencials, alhora que se les prepara per a la seva inserció o reinserció social i, sempre que sigui possible, laboral. En la seva gestió hi col·laboren tant la mateixa Generalitat de Catalunya (en especial des dels departaments de Benestar Social i de Treball), com ajuntaments, consells comarcals i entitats privades d'iniciativa social*<sup>12</sup>.

La seva finalitat bàsica és *"prestar el suport adequat a totes les persones a qui els calgui per a atendre les necessitats bàsiques per a viure en la societat, amb els recursos convenients per a mantenir-se i per afavorir-ne la inserció o la reinserció social i laboral"*<sup>13</sup>.

De tota manera, es parteix de la base que les persones en situació d'exclusió han de prendre part activa en el seu procés de reinserció, per això es *"considera molt convenient que les persones en situació d'exclusió social contribueixin a superar llurs problemes duent a terme diferents activitats encaminades a la inserció o a la reinserció. Es considera també indispensable que, a més de la inserció social i en els casos en què sigui*

<sup>12</sup> Com s'ha vist en l'anterior capítol hi ha diferents iniciatives similars a Europa i també a Espanya. Concretament el *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció* de Catalunya parteix bàsicament de les iniciatives del País Basc pioneres a l'Estat espanyol i del model francès de RMI.

<sup>13</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol 1, article 2).

*possible, s'intenti aconseguir la inserció laboral, que contribueix a recuperar l'autoestima, l'autonomia personal i la consideració de l'entorn social i familiar"*<sup>14</sup>.

A més a més, per tal d'afavorir aquesta actitud participant i activa, i per tal d'evitar que els beneficiaris de la renda mínima esdevinguin "clients habituals" dels programes d'assistència social, s'ofereix l'ajut demanant a canvi que els usuaris realitzin determinades contraprestacions<sup>15</sup> que s'estipularan en el conveni que en cada cas se signarà entre l'Administració, el beneficiari i tots els membres de la seva família majors d'edat que també formaran part del programa<sup>16</sup>.

D'aquesta manera, el programa ofereix no solament una ajuda pecuniària sinó un tractament integral de la problemàtica de cada unitat familiar<sup>17</sup>. "Aquest tractament global queda configurat per la concurrència de cinc blocs de prestacions: primer, prestacions d'urgència i rescabament; segon, accions de suport a la integració social, accions d'informació i orientació, i accions de suport per a la col·laboració cívica; tercer, accions de formació d'adults; quart, accions de suport a la inserció laboral; i cinquè, proveïment d'una prestació econòmica"<sup>18</sup>.

Per tant, a part d'oferir un suport econòmic que permeti satisfer les necessitats pecuniàries bàsiques d'una llar que viu en una societat i moment històric concret, aquesta mesura "té el propòsit de resoldre els problemes personals que motiven algunes situacions de dificultat, és a dir, amb les actuacions d'inserció procura que les persones ateses puguin assolir la plena autonomia personal, familiar, econòmica i social"<sup>19</sup>.

I "per assolir la seva finalitat, la Renda Mínima d'Inserció es desenvolupa en prestacions i actuacions de serveis socials, salut,

<sup>14</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: preàmbul, apartat II e).

<sup>15</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: preàmbul, apartat I).

<sup>16</sup> La signatura d'un conveni entre l'Administració i els membres de la llar beneficiària majors d'edat que formaran part del programa i que es comprometen a determinades contraprestacions a canvi de l'ajuda rebuda és una característica de la RMI de Catalunya no compartida per totes les mesures d'ajuda social que existeixen a l'Estat espanyol, i és la diferència fonamental entre els programes de rendes mínimes i els anomenats *salariis socials*. També a Europa s'imposen diferents models amb la imposició i signatura d'aquest tipus de contractes o sense.

<sup>17</sup> Cal recordar que la família es tractada en el *Programa de la renda mínima d'inserció de Catalunya* com una sola unitat a diferència de les polítiques d'altres països, regions o ciutats on la unitat bàsica és l'individu -per exemple, en la política social a Suècia-.

<sup>18</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: preàmbul, apartat II. a).

<sup>19</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: preàmbul, apartat II).

*ensenyament, formació d'adults, prestacions econòmiques i accions de suport per a la integració social i laboral".*<sup>20</sup>

#### **4.- Població destinatària del PIRMI**

El PIRMI es defineix com una acció de solidaritat de caràcter universal envers els ciutadans i les ciutadanes amb greus dificultats econòmiques i socials que reuneixin els requisits establerts per la mateixa *Llei de la renda mínima d'Inserció* del Parlament de Catalunya.<sup>21</sup>

Els requisits que les unitats familiars han de complir per tal de poder esdevenir-ne beneficiàries, establerts a la mateixa Llei, distingeixen entre aquelles persones o unitats familiars que tenen dret a accedir a les prestacions i aquelles que no; i especifiquen les obligacions que comporta el fet de ser beneficiari del programa i els motius que poden comportar l'extinció d'aquesta condició. Segons aquests requisits:

Tenen dret a les prestacions que estableix la Renda Mínima d'Inserció totes les persones en les quals concorren les circumstàncies següents<sup>22</sup>:

- a) *Que estiguin empadronades o s'empadronin en el moment de fer la sol·licitud de prestació en qualsevol dels municipis de Catalunya.*
- b) *Que acreditin una residència continuada i efectiva a Catalunya, com a mínim amb un any d'antelació a la data de presentació de la sol·licitud. També (...) les persones que, dels darrers cinc anys, n'han residit quatre a Catalunya, de forma continuada i efectiva. Les persones sol·licitants estrangeres que visquin a Catalunya han d'acreditar la residència legal.*

---

<sup>20</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol 1, article 2.2). Aquesta amplitud de continguts és coherent amb una visió teòrica multidimensional de les situacions de pobresa i exclusió social de les persones que s'entenen com a potencials beneficiaris d'aquests tipus de programes, però encara sembla força esbiaixada a definir la pobresa com un fracàs personal o una manca de qualitats de les persones que la pateixen. Amb la present tesi s'intentarà anar més enllà i cercar, com s'ha vist en el marc teòric, altres fenòmens recents que la puguin motivar i argumentar.

<sup>21</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: preàmbul, apartat II).

<sup>22</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol II, article 6.1).

- c) *Que constitueixin una llar independent, com a mínim, un any abans de la data de presentació de la sol·licitud. Queden exemptes d'aquests requisits les persones que tinguin menors o persones amb disminució a llur càrrec(...).*
- d) *Que tinguin una edat compresa entre els vint-i-cinc i els seixanta-cinc anys, o bé, que no arribin als vint-i-cinc anys en els casos següents: que tinguin menors o persones amb disminució al seu càrrec, o bé que estiguin en una situació de desemparament o de risc social (...).*
- e) *Que no disposin dels mitjans econòmics necessaris per atendre les necessitats bàsiques de la vida. Es consideren en aquesta situació les persones o les unitats familiars que no obtinguin durant els dotze mesos anteriors uns ingressos superiors a la prestació econòmica de la renda mínima d'inserció que correspongui al mateix període (...).*
- f) *Que es comprometin a participar en les activitats que han de formar part del PIR, dissenyades, si és possible, amb llur col·laboració, i que han d'articular fórmules d'inserció o reinserció socials i laborals adaptades fins on sigui possible a la situació, la capacitat i els recursos de les persones o les famílies, amb la finalitat de restablir-ne la plena autonomia personal i familiar (...).*

D'altra banda, no tenen accés a la prestació econòmica de la renda mínima d'inserció<sup>23</sup>:

- a) *La persona sol·licitant o qualsevol membre de la unitat familiar amb dret a percebre altres prestacions públiques, l'import de les quals supera la prestació econòmica de la renda mínima (...).*
- b) *La persona sol·licitant o qualsevol dels membres de la unitat familiar que han causat baixa voluntària en el seu treball, ja sigui pel seu compte o per compte d'altri, dins els dotze mesos anteriors a la sol·licitud de la renda mínima.*
- c) *La persona sol·licitant o qualsevol dels membres de la unitat familiar que estan en situacions derivades d'acomiadaments laborals, expedients de regulació d'ocupació o altres de similars que es troben en tràmit judicial o administratiu, i es comprova que la quantia que han de rebre per raó de les esmentades situacions pot ésser superior al còmput anual de la renda mínima. En tot cas té dret a la concessió provisional (...).*

<sup>23</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol II, article 6.2).

- d) *La persona sol·licitant o qualsevol dels membres de la unitat familiar que perceben o han percebut de forma indeguda, en els últims cinc anys, per causes comprovadament atribuïbles al titular, qualsevol mena de prestació pública (...).*
- e) *La persona sol·licitant o qualsevol dels membres de la unitat familiar que tenen béns mobles o immobles que, per llurs característiques, indiquen que hi ha béns materials suficients per a atendre'n la subsistència. La titularitat o l'usdefruit de l'habitatge habitual no impliquen necessàriament la denegació d'aquesta prestació.*
- f) *Les persones sol·licitants el nucli de convivència familiar de les quals té altres destinataris de la renda mínima.*
- g) *La persona sol·licitant que legalment té dret a percebre una pensió alimentària del seu cònjuge o d'altres parents i no la rep però no ha interposat la corresponent reclamació judicial (...).*

La Llei també preveu que per Reglament puguin establir-se les excepcions que es considerin oportunes per tal que gent que estigui en situació de comprovada pobresa severa pugui accedir-hi sense traves.

Les obligacions dels destinataris de la renda mínima d'inserció seran (excepte en els casos que en puguin quedar eximits per reglament)<sup>24</sup>:

- a) *Aplicar les prestacions a les finalitats corresponents.*
- b) *Comunicar a l'entitat gestora que correspongui, en el termini d'un mes, els canvis de situació personal o patrimonial que d'acord amb aquesta Llei puguin modificar, suspendre o extingir la prestació.*
- c) *Signar i complir el conveni d'inserció que s'estableixi en cada cas i dur a terme totes les altres activitats que derivin de la finalitat de la renda mínima.*
- d) *Facilitar la tasca de les persones que han d'avaluar-ne la situació i col·laborar-hi.*
- e) *Reclamar qualsevol dret econòmic que els pugui correspondre per qualsevol títol i exercir les accions corresponents per a fer-lo efectiu.*
- f) *No rebutjar una oferta d'ocupació adequada en els termes establerts per la normativa corresponent.*
- g) *Participar, d'acord amb el PIR i en funció de llur disponibilitat, en activitats de col·laboració social i cívica.*
- h) *No mendicar ni induir cap membre de la unitat familiar a fer-ho.*

<sup>24</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol II, article 7).

Els destinataris veuran extingit el dret a la percepció de la prestació econòmica<sup>25</sup>.

- a) *Per la pèrdua d'alguna de les condicions exigides per a concedir-la.*
- b) *Per la mort o l'absència<sup>26</sup> no justificada del titular (...). En el cas de mort o absència del titular per abandonament de la seva família o resolució judicial que comporti privament de llibertat del titular que sigui cap d'una unitat familiar, s'han de prendre les mesures adequades a fi que la resta dels components no quedin desprotegits.*
- c) *Per la comissió d'irregularitats comprovades, encaminades a obtenir-la o conservar-la (...) no es pot tornar a sol·licitar la prestació fins que no ha transcorregut, com a mínim, un any des de l'acord d'extinció.*
- d) *Pel trasllat de la residència a un municipi situat fora de l'àmbit territorial de Catalunya.*
- e) *Per l'incompliment reiterat, per causa imputable al titular, de les obligacions establertes a l'article 7.*

Tanmateix la suspensió de la renda mínima d'inserció no implica necessàriament el mateix efecte respecte a les altres mesures encaminades a la inserció social i laboral i a la prevenció de noves situacions de pobresa i marginació, que podran mantenir-se sempre que les circumstàncies dels seus titulars ho requereixin<sup>27</sup>.

Resultat d'aquest conjunt de requeriments, i d'altres factors que interactuen amb aquests i que s'exposaran amb posterioritat en estudiar detalladament l'entrada en el programa i l'estada dels beneficiaris en aquest -capítols sis i setè-, i com es recull en la taula 4.1., s'observa que la població beneficiària del programa<sup>28</sup> s'ha estabilitzat a Catalunya al voltant del 0.3%

<sup>25</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 24).

<sup>26</sup> S'entén per absència la circumstància que d'alguna manera impedeix la localització dels destinataris un cop exhaurits els procediments de notificació establerts per la normativa vigent, segons consta al capítol V, article 24.2, de la Llei 10/97 de 3 de juliol; *Llei de la renda mínima d'inserció* del Parlament de Catalunya.

<sup>27</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 25). Amb aquesta mesura es destaca la necessitat i importància de les restants mesures recomanades als beneficiaris -a banda de la prestació econòmica- per tal d'aconseguir la seva (re)inserció sociolaboral, i el fet que la mesura econòmica solament es rep a condició de complir les restants.

<sup>28</sup> Aquestes dades són senzillament per tal que el lector pugui tenir en aquest moment una idea orientativa de l'evolució de la cobertura del programa català en relació amb el volum de població que viu en aquesta comunitat. Un estudi detallat de les característiques de la

de la població catalana, havent estat la tendència des de l'inici del programa i fins al 1997 constant: cada any ha augmentat el nombre de persones afectades pels expedients vigents i el percentatge que aquestes representen sobre el total de població catalana, mentre que des del 1993 es palesa una tendència a la baixa del nombre de persones per expedient, segurament resultat de l'entrada de població amb característiques distintes de la que usualment havia sol·licitat beneficiar-se de programes de rendes mínimes en moments passats.

**Taula 4.1.- Evolució del volum de població beneficiària del PIRMI i del nivell de cobertura d'aquest programa sobre el total de població catalana**

POBLACIÓ	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Persones afectades pels expedients vigents	610	3.847	7.862	13.791	17.193	19.977	21.750	24.483	22.364
Variació relativa (%)	--	530.6	104.3	75.4	24.7	16.2	8.8	12.5	-8.6
% sobre població catalana	--	0.01	0.12	0.22	0.27	0.32	0.35	0.40	0.36
Persones per expedient	2.7	2.7	2.7	2.8	2.7	2.6	2.5	2.5	2.3
Expedients vigents	226	1425	2832	4890	6320	7543	8429	9708	9668

Font: Adelantado, J. i Noguera, J. A. (2001: 29).

## 5.- Mesures del PIRMI

Tal com ja s'ha indicat, són moltes i de diferent naturalesa les mesures que estan incloses en el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. En aquest apartat s'expliquen quines són les diferents mesures previstes, els objectius i criteris que les fonamenten, els requisits que han de tenir els beneficiaris per tal de participar en cadascuna d'elles, els agents que les proporcionen, el seguiment que se'n fa i els factors que poden condicionar-les.

Primer cal aclarir, però, que l'Administració considera no tan sols possible sinó també *necessari que l'ordre i el ritme d'aplicació de les diferents mesures i fases s'alteri i adapti en funció de les necessitats de cadascuna de les famílies, i que la seva aplicació es doni de manera*

---

població beneficiària del PIRMI a la ciutat de Barcelona es desenvolupa en els capítols sisè i setè d'aquesta tesi doctoral. D'altra banda, pot accedir-se a un estudi detallat d'aquestes dades a Catalunya consultant referències com: EMB YANKLOVICH (1993 i 1995b), GENERALITAT DE CATALUNYA (1994) o INSTITUT DEP (1996, 1998 i 1999).

*coordinada per augmentar-ne l'eficàcia i eficiència.* Això fa que els itineraris seguits puguin diferir entre ells, i que no calgui que tots els beneficiaris passin per totes i cadascuna de les fases i mesures previstes, sinó que solament hauran de seguir aquelles més adients i necessàries en cada cas. El conjunt de fases i mesures que cada individu haurà de realitzar en el seu procés d'inserció o reinserció social i laboral queden estipulades en el seu Pla individual d'inserció i reinserció social i laboral (PIR), dissenyat pels treballadors socials i, sempre que sigui possible, amb la col·laboració del mateix usuari.

En concret, els beneficiaris del PIRMI poden disposar de totes o algunes de les actuacions i prestacions següents<sup>29</sup>:

- Prestacions d'urgència i rescabament.
- Suport a la integració social, informació i orientació, i suport per a la col·laboració cívica.
- Formació d'adults.
- Suport a la inserció laboral.
- Prestació econòmica.

La Llei 10/97 també preveu la possibilitat que en el futur puguin establir-se noves mesures, i indica que també cal facilitar, d'acord amb les necessitats i els requisits propis de cada cas, l'accés als diferents serveis que puguin considerar-se necessaris i la concessió dels quals estigui regulada per la mateixa llei (sanitat -prevenció, tractament de la salut física i psíquica-, ensenyament, justícia i habitatge) o per posteriors reglaments.<sup>30</sup>

A continuació s'exposa detalladament en què consisteix cadascuna de les mesures citades, i es recull també un quadre-resum de totes elles al final d'aquest apartat. L'ordre d'exposició segueix l'ordre en què consten citades en la mateixa Llei 10/97 del 3 de juliol, sent aquest, a priori, l'ordre més lògic d'aplicació per a un beneficiari que requereix beneficiar-se de totes i cadascuna de les mesures. Així, s'exposaran en primer lloc les prestacions d'urgència i rescabament (apartat 4.4.1.), seguiran les mesures de suport a la integració social, informació i orientació i suport per a la col·laboració cívica (4.4.2), les de formació d'adults (4.4.3.), les de suport a la inserció laboral (4.4.4.) i, en darrer lloc, es detallaran les característiques de la prestació econòmica (4.4.5.). L'exposició de la prestació econòmica en darrer lloc també queda justificada perquè la percepció d'aquesta queda condicionada al correcte desenvolupament de les restants mesures recomanades.

<sup>29</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol I, article 3).

<sup>30</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol I, article 3).



## **5.1.- Prestacions d'urgència i rescabament**

Les prestacions d'urgència i rescabament tenen per objectiu cobrir mancances materials concretes que pateixin les famílies beneficiàries del PIRMI, tant aquelles que pateixen quan demanen entrar en el programa, com les que puguin esdevenir-se mentre hi són <sup>31</sup>. En són exemples les ajudes que permeten cobrir el pagament de lloguers, factures de llum, aigua o gas, o de factures d'alimentació endarrerides pendents de pagament.

A causa de les seves característiques definitòries, són mesures de caràcter esporàdic que poden concedir-se des que es detecta la necessitat i es preveu que la persona esdevindrà beneficiària del PIRMI; tanmateix, la seva concessió no implicarà necessàriament l'aprovació del PIR (Pla individual de (re)inserció).<sup>32</sup>

Correspon als equips d'atenció primària determinar-ne la necessitat de concessió, i a les administracions locals pertinents, segons la residència habitual de la família, aportar els recursos necessaris per cobrir-les. Tanmateix, és important que es racionalitzin i coordinin totes les actuacions que es fan en aquest camp per evitar tant possibles duplicitats, com que algunes necessitats puguin quedar desateses.<sup>33</sup>

## **5.2.- Suport personal a la integració**

Satisfetes les mancances materials concretes més primordials gràcies a les prestacions d'urgència i rescabament -en aquells casos en què això ha estat necessari-, el programa té com a objectiu afavorir la integració social de les persones. Amb aquesta finalitat ofereix als beneficiaris, els quals pretenen fer superar desestructuracions i mancances personals i familiars, mesures que els volen fer augmentar l'autoestima i la seva integració en l'àmbit comunitari i familiar; i, finalment, mesures que volen fer possible que estiguin informats i coneguin els serveis i les ajudes que poden obtenir tant de les administracions com de la comunitat.<sup>34</sup>

La importància d'aquestes mesures rau fonamentalment en el fet que, com s'ha justificat teòricament i com es comprovarà en la posterior anàlisi empírica, les persones en situació de pobresa i exclusió social

---

<sup>31</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 15.1).

<sup>32</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 15.2).

<sup>33</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 15.3).

<sup>34</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 16.1).

provenen sovint de situacions de desestructuracions o ruptures familiars, solen estar mancades de xarxes familiars i socials en les quals trobar suport o amb capacitat per poder-los ajudar, i sovint es constata entre elles un important desconeixement dels serveis i les mesures d'ajuda que poden rebre tant per part de les mateixes administracions, com d'altres entitats privades amb ànim de lucre o sense.

En aquest cas, com en el de les mesures d'urgència i rescabament, hi tenen un paper fonamental els serveis bàsics de l'atenció social primària, perquè són els que poden detectar aquestes necessitats gràcies al seu contacte amb l'usuari, i els responsables del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, que són els que, juntament amb ells, hauran de coordinar aquestes mesures.<sup>35</sup>

En concret, les actuacions de suport a la integració social del PIRMI són bàsicament les tres següents:<sup>36</sup>

- a) El suport i la motivació personal: *Té per objectiu la integració de caràcter psicològic, social i educatiu, fent que els seus destinataris superin desestructuracions i mancances personals i familiars. Sempre que sigui possible, aquestes actuacions s'han de fer intentant recuperar el suport de la família.*
- b) La informació i orientació: *Té per objectiu que els seus destinataris coneguin els serveis que normalment es poden obtenir de les administracions, de la iniciativa social i de la xarxa comunitària.*
- c) El suport per a la col·laboració cívica: *Pretén fomentar l'autoestima i la integració dels seus destinataris en l'àmbit comunitari.*

A banda d'aquestes, la Llei 10/97 preveu la possibilitat de poder dur a terme les accions de suport a la integració que es considerin necessàries.

Les mesures de suport personal a la integració comprenen diversos serveis i/o accions especialitzades entre les quals cal destacar el suport que l'atenció primària dona a la responsabilitat familiar, a l'escolarització dels menors, a l'autonomia personal i al seguiment de tractaments mèdics, de salut mental -tractaments psicològics i psiquiàtrics- i de desintoxicació -de l'alcohol i d'altres drogues-.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 16.2).

<sup>36</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 16.1).

<sup>37</sup> RENU, E. (1994: 39).

### 5.3.- Formació d'adults

Sovint, a les persones adultes que esdevenen beneficiàries del *Programa de la renda mínima d'inserció*, també els manca la formació bàsica que els pot permetre tant la realització personal com la inserció social i laboral<sup>38</sup>. És en aquests casos que el programa preveu que el Departament de Benestar Social s'ocupi de les actuacions formatives que siguin necessàries per fer factible la seva (re)inserció.<sup>39</sup>

Les necessitats de cadascuna de les persones són diferents. Per això, el programa preveu la realització de cursos formatius de distint nivell segons les condicions de partida de cadascun dels entrevistats. En concret, s'imparteixen vuit tipus de cursos<sup>40</sup>: els d'*alfabetització* i els de *neoelectors* (bàsicament destinats a ensenyar-los a llegir, escriure i comptar), els de *certificat* (on se'ls prepara per a l'obtenció del títol del certificat d'escolaritat), els de *pregraduat* i de *graduat* (on se'ls prepara per a l'obtenció del títol de graduat escolar); els de *postgraduat* (en què els beneficiaris amb el títol de Graduat Escolar amplien els seus coneixements); els d'*accés a la formació professional* (on aquells que no tenen el títol de graduat escolar es preparen per a les proves per a majors de 18 anys que els han de permetre obtenir el títol de Formació Professional de primer grau i accedir a la formació professional de segon grau) i els d'*accés a la Universitat* (en què se'ls prepara per a les proves d'accés a la Universitat per a majors de 25 anys).

### 5.4.- Suport a la inserció laboral

El PIRMI, com ja s'ha indicat, té per objectiu ajudar aquelles persones o famílies que no tenen prou recursos per tal d'atendre les seves necessitats més essencials mentre les prepara per a la seva inserció o reinserció social i laboral. Per tant, aconseguir la (re)inserció laboral -en aquells casos en què és possible- és un dels objectius bàsics del programa.

La fase d'inserció laboral té per objectiu dotar els beneficiaris de les eines necessàries per tal de poder accedir al món laboral en les mateixes

<sup>38</sup> Com s'ha argumentat prèviament en el capítol del marc teòric, destaca la importància de l'educació com a element que permet aconseguir la integració sociolaboral i defugir les situacions de pobresa i exclusió social. En el capítol que ens aproparà a les característiques concretes dels beneficiaris podrà palesar-se quin és el nivell educatiu dels beneficiaris del *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció* a Barcelona ciutat, i es veurà la menor formació relativa de la gent de més edat.

<sup>39</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 17.1 i 17.2).

<sup>40</sup> RENAÚ, E. (1994: 48-49).

condicions que qualsevol altra persona en situació d'atur.<sup>41</sup> Els seus objectius bàsics són facilitar als beneficiaris l'orientació professional, la motivació laboral i la formació ocupacional que els han de permetre la (re)inserció laboral; i *"no tant, excepte en alguns casos molt particulars, la creació de llocs de treball específics"*<sup>42</sup>. I, també, desenvolupar aquest conjunt de mesures *"des d'un punt de vista integrador, fugint de l'estigmatització dels beneficiaris i de la creació de recursos específics, (i) intentant la màxima normalització de la persona en el context social"*<sup>43</sup>

Els assistents socials són els encarregats de proposar les mesures d'inserció laboral que considerin adequades en l'elaboració del PIR de cada unitat familiar; els equips d'assessorament tècnic seran els encarregats d'avaluar-les i proposar-les en el seu informe a la Comissió Interdepartamental; i, finalment, la Comissió Interdepartamental és qui ha d'aprovar o denegar l'expedient en què se sol·liciten. Si s'aprova l'expedient, el seu beneficiari començarà a percebre l'ajuda econòmica, signarà el conveni d'inserció, i començarà a participar de les restants mesures que se li hagin assignat en els centres que la Direcció General d'Ocupació hagi considerat més oportuns, segons les característiques del beneficiari i les mesures que hagi de realitzar.

El Departament de Treball serà qui haurà d'exercir i coordinar les mesures de motivació, orientació laboral, formació ocupacional i suport a la inserció laboral que s'hagin recomanat a cada beneficiari segons les seves pròpies característiques i preferències i les demandes realitzades des del sector empresarial<sup>44</sup>. També podrà *"organitzar les actuacions de suport a la inserció laboral mitjançant empreses i entitats d'inserció, administracions locals o altres institucions o entitats col·laboradores (...) subvencionar les empreses i les entitats d'inserció que contractin laboralment destinataris de les accions de la renda mínima d'inserció (...), (i) ha de promoure accions que comportin l'autoocupació dels destinataris de les prestacions de la renda mínima d'inserció, amb la col·laboració, en el cas oportú, d'altres organismes o entitats (...) (i) ha d'impulsar la participació dels agents socials, amb l'adopció d'acords que facilitin la integració laboral dels destinataris de les accions de la renda mínima d'inserció."*<sup>45</sup>

La fase d'inserció laboral comprèn cinc tipus de mesures: *les d'orientació professional, les de motivació laboral, les de formació*

<sup>41</sup> RENAU, E. (1994: 41).

<sup>42</sup> RENAU, E. (1994: 41).

<sup>43</sup> RENAU, E. (1994: 42).

<sup>44</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 18.1).

<sup>45</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 18, apartats 2 a 5).

*ocupacional, les d'inserció laboral i les d'atenció psicosocial, les característiques de les quals s'exposen tot seguit en l'ordre en què consten a la Llei 10/97. Com en les restants mesures del programa, la Llei preveu que la seva aplicació ha d'adaptar-se a les necessitats pròpies de cada beneficiari no existint, per tant, un itinerari estàndard predeterminat.*

#### **5.4.1.- L'orientació professional**

Per orientar professionalment els beneficiaris i aconseguir la seva (re)inserció laboral, se'ls dirigeix a gabinets especialitzats on se'ls realitzen entrevistes personals en profunditat i se'ls fan proves psicotècniques adequades i adaptades al seu perfil. A partir dels resultats d'aquestes proves, s'emet un informe que orienta i aconsella sobre les actuacions que més li convenen atenent tant les característiques del mercat laboral, com les seves pròpies possibilitats segons les seves aptituds, la seva personalitat i els interessos professionals manifestats<sup>46</sup>.

El seguiment de la fase d'orientació professional correspondrà a aquests gabinets d'orientació, que hauran d'elaborar un seguiment quinzenal que inclourà dades com el nombre de citacions fetes, la seva assistència o no, les causes que poden haver justificat la no-assistència, les incidències que s'han esdevingut, i el seguiment dels contactes que els usuaris han tingut amb els assistents socials. En la darrera entrevista s'informarà el subjecte dels seus potencials.

Condicionen la realització d'aquestes mesures factors<sup>47</sup> com ara: l'edat; el nivell de formació; l'experiència laboral prèvia; la qualificació professional; la disponibilitat horària per càrregues familiars; l'existència de patologies físiques o psíquiques; l'enolisme i/o la presència d'altres toxicomanies; les ludopaties; els hàbits marginals o els dèficits intel·lectuals, verbals i/o manipulatius.

Per això, les persones que accediran a aquestes mesures d'orientació professional seran bàsicament *"persones no qualificades en busca de la primera feina; joves en edat de decidir quina formació han de fer; persones que tenen oficis que a l'actualitat no tenen sortida laboral; (i) persones de qui interressi valorar les capacitats i aptituds per a la inserció laboral o la mesura posterior més adient"*<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> RENAU, E. (1994: 42).

<sup>47</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 41; 43).

<sup>48</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 60).

### **5.4.2.- La motivació laboral**

La motivació laboral es durà a terme al principi del procés d'integració sociolaboral, i solament en aquells casos que ho necessitin; és una mesura especialment dirigida a persones amb breu o nul·la experiència laboral, i a persones en atur de llarga durada <sup>49</sup>.

El seu objectiu principal és *"la creació d'actituds i estratègies normalitzades i autònomes d'inserció social i laboral, potenciant l'adquisició, manteniment i consolidació d'hàbits de treball"* <sup>50</sup>, objectiu que es concreta en cinc punts específics l'assoliment dels quals és bàsic per poder afrontar amb possibilitats d'èxit les mesures de formació ocupacional i inserció laboral <sup>51</sup> i que són:

- *la millora dels hàbits de socialització dels beneficiaris perquè puguin aconseguir una correcta integració al medi;*
- *el coneixement de les habilitats i limitacions personals i el disseny d'un itinerari personalitzat cap a objectius socials, formatius i laborals;*
- *fomentar un procés de formació permanent i reciclatge personal i professional;*
- *aconseguir l'autonomia de la persona i la plena implicació en el seu procés d'inserció;*
- *capacitar la persona perquè assumeixi i interioritzi els hàbits laborals imprescindibles per integrar-se en el món laboral.*

Per tant, la mesura té per objectiu en aquesta fase potenciar tots aquells hàbits que són necessaris tant per aconseguir un lloc de treball com per poder mantenir-lo -com ara els encaminats a l'acceptació de normes i horaris, a facilitar unes bones relacions amb companys i superiors, a desenvolupar l'autoestima i confiança en un mateix i els que pretenen l'acceptació de les pròpies limitacions<sup>52</sup>-. També pretén esbrinar les causes que poden haver portat a la marginació i reestructurar els circuits per tal que el subjecte se'n pugui sortir, sent especialment important l'elaboració del Pla de treball per part dels professionals del Centre de Motivació al qual

<sup>49</sup> RENAU, E. (1994: 42). Les dades que es presentaran en capítols posteriors sobre les característiques dels beneficiaris del *Programa de la renda mínima d'inserció* a la ciutat de Barcelona, mostraran la creixent importància d'aquest col·lectiu i el procés de desqualificació que inicien a causa de la seva llarga exclusió del món del treball, del qual s'ha parlat anteriorment en l'apartat del capítol segon referent als canvis recents en el context econòmic i laboral.

<sup>50</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 65).

<sup>51</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 65-66).

<sup>52</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 58).

l'individu s'hagi assignat i que haurà de ser presentat als tècnics de la Direcció General d'Ocupació.

La fase de motivació laboral va instaurar-se perquè els treballadors socials es queixaven que era difícil poder aplicar amb èxit mesures ocupacionals, perquè els col·lectius que arribaven als serveis d'atenció primària patien sovint <sup>53</sup>:

- *problemes de desestructuració personal i social;*
- *acomodació a la pròpia situació de pobresa per manca d'hàbits personals, familiars, socials i laborals;*
- *mancances d'hàbits elementals d'higiene i cura personal;*
- *manca de coneixements bàsics per a la vida social i laboral (llegir l'hora, de saber anar més enllà del carrer on es viu,...);*
- *manca de coneixement dels propis recursos i potencialitats;*
- *manca d'autoestima i d'autonomia personal;*
- *comportaments incompatibles amb una relació laboral mínimament consistent (com: impuntualitat, incompliment de compromisos, no valoració del treball, manca de responsabilitat en el lloc de treball, manca de respecte per companys i superiors, incapacitat de mantenir un ritme de treball i de ser productius).*

La motivació laboral pretén que els beneficiaris superin aquestes mancances alhora que vol fer augmentar la voluntat de sortir de la situació en què estan immersos i la seva participació en el propi procés de (re)inserció. L'experiència dels treballadors socials mostra que hi ha beneficiaris que necessiten un procés de conscienciació que n'afavoreixi un canvi d'actitud (d'una actitud passiva a una actitud activa), i que faci que compreguin la necessitat d'aprehendre nous hàbits i d'augmentar la pròpia formació.

Condicionen l'aplicació d'aquesta mesura<sup>54</sup> les *característiques sociodemogràfiques* (edat, gènere, analfabetisme, tipus de llar, existència o no de càrregues familiars, etc.); les *característiques sanitàries* (embaràs, malalties i/o disminucions físiques, psíquiques o sensorials; enolisme o altres drogodependències, o malalties cròniques no invalidants però que condicionen a l'hora de poder desenvolupar una feina, etc.); les *característiques laborals* (manca d'experiència laboral, inestabilitat laboral, atur de llarga durada, activitats laborals marginals o poc qualificades, manca d'hàbits personals i socials o de motivació o interès per a la (re)inserció laboral, etc.); o *altres característiques dels nuclis familiars* que palesen les seves condicions de precarietat i marginació i la seva necessitat

---

<sup>53</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 63).

<sup>54</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 36-38; 40).

de gaudir d'aquest tipus de mesures (la manca d'habitatge, viure en un habitatge deficient o viure en un habitatge sense l'equipament mínim necessari; període perllongat de marginació i aïllament social, context sociofamiliar conflictiu, desestructuracions familiars, conducta delictiva, demandants habituals d'ajudes socials;...).

Per tot, l'objectiu d'aquestes mesures és beneficiar principalment a<sup>55</sup>:

- *aturats de llarga durada, amb poca experiència laboral i amb una edat superior als 35 anys;*
- *dones que faci molt de temps que no treballen;*
- *joves i no tan joves que necessitin un pas previ a la incorporació laboral de socialització i creació d'hàbits a causa de les seves característiques marginals;*
- *persones que no han treballat mai;*
- *persones que no tenen qualificació professional;*
- *subjectes que realitzen treball submergit;*
- *subjectes que no especifiquen la seva situació en relació amb el treball;*
- *persones que necessiten conscienciar-se del fet que necessiten un procés de formació.*

El seguiment de les mesures de motivació l'haurà de portar a terme en cada cas el gabinet o el recurs més adient segons el tipus d'intervenció requerit <sup>56</sup> i el farà mitjançant reunions periòdiques amb una freqüència no superior a la mensual en què es valorarà la incorporació dels usuaris; el grau

<sup>55</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 22-23; 58-59).

<sup>56</sup> Hi ha tres tipus bàsics d'intervencions:

Les *intervencions individuals* voldran incidir sobre factors individuals que condicionen i obstaculitzen la inserció; i permetran elaborar i introjectar pautes de conducta i hàbits que sovint la persona no té assumits a causa de la desestructuració patida. Consistiran en entrevistes individuals amb treballadors socials, psicòlegs o pedagogs, que permetran una tasca de suport i de contenció de les problemàtiques personals i socials.

Les *intervencions grupals* voldran aconseguir el desenvolupament dels subjectes en tots els aspectes relacionats amb la interacció en grup (acceptació de normes, responsabilitats envers els altres, etc.). Es duran a terme sessions en grup per tractar temes d'interès general i introduir conceptes bàsics relacionats amb l'ocupació; així, es crearà un espai de relació que permetrà el coneixement de les aptituds, limitacions, preferències i interessos de cadascun dels beneficiaris.

Els *tallers* permeten crear o retornar els hàbits laborals imprescindibles, i ofereixen activitats variades (jardineria, fusteria, serigrafia, confecció, soldadura, reciclatge de paper, etc.) que s'adeqüen a les característiques individuals, i permeten treballar hàbits d'assistència, puntualitat, respecte als companys i als superiors jeràrquics (professionals en les matèries, que fan de monitors), actituds envers el treball, productivitat, ritme de treball, creació d'un interès per l'aprenentatge i la formació necessària per accedir al mercat laboral.



d'assistència i la seva evolució; i s'hi faran les propostes de canvi de fase dins de la inserció laboral quan es considerin oportunes.<sup>57</sup>

Les mesures de motivació han d'acordar-les, segons les característiques de cada col·lectiu, l'Administració, les entitats i els assistents socials. Són les mesures d'inserció laboral més emprades i ben valorades, tant des de la mateixa Administració com per part dels assistents socials i entitats col·laboradores.

### **5.4.3.- La formació ocupacional**

La formació ocupacional té per objectiu proporcionar als beneficiaris coneixements específics sobre un ofici o professió, per tal que aquests puguin integrar-se laboralment. Els centres dedicats a oferir aquest tipus de mesures han de tutelar tant el procés de formació com el desenvolupament del beneficiari en el lloc de treball quan es produeix una contractació<sup>58</sup>.

La Direcció General d'Ocupació (DGO) pretén que siguin els centres que hi col·laboren de manera normalitzada aquells que rebin els beneficiaris del PIRMI que han de seguir cursos de formació ocupacional<sup>59</sup>. El seguiment dels beneficiaris ha de ser idèntic al dels restants alumnes amb l'única diferència que els tècnics del programa també estaran assabentats de la seva evolució (assistència, aprofitament, informació sobre cursos que se'ls han ofert i els que ha acceptat i/o rebutjat, els motius pels quals han refusat determinats cursos, obtenció o no del títol o certificat, etc.); i que, en els casos de perceptors de PIRMI, es farà també un seguiment sobre la inserció laboral que pugui esdevenir-se amb posterioritat als cursos.

L'aplicació de les mesures de formació ocupacional queda condicionada bàsicament per característiques dels beneficiaris<sup>60</sup> com ara: l'edat; les càrregues familiars i la disponibilitat horària; el nivell de formació; la qualificació professional i l'experiència laboral -que poden estar centrades en ocupacions sense demanda en l'actualitat i requerir una necessària requalificació professional-; el temps d'atur; l'aparició o la recaiguda en malalties; l'embaràs; les recaigudes en problemes d'enolisme o altres drogodependències; el dèficit de transport públic; el major o menor interès per la matèria; l'interès real per a la reinserció un cop finalitzi el curs; el desconeixement de les tècniques de recerca de treball; la recaiguda en hàbits marginals (prostitució, recollida de cartrons, venda ambulants), o la necessitat urgent d'ingressos que fa que l'individu rebutgi la formació.

---

<sup>57</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 27).

<sup>58</sup> RENAU, E. (1994: 42).

<sup>59</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 23).

<sup>60</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 44-46).

Per això, accedeixen a aquesta fase principalment<sup>61</sup>:

- *persones amb un nivell d'instrucció assolit inadequat per l'ocupació que desitgen;*
- *persones que tenen possibilitats de canviar de feina i necessiten millorar la formació;*
- *persones que han de canviar de feina perquè treballaven en ocupacions sense demanda en el mercat de treball actual;*
- *algun cas excepcional que es vegi que hi pot accedir directament perquè té possibilitats de col·locació immediata o de millorar la seva qualificació professional.*

#### **5.4.4.- La fase d'inserció laboral**

És la culminació desitjable del procés d'integració, ja que el seu objectiu fonamental és la consolidació del procés d'integració laboral en una feina. La consolidació que pot esdevenir-se com un procés progressiu en el qual l'individu accedeix al treball mitjançant contractes temporals en entitats subvencionades; o com un procés d'integració normalitzat en acabar un curs de formació ocupacional. En ambdós casos, l'objectiu no serà solament que l'individu trobi un lloc de treball, sinó que aquest es mantingui en el temps<sup>62</sup>; per això hi ha d'haver seguiment per part de la Direcció General d'Ocupació (DGO) i els mateixos centres en aquells casos en què es fa efectiva la col·locació un cop aquesta ha tingut lloc i durant el temps que s'estimi convenient.

Els centres col·laboradors tenen un paper clau en aquesta fase ja que són ells els que han de fer el seguiment dels usuaris del PIRMI, buscar empreses on poder inserir laboralment als beneficiaris, proporcionar contactes als beneficiaris i fer-los arribar les ofertes de treball de les empreses que col·laboren amb cadascun dels centres. També s'hi ensenyen tècniques de recerca de feina -com la lectura dels anuncis que ofereixen treball, l'elaboració de *curriculum vitae*, i/o la realització d'entrevistes-; i s'hi expliquen els tipus de contractes laborals existents, generalment, en sessions en grup.

Cal tenir present que, tot i que els centres faciliten a l'usuari algunes ofertes concretes i centres o empreses on poden anar a sol·licitar feina, l'objectiu de la fase d'inserció laboral no és tant aquest, sinó l'ampliació dels coneixements que tenen els beneficiaris del PIRMI de les tècniques de

<sup>61</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 61).

<sup>62</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 46-47).

recerca i del món del treball, per tal que puguin esdevenir autosuficients i ampliar el seu àmbit de recerca.

L'adopció de polítiques actives d'ocupació i també la participació social en aquest procés d'incorporació de la població exclosa del mercat de treball esdevenen fonamentals per a l'èxit de la fase d'inserció laboral. Per això la llei (*Ordre del 20/2/96*) reconeix la possibilitat que la DGO pugui establir convenis de col·laboració amb ajuntaments, consells comarcals i també empreses, organitzacions empresarials, gremis i entitats sense ànim de lucre, per tal d'aconseguir la (re)inserció laboral dels destinataris del programa; així com també, les accions de suport i les mesures d'acompanyament que es considerin oportunes.

Com es duen, però, a la pràctica aquestes polítiques d'ocupació? En realitat, els convenis de col·laboració es concreten en: a) accions de suport a la contractació o en b) mesures d'acompanyament<sup>63</sup>, de les quals poden beneficiar-se *empreses i entitats col·laboradores d'inserció*<sup>64</sup> que presentin projectes d'inserció i/o acompanyament laboral. Tenen preferència aquelles que hagin aconseguit que treballadors en procés d'inserció disposin d'una ocupació laboral estable; i existeix un nombre màxim de treballadors en procés d'inserció que legalment pot incorporar cada empresa i que ve determinat pel nombre de treballadors de la plantilla i l'objectiu social de l'empresa o entitat en qüestió<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Concretament les accions de suport a la contractació són ajuts que s'atorguen a les empreses i entitats per tal que contractin destinataris d'un PIR, i que tenen una durada mínima de 3 mesos i màxima d'un any. La seva quantia és la quantia bàsica de la renda mínima d'inserció sempre que aquest ajut no sigui superior al 60% del sou brut del treballador en procés d'inserció laboral. Les mesures d'acompanyament, en canvi, consisteixen en el suport professional que s'ofereix a l'usuari durant el seu procés d'inserció, bàsicament per donar-li assessorament i formació complementaris durant un màxim de dos anys.

<sup>64</sup> S'entén per *empresa o entitat col·laboradora d'inserció* qualsevol empresa o entitat legalment constituïda que estigui inclosa al Cens d'empreses i entitats col·laboradores d'inserció del Departament de Treball, i que dugui a terme un projecte d'inserció laboral de les persones destinatàries d'aquest programa. Es diferencien a) en el cens: empreses i entitats amb capacitat per dur a terme les mesures d'acompanyament i empreses que no podran dur a terme aquest acompanyament; b) pel seu objecte social: empreses mercantils ordinàries, i empreses i entitats que tenen una estructura de formació i acompanyament del treballador especialment desenvolupada i, alhora, que tenen per objecte social la inserció laboral de persones en situació de risc d'exclusió; segons consta al DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 70).

<sup>65</sup> Els límits establerts per a cada tipus d'empresa o entitat consten al DEPARTAMENT DE TREBALL (1996: 72): Les empreses o entitats que tinguin per objecte social la inserció laboral de persones en risc d'exclusió social poden tenir fins a un màxim del 50% del total de treballadors en procés d'inserció; les altres empreses o entitats tenen els límits següents: fins al 5% del total de la plantilla en les de 200 treballadors o més; fins a 10 treballadors en procés d'inserció en les que tenen de 40 a 200 treballadors en plantilla; fins a 3 treballadors en procés d'inserció en les que tenen de 10 a 40 treballadors en plantilla; 2 treballadors en

Per garantir la qualitat de la inserció, s'estableixen dues categories d'empreses i entitats: aquelles que contractaran els treballadors i que faran les mesures d'acompanyament laboral amb recursos propis; i aquelles que només contracten els treballadors -en aquest segon cas, les mesures d'acompanyament es duran a terme en els centres col·laboradors del Departament de Treball-<sup>66</sup>.

L'accés a aquest tipus de mesures queda bàsicament condicionat per<sup>67</sup> l'edat; el nivell de formació; la disposició o no de titulació laboral; la disposició d'un o altre tipus de qualificació professional; l'experiència laboral prèvia; la realització de treball submergit; el temps d'atur; el coneixement del món del treball i de les tècniques de recerca; la disponibilitat horària per càrregues familiars; les malalties físiques o psíquiques; les disminucions; la condició d'extoxicòmans, d'exalcohòlics o d'expresidiaris; l'existència d'hàbits marginals previs; o haver realitzat amb anterioritat les fases de motivació professional, orientació laboral i/o formació ocupacional.

Per tant, els beneficiaris d'aquestes mesures d'ajuda a la inserció seran destinataris del PIRMI per als quals el seu PIR preveu mesures ocupacionals i que s'integrin en una empresa o entitat col·laboradora, vinculació que es farà efectiva mitjançant un contracte laboral que durant un any donarà al treballador la condició de treballador en procés d'inserció. Es tractarà generalment de<sup>68</sup>:

- *persones que no necessiten una formació específica, i que poden accedir directament a un lloc de treball;*
- *persones capacitades que ja tenen una qualificació i que poden accedir directament al mercat laboral;*
- *persones que puguin incorporar-se a un treball de forma immediata.*

---

procés d'inserció en les que tenen de 4 a 10 treballadors en plantilla; i 1 treballador en procés d'inserció en aquelles empreses que tenen fins a 4 treballadors en plantilla.

A les empreses de treball temporal només un 10% del total d'hores facturades cada mes podran correspondre a treball fet per treballadors en procés d'inserció, sigui quin sigui el seu nombre de treballadors en plantilla; i la contractació d'aquests treballadors en procés d'inserció s'haurà de fer per a una jornada de treball mínima de 75 hores mensuals.

<sup>66</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 69; 71).

<sup>67</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 47-49).

<sup>68</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 26).

### **5.4.5.- La fase d'atenció psicosocial**

Aquesta fase s'adopta "mentre es realitzen altres mesures de caràcter social, en aquells casos que la situació en la qual es troba l'individu condiona la intervenció laboral"<sup>69</sup>.

L'atenció psicosocial s'adopta de forma provisional en determinats col·lectius <sup>70</sup> en els quals s'espera que es modifiquin determinades circumstàncies que els afecten i que hauran de permetre afrontar la (re)inserció laboral amb majors perspectives d'èxit. Mentre estiguin a la fase d'atenció psicosocial, no hauran de realitzar mesures d'inserció laboral -les tenen suspeses- per tal de poder beneficiar-se d'altres mesures socials més adients ateses les seves necessitats.

Hi ha casos en què el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya té establert que les persones no realitzin mesures d'inserció laboral de forma permanent<sup>71</sup>. Generalment són casos de beneficiaris que per raó d'edat, i/o de problemes físics i/o psíquics, veuen condicionades les seves possibilitats d'inserció laboral de tal manera que cal considerar que aquesta no és viable. Entre els col·lectius que tindran les mesures d'inserció laboral suspeses de forma permanent destaquen<sup>72</sup>:

<sup>69</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 19).

<sup>70</sup> Com a exemples d'aquests col·lectius poden citar-se -segons consta al DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 35-36)- les persones amb malalties físiques en les quals es preveu una millora o guarició; les persones amb malalties psíquiques en tractament; les persones amb toxicomanies no tractades o en la fase inicial de tractament; les persones que hagin iniciat tractament en comunitats terapèutiques; les persones que es troben empresonades o pendents de judici o compliment de condemna, excepte si pot suposar reducció de pena; els joves que realitzen el servei militar; les persones que cursen estudis reglats; els estrangers sense permís de treball; les dones embarassades o en període de lactància en el cas de les quals no es preveu que gaudeixin de plaça de guarderia en un termini inferior als 6 mesos; les persones amb càrregues familiars d'especial problemàtica (que requereixin la seva dedicació); les persones a l'espera d'una treballadora familiar; els malalts psiquiàtrics crònics o en processos aguts sotmesos a medicació que provoqui una disminució de les capacitats bàsiques de l'individu; les persones amb fractures que les immobilitzin o que tinguin propera una operació o que estiguin en un postoperatori; les persones indocumentades; o les persones pendents de judici o compliment de condemna.

<sup>71</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 34). El criteri de no-mesura pot establir-se des de la recepció de l'expedient o després d'haver realitzat alguna de les fases del programa, i podran decidir-ho tant els assistents socials -adjuntant la documentació adient-, com els tècnics de la Direcció General d'Ocupació -comunicant-ho a l'assistent social, que és en aquesta fase el professional de referència i, per tant, ha de disposar d'informació completa-

<sup>72</sup> DEPARTAMENT DE TREBALL (1999: 34).

- *persones amb edat superior als 57 anys;*
- *persones amb malalties psíquiques cròniques de caràcter invalidant;*
- *persones amb malalties físiques cròniques i progressives de caràcter invalidant;*
- *persones que tenen reconeguda una invalidesa permanent absoluta;*
- *persones que tenen reconeguda una disminució per les causes anteriorment exposades.*

En el capítol en què es detallen les característiques dels beneficiaris es veurà la importància relativa d'aquests col·lectius -i dels altres citats com a beneficiaris preferents de les diferents mesures d'inserció laboral- i la seva evolució en el temps.

### **5.5.- Prestació econòmica**

La mesura de suport econòmic inclosa en el PIRMI s'anomena *renda mínima d'inserció* i es caracteritza principalment<sup>73</sup> per ser gestionada pel Departament de Treball; per tenir caràcter periòdic -pagaments mensuals, per mes vençut-; per concedir-se per tal de cobrir les necessitats d'aliments i de subsistència de llar beneficiària; perquè la seva recepció està condicionada al desenvolupament correcte del PIR; i per ser intransmissible i no poder ser embargada, ni retinguda, ni donada en garantia de cap obligació.

L'import que la seva concessió suposa és únic a cada unitat familiar -és una prestació bàsica per titular sol o unitat familiar- i és variable. *Fins l'any 1998* l'import de la prestació s'estipulava en funció, bàsicament, de la resta d'ingressos que poguessin tenir els membres de la llar, i del nombre de membres de la llar beneficiària del programa<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 19, apartats 1 a 5).

<sup>74</sup> Com s'ha indicat prèviament -apartat 4.2.-la RMI és una mesura que pren com a unitat de referència la unitat familiar, per això s'estenen a tots els membres els fenòmens coneguts com "trampa de l'atur" i "trampa de la pobresa". Seguint RAVENTÓS D. (1999: 96-97) pot definir-se la "trampa de la pobresa" com "la penalització que comporta acceptar per part del beneficiari d'un subsidi condicionat, un treball remunerat"; i la "trampa de l'atur", com "un cas especial de la trampa de la pobresa" que fa referència al fet que "Per poder rebre el subsidi d'atur (...) en general la persona beneficiària no pot desenvolupar cap modalitat de treball remunerat. Es desincentiva la recerca de treball remunerat que no compensi el que s'està percebent en concepte de subsidi d'atur (...) també el treball a temps parcial i (...) incentiva el frau en forma de treball negre". Per ser el Programa

De fet, la RMI suposa la concessió d'una quantitat bàsica per al sol·licitant, a la qual se sumen quantitats complementàries en funció de cada membre addicional que formi part del nucli familiar; no tenen la condició de membres addicionals les persones perceptores de pensions de jubilació, d'invalidesa, de viduïtat i/o d'orfandat<sup>75</sup>.

Del còmput anual resultant (és a dir, el total que caldria abonar a la unitat familiar segons el nombre de membres considerat), se'n deduiran els ingressos de qualsevol mena de què disposin tant el titular com qualsevol altre membre de la unitat familiar, excepte els que expressament s'hagin marcat com a excepció mitjançant reglaments<sup>76</sup>, i que mentre aquests no es desenvolupin són els marcats en l'article 16.3 del *Decret 228/1995*, de 25 de juliol, és a dir, les prestacions finalistes per disminució, les de protecció a la família, les de la seguretat social pel fet de tenir un fill a càrrec i les remuneracions percebudes com a conseqüència de les accions d'inserció derivades del programa que tinguin una durada inferior o igual a sis mesos, i les pensions de jubilació, invalidesa, viduïtat i orfanat percebudes per qualsevol membre de la unitat familiar que no sigui el titular. En cas de contractes de treball en els quals la retribució fixada sigui inferior a la prestació econòmica de la RMI de cada nucli familiar, es deduirà el 75% dels ingressos per un període improrrogable de sis mesos.

La quantitat de diners percebuda haurà d'estar entre una quantitat màxima i una quantitat mínima, fixades per via reglamentària<sup>77</sup> que, de conformitat amb la disposició transitòria de la *Llei 10/97*, són momentàniament les indicades en el *Decret 228/1995*, de 25 de juliol que estableix que: "*la quantia que es reconegui no podrà ser superior al 190% de la prestació bàsica de la renda mínima d'inserció (RMI) ni inferior al 25% de la prestació bàsica de la RMI*"<sup>78</sup>.

A més d'aquestes consideracions, *des del gener de 1998*, s'ha acordat procedir a una revaloració de les prestacions que s'han anat concedint<sup>79</sup>, i que es realitzarà una revisió anual de la quantitat econòmica

---

*interdepartamental de la renda mínima d'inserció* una mesura que pren com a referència bàsica la unitat familiar, aquestes trampes s'estenen a tots els membres de la llar beneficiària, i incentiven un procés de desqualificació professional o de manca de qualificacions que tindrà serioses repercussions per a la reproducció de cercles viciosos de pobresa i exclusió social.

<sup>75</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol IV, article 19, apartats 1 a 5).

<sup>76</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol V, article 21.2).

<sup>77</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol V, article 21.3).

<sup>78</sup> GENERALITAT DE CATALUNYA (1995a) (*Decret 228/1995* de 25 de juliol: capítol 3, article 16.4).

<sup>79</sup> Informació facilitada per Glòria Gómez, del Departament de Treball de la Generalitat de

concedida en funció de l'evolució de l'índex de preus al consum (IPC), per tal que aquestes es vagin adaptant al cost real de la vida<sup>80</sup>.

L'evolució de les quantitats econòmiques concedides des del principi del programa -recollides en les taules 4.1. i 4.2- mostren que l'import base concedit no s'havia modificat entre el novembre de 1991 i el setembre del 1995, any en què va incrementar-se en 2.000 pessetes mensuals; el mateix increment que entre aquesta data i el gener de 1997. D'altra banda, pel que fa a les quantitats per membres addicionals, aquestes havien estat constants des del 1991 i fins a la reforma aplicada el 1998.

Les dades de la taula 4.2. recullen que l'any 1998 una persona que visqués sola i no obtingués cap altre ingrés que la prestació de la renda mínima percebria mensualment una quantitat de 42.882 pessetes; una llar on el titular visqués amb una altra persona, una quantitat mensual de 49.008 pessetes; una llar on el titular convisqués amb dues persones, una quantitat mensual de 54.113 pessetes; una llar on el titular convisqués amb tres persones, una quantitat de 59.218, una llar on el titular convisqués amb quatre persones, una quantitat mensual de 63.302 pessetes, i a partir d'aquest nombre de membres, per cada membre addicional que convisqués a la llar la quantitat mensual a obtenir augmentaria en 4.084 pessetes.

D'altra banda, i atenent les dades recollides en la taula 4.3., s'observa que el percentatge que la prestació bàsica suposa sobre el salari mínim interprofessional (SMI) va anar davallant de manera continuada entre el 1991 i el 1996, per incrementar anualment des de llavors. Aquesta ha estat també l'evolució de la prestació bàsica si es consideren els resultats de deflectir-la per l'IPC tenint en compte les pessetes de 1990. Aquesta taula també mostra que des de 1992 la prestació bàsica ha anat davallant el percentatge que suposa sobre el PIB mensual per càpita<sup>81</sup>.

Com pot palesar-se, en el còmput de la quantia de la prestació econòmica, no es consideren característiques com l'edat dels membres addicionals, que, com s'ha argumentat en l'apartat teòric, poden tenir una importància clau tant per a la quantitat i les característiques de les despeses

---

Catalunya, en l'entrevista realitzada el 22/4/98 amb la doctorand. També es parla d'aquest nou sistema d'establir la quantia de la renda mínima a ADELANTADO, J I NOGUERA, J.A (2001: 24), article en què s'esmenta que aquest mecanisme de revaloració pot permetre efectivament garantir el poder adquisitiu dels beneficiaris, però limitant, alhora, les possibilitats que els beneficiaris puguin obtenir potencials increments de la riquesa social real en èpoques de creixement econòmic.

<sup>80</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 21.1).

<sup>81</sup> Per a una interpretació més extensa i rigorosa de la taula, pot consultar-se ADELANTADO, J. I NOGUERA, J.A. (2001: 24-25).



**Taula 4.2.- Evolució dels imports de la renda mínima d'inserció**

Import bàsic i complements de la RMI	Des del 7/90	Des del 1/11/91	Des del 1/9/95	Des del 1/1/97	Des del 1/1/98
<b>Quantia bàsica:</b>					
Base	33.000	37.000	39.000	41.000	42.882
<b>Quanties addicionals:</b>					
Primer membre addicional	5.000	6.000	6.000	6.000	6.126
Segon membre addicional	4.000	5.000	5.000	5.000	5.105
Tercer membre addicional	4.000	5.000	5.000	5.000	5.105
Quart membre addicional	3.000	4.000	4.000	4.000	4.084
Per cada nou membre addicional	3.000	4.000	4.000	4.000	4.084

Font: Departament de Treball (1999).

**Taula 4.3.- Evolució de la quantia i intensitat de la prestació econòmica del PIRMI (1990-1998)**

Intensitat de la cobertura de la RMI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Prestació bàsica (ptes.)</b>	<b>33.000</b>	<b>37.000</b>	<b>37.000</b>	<b>37.000</b>	<b>37.000</b>	<b>39.000</b>	<b>39.000</b>	<b>41.000</b>	<b>42.882</b>
Variació relativa (%)	--	12.1	0.0	0.0	0.0	5.4	0.0	5.1	4.5
% sobre SMI	66.0	69.4	65.7	63.2	61.0	62.2	60.1	61.5	63.0
% sobre PIB per càpita i mes	25.5	24.0	26.9	26.1	24.7	24.0	20.4	20.2	19.9
<b>Prestació bàsica deflactada per l'IPC (ptes. de 1990)</b>	<b>33.000</b>	<b>34.848</b>	<b>32.931</b>	<b>31.152</b>	<b>29.625</b>	<b>29.950</b>	<b>28.662</b>	<b>29.206</b>	<b>29.936</b>
Variació relativa deflactada per l'IPC (%)	--	5.6	-5.5	-5.4	-4.9	1.1	-4.3	1.9	2.5
<b>Prestació per persona afectada (ptes.)</b>	<b>15.361</b>	<b>16.572</b>	<b>15.445</b>	<b>15.775</b>	<b>17.249</b>	<b>16.766</b>	<b>16.701</b>	<b>17.718</b>	<b>20.050</b>
% sobre prestació bàsica	46.5	44.8	41.7	42.6	46.6	43.0	42.8	43.2	46.7

Font: Adelantado, J. i Noguera, J. A. (2001: 24).

que caldrà efectuar, com per la demanda de responsabilitats i atencions que suposaran sobre els altres membres de la llar.

Tot i que la *Llei 10/97* atribueix a la prestació econòmica una finalitat alimentària i de subsistència, i indica que no pot ser embargada, ni transmesa, ni retinguda, ni donada en garantia de cap obligació, també reconeix l'existència de les obligacions de suport a familiars i permet que la Generalitat de Catalunya pugui exercir en nom del titular de la prestació o de qualsevol dels membres de la unitat familiar, les accions que corresponguin contra altres familiars que tinguin obligació -segons la normativa aplicable- de facilitar-los aliments<sup>82</sup>. També dóna a la Generalitat la capacitat d'exercir les accions de rescabament que puguin correspondre-li contra destinataris de la prestació econòmica de la renda mínima d'inserció que l'hagin percebuda indegudament.<sup>83</sup>

Quant al procés de concessió d'aquesta prestació, la *Llei 10/97* recull que *"L'abonament de la prestació econòmica s'ha d'efectuar un cop acordada la concessió de la prestació, amb efecte des del primer dia del mes següent al de la data d'entrada de la sol·licitud al registre corresponent de la Generalitat o de la data en què s'hagi completat tota la documentació necessària per acreditar la concurrència dels requisits. El pagament d'aquesta prestació econòmica s'ha de fer per mesos vençuts i directament al titular. No es poden produir endarreriments en el pagament superiors a un mes. El pagament dels endarreriments en cap cas no pot superar l'import d'una mensualitat a més de la corrent. Excepcionalment aquest pagament es pot fer a l'entitat que atengui la persona destinatària, quan això pugui assegurar-ne la finalitat"*<sup>84</sup>.

També es reconeix la possibilitat que, cas de considerar-se necessari, algunes llars puguin beneficiar-se del pagament de la renda mínima des del mateix mes de la petició -pagament immediat-, mentre s'espera la decisió definitiva<sup>85</sup>.

La durada màxima de la prestació serà de dotze mensualitats dins d'un exercici pressupostari<sup>86</sup>. Al final de cada exercici podrà anar-se prorrogant la seva concessió mentre s'estimi oportú. El canvi de les

<sup>82</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol IV, article 19.5).

<sup>83</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol IV, article 19.6).

<sup>84</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol V, article 23.1).

<sup>85</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol V, article 23.2).

<sup>86</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol V, article 23.3).

situacions personals i econòmiques o patrimonials de qualsevol dels components de la unitat familiar poden motivar la seva modificació - reducció o augment de la prestació econòmica-, la seva suspensió temporal i fins i tot la seva extinció.<sup>87</sup>

En concret, poden motivar una *suspensió temporal de la prestació econòmica*: que el titular o qualsevol dels membres de la unitat familiar percebin amb caràcter temporal ingressos econòmics per un import mensual igual o superior al que rebien de la renda mínima d'inserció; o que s'incompleixin les obligacions establertes en l'article 7 per a tots els destinataris de RMI. La suspensió és temporal perquè l'abonament es reprendrà quan desapareguin les circumstàncies que n'hagin motivat la suspensió<sup>88</sup>.

Poden motivar l'*extinció de la prestació econòmica*<sup>89</sup>: la pèrdua d'alguna de les condicions exigides per concedir-la; la mort o absència<sup>90</sup> no justificada del titular; la comissió d'irregularitats comprovades, encaminades a obtenir-la o conservar-la; el trasllat de la residència a un municipi situat fora de l'àmbit territorial de Catalunya; l'incompliment reiterat, per causa imputable al titular, de les obligacions establertes en l'article 7 per als beneficiaris de la Renda Mínima d'Inserció.

La suspensió o extinció del pagament de la prestació econòmica no implica necessàriament el mateix efecte respecte a les restants mesures encaminades a la inserció o reinserció social i laboral i a la prevenció de noves situacions de pobresa o marginació, de què puguin estar gaudint el titular o els altres membres de la unitat familiar, i que les circumstàncies permetin continuar valorant com a necessàries<sup>91</sup>.

Com es veurà en l'anàlisi de les trajectòries dels beneficiaris, que es fa en un capítol posterior, aquest fet comportarà que la durada de la dependència i la dels episodis de cobrament no siguin sempre coincidents. Hi haurà moments en què podrà percebre's ajuda econòmica solament, mentre altres vegades aquesta pot estar suspesa però continuar impartint-se altres tractaments -per exemple, tractaments mèdics o de desintoxicació-. Tanmateix, com s'ha indicat prèviament, l'abonament de la prestació

<sup>87</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 22.1).

<sup>88</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 22.2).

<sup>89</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 24).

<sup>90</sup> S'entén per 'absència' la circumstància que d'alguna manera impedeix la localització dels destinataris un cop exhaurits els procediments de notificació establerts per la normativa vigent, segons consta al PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: l'article 24.2).

<sup>91</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol V, article 25).

## Taula 4.4.- Quadre-resum de les mesures del PIRMI

- **PRESTACIONS D'URGÈNCIA I RESCABAMENT**
  - Cobrir mancances materials concretes preexistents o aparegudes durant el PIR.
  - Els SSAP determinen la necessitat i l'Administració local ha d'aportar els recursos.
- **SUPORT PERSONAL A LA INTEGRACIÓ**
  - Afavorir la integració social de la persona oferint-li:
    - a) Suport i motivació personal: ajuda psicològica, social i educativa per superar desestructuracions personals i familiars.
    - b) Informació i orientació sobre els serveis socials existents -tant propis de l'Administració com de la xarxa comunitària).
    - c) Suport a la col·laboració cívica: que pretén fomentar l'autoestima i integració dels beneficiaris a la comunitat.
  - També ajuden a augmentar l'autonomia de la persona, a seguir els tractaments mèdics, psíquics, psicològics o de desintoxicació que s'hagin considerat oportuns, i s'estimula la responsabilitat familiar, i l'escolarització dels menors.
  - Els SSAP determinen la necessitat; l'Administració local aporta els recursos; el Departament de Benestar Social coordina.
- **FORMACIÓ D'ADULTS**
  - Accions formatives per als adults per tal que assolixin un nivell de formació bàsic que els permetrà la inserció sociolaboral i la realització personal.
  - Els SSAP detecten les necessitats i el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya coordina la prestació de les mesures.
  - S'estableixen tres nivells de formació bàsics, i vuit tipus de cursos clarament diferenciats.
    - a) Alfabetització, que inclou 2 nivells de cursos: a1) alfabetització i a2) neolectors.
    - b) Pregraduat, que inclou 3 nivells de cursos: b1) certificat d'escolaritat, b2) pre-graduat i b3) Graduat Escolar.
    - c) Postgraduat: que inclou 3 nivells de cursos: c1) postgraduat, c2) accés a la formació professional i c3) accés a la Universitat.
- **SUPORT A LA INSERCIÓ LABORAL**
  - Accions que -en aquells casos en què és possible- faciliten als beneficiaris les eines necessàries per accedir al món laboral en les mateixes condicions que qualsevol altre aturat.
  - La coordinació de les mesures es du a terme des del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya. Les mesures són realitzades pel mateix Departament, per ajuntaments i per les entitats col·laboradores, intentant l'ús de recursos normalitzats en la mesura que sigui possible.
  - Preveu diferents tipus de mesures:
    - a) Orientació professional: estudia les característiques personals i interessos professionals dels beneficiaris i se'ls orienta sobre les accions més adequades per afavorir la seva inserció laboral ateses les seves pròpies potencialitats i les característiques del mercat laboral.
    - b) Motivació laboral: ajuda a aconseguir una major autonomia personal i també uns hàbits personals i laborals que permetin aconseguir i mantenir un lloc de treball.
    - c) Formació ocupacional: proporciona coneixements específics sobre un ofici o professió que permetin aconseguir la integració laboral.
    - d) Inserció laboral: culminació desitjable del procés. Per afavorir-la encara més en aquesta darrera fase del procés es familiaritza els beneficiaris amb les tècniques de recerca de feina, es fomenten convenis de col·laboració amb empreses i entitats i s'ofereix als entrevistats informació concreta sobre demandes laborals.
    - e) Atenció psicosocial: fase que suposa la suspensió temporal o permanent de les mesures d'inserció laboral, a fi i efecte de poder atendre altres necessitats més urgents en el subjecte o perquè aquesta inserció laboral s'ha considerat definitivament inviable.
- **PRESTACIÓ ECONÒMICA**
  - Mesura de suport econòmic inclosa al PIRMI i concedida per cobrir les necessitats d'aliments i de subsistència de la llar beneficiària.
  - La recepció està condicionada al correcte desenvolupament del PIR.
  - L'import és únic per unitat familiar i depèn bàsicament del nombre de membres de la llar, dels altres ingressos que aquests puguin rebre, i de l'evolució de l'IPC (índex de preus al consum).

econòmica queda condicionat al seguiment correcte de les restants mesures estimades necessàries en cada cas.

La taula 4.4. recull les diferents mesures que el *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció* preveu, en l'ordre en què s'han explicat en aquest capítol.

## **6.-El circuit operatiu del PIRMI**

La població objectiu del PIRMI són tots els ciutadans i ciutadanes amb greus dificultats econòmiques i socials que reuneixin els requisits que estableix la mateixa *Llei de la renda mínima d'inserció* del Parlament de Catalunya. Tots ells poden dirigir-se als serveis d'atenció primària i als serveis socials dels consells comarcals, dels ajuntaments i de les entitats privades d'iniciativa social homologades <sup>92</sup> pel Departament de Benestar Social, per tal de fer paleses les seves mancances i necessitats i, en cas que sigui oportú, tramitar la sol·licitud per ser beneficiaris del PIRMI.

Serà sobre la base d'aquestes demandes, i partint d'un plantejament de globalitat, que s'elaboraran els Plans individuals de (re)inserció social i laboral (PIR) amb què s'instrumentalitza l'aplicació del programa.

Els projectes PIR han de ser preparats i elaborats pels ajuntaments i els consells comarcals per mitjà dels equips bàsics d'atenció primària. També els poden elaborar aquelles entitats d'iniciativa social degudament homologades que gaudeixen d'un conveni de col·laboració amb els Departaments de Treball i Benestar Social per als seus projectes, i que presentin aquests projectes a través de l'Administració local que en cada cas correspongui <sup>93</sup>.

Tots ells hauran de procurar, sempre que això sigui possible, que els mateixos beneficiaris col·laborin i participin activament en el procés de confecció del seu PIR <sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Estaran degudament homologades a l'efecte de la Renda Mínima d'Inserció les entitats qualificades d'iniciativa social i registrades així en el Registre d'entitats, serveis i establiments socials del Departament de Benestar Social i que reuneixin els requisits que s'estableixin per reglament.

<sup>93</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 9.5).

<sup>94</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III article 9.2).

Cada PIR haurà de contenir<sup>95</sup>:

- *el diagnòstic de la situació personal i familiar;*
- *la comprovació dels mitjans econòmics de la unitat familiar -si s'ha considerat necessària-;*
- *els objectius que s'han d'assolir amb una previsió temporal de durada;*
- *el mètode que s'ha de seguir;*
- *la concreció de la periodicitat de relació que cal mantenir entre l'usuari i els treballadors socials;*
- *les accions que caldrà realitzar.*

Aquestes concrecions són molt importants, ja que l'incompliment d'aquests compromisos pot suposar la suspensió i/o extinció tant de la prestació econòmica que es rep en contraprestació, com de les restants mesures d'ajuda de què es pugui gaudir.

Acabat el disseny del PIR i un cop aquest ja incorpori la informació que s'acaba de mencionar, aquest projecte haurà<sup>96</sup> de ser enviat a la comissió territorial (local/comarcal) corresponent i per part d'aquesta, a les oficines de l'ICASS (Institut Català de la Seguretat Social). Llavors els equips d'assessorament tècnic -formats per membres tant del Departament de Benestar Social, com del Departament de Treball- dependents de la Comissió Interdepartamental n'hauran de fer un informe.

Seguidament, la Comissió Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció haurà d'emetre un informe vinculant on aprovi -totalment o parcialment- o desestimi cada projecte. L'informe es trasllada llavors a les Direccions Generals competents per tal que adoptin les resolucions que convingui en cada cas. Hi ha establert un termini màxim de dos mesos des de la presentació del projecte al Departament de Benestar Social per tal d'arribar a l'acord definitiu; en cas contrari, la prestació econòmica es considerarà provisionalment aprovada i la persona sol·licitant haurà de començar a percebre-la<sup>97</sup>.

La resolució de la Comissió Interdepartamental s'ha de fer arribar als departaments de Treball i de Benestar Social i a aquells altres departaments de la Generalitat de Catalunya que correspongui en cada cas -per exemple, els de Sanitat i Seguretat Social, Justícia o Educació-, per tal que procedeixin a actuar en conseqüència. L'aprovació del PIR (pronunciament d'aprovació de la Comissió Interdepartamental) comportarà

<sup>95</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 9.3).

<sup>96</sup> En les explicacions del circuit operatiu del PIRMI s'ha obtingut una valuosa ajuda de la UAB (1993a).

<sup>97</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 11, apartats 1 i 2).

l'assignació de la prestació econòmica en la quantia que correspongui i de les altres mesures que la *Llei de la renda mínima d'inserció* estableix (prestacions d'urgència i rescabament, suport a la integració social, informació i orientació, i suport per a la col·laboració cívica; formació d'adults; i Suport a la inserció laboral) que s'hagin considerat apropiades en cada cas <sup>98</sup>.

És important destacar, com ho fan Manuel Aguilar, Mario Gaviria i Miguel Laparra, la complexitat administrativa que suposa el programa català, i que aquesta complexitat comporta uns costos de temps importants, principalment quan "*al treball de cadascuna d'aquestes instàncies s'afegeix l'embussament de força serveis socials locals (per excés de treball) i el temps burocràtic de transmissió (enviaments, registres, etc.)*"<sup>99</sup>, que fan que "*el temps mitjà de tramitació oscil·li entorn dels dos mesos*"<sup>100</sup>. I també<sup>101</sup>, la relativa llunyania que hi ha entre els processos d'elaboració i decisió del contingut dels PIR<sup>102</sup> i el sol·licitant -que sovint solament contacten en el moment que ha de signar el Conveni d'Inserció- i els mateixos Serveis Socials -que veuen molt limitada la seva capacitat de seguiment dels usuaris<sup>103</sup>-.

És també un tret a destacar la incorporació en el procés de gestió de les entitats d'iniciativa social, "*element original del salari social català, i que està sent incorporat de manera més limitada en altres comunitats*"<sup>104</sup> i que permet la captació d'un segment de població exclosa i necessitada d'ajuda que difícilment la rebria sense la mediació d'aquestes entitats especialitzades des de fa temps en l'atenció d'alguns dels col·lectius més

<sup>98</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 11, apartat 3).

<sup>99</sup> AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 389)

<sup>100</sup> Les estimacions fetes en l'avaluació del propi Ajuntament de Barcelona l'any 1996 indiquen que el temps de tramitació és encara major, així consta a (Ajuntament de Barcelona (1997c:25) on es recull textualment que: "*el temps total de tramitació d'un PIRMI més freqüent està entorn dels 120 dies (4 mesos) segons l'opinió dels CSS*". És oportú esmentar l'eternitat que aquest període d'espera pot suposar per a les persones en necessitat que esperen poder beneficiar-se del programa.

<sup>101</sup> L'observació que segueix està apuntada a AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 389) en el seu estudi monogràfic del PIRMI català.

<sup>102</sup> La majoria de les decisions corresponen als equips d'assessorament de la Generalitat que les prenen generalment sense contacte directe amb els sol·licitants, treballant amb la informació escrita remesa pels Serveis Socials.

<sup>103</sup> Les dificultats de seguiment dels usuaris es donen sobretot en els casos que solament han de seguir mesures d'inserció laboral ja que queden únicament encarregats del seu seguiment administratiu. En els casos restants, si han d'ocupar-se completament del seu seguiment i atenció, sobretot de les mesures d'atenció psicosocial. Tant en uns com en els altres tipus de cas, però, la principal dificultat per a fer un bon seguiment de les persones assistides sol ser la sobrecàrrega de treball i/o la manca de mitjans que acusen molts dels treballadors socials.

<sup>104</sup> AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 389).

necessitats -per exemple transeïnts i sense sostre que acudeixen a determinats menjadors públics o en demanda de roba o acolliment a determinades entitats o institucions de caràcter religiós o privat-.

## **7.- Agències i capacitat de gestió del PIRMI**

Les diferents resolucions, lleis i acords de col·laboració signats entre empreses i entitats i els distints nivells de l'Administració de Catalunya són indicatius de l'important paper que aquests han desenvolupat en l'establiment i desenvolupament del *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció*.

En aquest apartat s'explica la jerarquització d'aquestes diferents agències, les relacions entre elles, i la seva major o menor capacitat de gestió del programa segons el que la Llei estableix.

Per fer-ho s'exposen les principals tasques de cadascun dels òrgans que intervenen en la gestió del programa -distingint clarament entre aquells que s'han creat per al programa i aquells altres ja existents però que també s'impliquen en la seva gestió- i quina ha de ser la seva composició; algunes de les seves principals relacions amb els altres agents gestors de la mesura, i les relacions de jerarquia entre ells.

No s'aprofundeix en les tasques concretes efectuades perquè aquestes ja s'han explicat detalladament en els apartats precedents, principalment el referent a les mesures que el programa incorpora (4.4.) i el que parla de la instrumentació d'aquest (4.5.). També s'ha caracteritzat amb anterioritat -capítols 2 i 3- i per això no es defineix aquí- el funcionament concret de l'estat del benestar i la importància i les característiques de l'articulació de l'actuació dels diferents ens administratius (estatals, comunitaris, locals) en l'organització i el disseny dels programes de rendes mínimes a Espanya, Catalunya i Barcelona ciutat.



## 7.1.- Instàncies creades pel programa

### 7.1.1.- La Comissió Interdepartamental

La Comissió Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció és, segons la *Llei 10/97* el màxim òrgan responsable de la gestió del PIRMI, i qui ha de dirigir i coordinar les funcions dels departaments de Treball i Benestar Social<sup>105</sup>.

Les seves funcions són <sup>106</sup>:

- *impulsar l'aplicació de la prestació de la renda mínima d'inserció en tots els aspectes;*
- *emetre informes vinculants sobre els projectes presentats;*
- *coordinar les accions dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya referents a la Renda Mínima d'Inserció;*
- *coordinar, amb caràcter general, les actuacions relatives a la Renda Mínima d'Inserció dels serveis socials d'atenció primària dels ajuntaments i dels consells comarcals que tinguin assumides aquestes competències, i també les col·laboracions de les entitats d'iniciativa social que hi participin; i, amb aquestes finalitats, dictar aquelles instruccions que consideri necessàries;*
- *emetre un informe vinculant d'homologació de les entitats d'iniciativa social, amb el dictamen previ dels ajuntaments i consells comarcals afectats, tot havent escoltat les entitats d'iniciativa social ja homologades que actuen en el territori corresponent;*
- *avaluar periòdicament la prestació de la Renda Mínima d'Inserció en conjunt per tal de valorar-ne el grau de desenvolupament i els resultats de l'aplicació. Amb aquesta finalitat s'haurà d'informar anualment el Parlament de Catalunya de la gestió del programa i de la valoració del desenvolupament i els resultats de l'aplicació d'aquest; i d'encarregar, com a màxim cada tres anys, les estadístiques i les recerques que consideri necessàries, emetent els informes corresponents;*

<sup>105</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol III, article 8.1).

<sup>106</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol III, article 8.4).

- *proposar al Govern les modificacions que consideri oportú introduir en la normativa reguladora de la Renda Mínima d'Inserció;*
- *fer el seguiment i la coordinació d'altres actuacions que estiguin relacionades amb la Renda Mínima, coordinant-se per aquest motiu amb els departaments de la Generalitat que correspongui;*
- *planificar, coordinar, dissenyar, elaborar i mantenir les estadístiques relatives a la Renda Mínima d'Inserció;*
- *emetre els informes vinculants d'aprovació o denegació dels PIR, i comunicar el seu veredictes als departaments de la Generalitat de Catalunya que hagin d'estar immersos en el seu desenvolupament.*

La Comissió Interdepartamental quedarà formada per entre sis i nou vocals, d'entre els quals els consellers de Treball i Benestar Social escolliran un president/a i un secretari/ària amb caràcter rotatiu<sup>107</sup>.

### **7.1.2.- El Comitè de Seguiment**

La Comissió Interdepartamental compta amb un òrgan assessor que s'anomena Comitè de Seguiment de la Renda Mínima d'Inserció, i en el qual hauran de tenir representació les administracions locals, les entitats d'iniciativa social i les organitzacions professionals, sindicals, empresarials i cíviques relacionades amb les finalitats de la Renda Mínima d'Inserció<sup>108</sup>.

Les funcions del Comitè de Seguiment són<sup>109</sup>:

- *conèixer l'aplicació de la Renda Mínima d'Inserció i el desenvolupament d'altres actuacions que hi estiguin relacionades;*
- *valorar periòdicament els resultats de la Renda Mínima i d'altres actuacions que hi estiguin relacionades;*
- *formular observacions, propostes i projectes de modificació de la normativa i de l'aplicació de la Renda Mínima d'Inserció;*
- *emetre informe sobre les consultes que li formuli la Comissió Interdepartamental;*

<sup>107</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 8.3).

<sup>108</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 8.5).

<sup>109</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, articles 8.6 i 8.7).

- *reunir-se trimestralment.*

### **7.1.3.- Comissions d'assessorament locals**

La *Llei 10/97* de 3 de juliol també reconeix la possibilitat de "*constituir organismes de coordinació, d'àmbit municipal, comarcal o regional, la composició i el funcionament dels quals s'han de fixar per reglament*", i que hauran de tenir per finalitat la coordinació i racionalització de totes les actuacions que es deriven de l'aplicació de la renda mínima d'inserció en el camp de l'atenció social primària, gaudint de la informació necessària per gestionar adequadament aquestes accions<sup>110</sup>. Per a la garantia d'un seguiment correcte de l'aplicació de la Renda Mínima es demana<sup>111</sup> també que es realitzin avaluacions periòdiques (com a mínim cada quatre anys), i balanços anuals detallats que permetin fer-ne una avaluació continuada, i que hauran de presentar-se al Parlament de Catalunya juntament amb les propostes que s'estimin convenients.

## **7.2.- Altres instàncies que participen en la gestió**

### **7.2.1.- El Departament de Benestar Social**

El PIRMI, com el seu propi nom indica (*Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció*), és un programa que des del seu origen i donada la seva natura necessita de la col·laboració i actuació coordinada de diferents departaments de la Generalitat de Catalunya. Des de la seva creació, dos d'aquests han estat clau. Es tracta del Departament de Benestar Social i del Departament de Treball. Cada vegada més, però, s'ha anat comprnent la necessitat d'establir mecanismes de coordinació amb altres departaments, principalment, pel que fa als departaments de Sanitat i Seguretat Social, d'Ensenyament, de Justícia, i de tots aquells altres que han anat col·laborant en la prestació de les mesures incorporades en el programa.

---

<sup>110</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol III, article 14.1).

<sup>111</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol III, article 14.3). Les Comissions d'Assessorament Territorial citades a AGUILAR, M., GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 388) en serien una mostra. El seu principal objectiu: recollir i informar de les sol·licituds d'incorporació al PIRMI i dels corresponents projectes PIR. El seu àmbit d'actuació: sol ser municipal en els municipis de més de 20.000 habitants, i comarcal en els menors.

Els dos departaments clau, continuen sent, però, el Departament de Benestar Social i el Departament de Treball i, per al bé del programa, és molt important la seva coordinació i el seu repartiment de les tasques a fer.

Són tasques que corresponen al Departament de Benestar Social:

- *la coordinació de les actuacions de suport a la integració social (bàsicament consistents en: suport i motivació personal per a la integració de caràcter psicològic, social i educatiu; informació i orientació, el suport a la col·laboració cívica), en col·laboració amb els serveis bàsics d'atenció social primària<sup>112</sup>;*
- *les accions de formació d'adults que s'adrecen a persones adultes perquè assoleixin la formació bàsica que els ha de permetre la inserció o reinserció social o laboral i llur realització personal<sup>113</sup>.*

### **7.2.2.- El Departament de Treball**

El Departament de Treball és l'altra peça fonamental de l'engranatge del PIRMI, i és aquest departament l'encarregat de<sup>114</sup>:

- *les actuacions de motivació, orientació laboral, formació ocupacional i suport per a la inserció laboral;*
- *adequar -en la mesura en què sigui possible- l'oferta formativa ocupacional als col·lectius més necessitats;*
- *organitzar les actuacions de suport a la inserció laboral mitjançant empreses i entitats d'inserció, administracions locals o altres institucions o entitats col·laboradores;*
- *pot subvencionar les empreses i les entitats d'inserció que contractin laboralment destinataris de les accions de la Renda Mínima d'Inserció;*
- *promoure accions que comportin l'autoocupació dels destinataris de les prestacions de la Renda Mínima d'Inserció, amb la col·laboració, en el cas oportú, d'altres organismes o entitats;*
- *gestionar la prestació econòmica de la renda mínima d'inserció.*

<sup>112</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 16).

<sup>113</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 17).

<sup>114</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, articles 18 i 19.1).

### 7.2.3.- Les entitats d'iniciativa social homologades

Les entitats d'iniciativa social degudament homologades<sup>115</sup> que aconseguixin convenis de col·laboració també poden participar en la gestió de la Renda Mínima d'Inserció, i resten obligades a facilitar la informació que la Comissió Interdepartamental els demani a fi de garantir el compliment dels requisits necessaris per a la percepció de les ajudes<sup>116</sup>. Les condicions i característiques de la seva col·laboració quedaran determinades en el mateix conveni que signin amb la Generalitat de Catalunya. Tradicionalment aquestes entitats han estat centrant la seva acció en col·lectius de difícil accés als serveis socials desenvolupant, en molts dels casos, una acció complementària a la d'aquests.

La seva participació en el PIRMI es dona tant en la fase de tramitació de les sol·licituds, com en el procés d'aplicació dels PIR (Plans individuals de (re)inserció).

De les entitats que col·laboren en la gestió i tramitació de sol·licituds del PIRMI<sup>117</sup>, algunes d'elles, a més, ofereixen mesures d'ocupació o

---

<sup>115</sup> Segons consta a: PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol) en l'article 9.6. "són homologables a l'efecte de la renda mínima les entitats qualificables d'iniciativa social i registrades així en el Registre d'entitats, serveis i establiments socials del Departament de Benestar Social, i que reuneixin els requisits que es determinin per reglament".

<sup>116</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol III, article 14.2).

<sup>117</sup> Segons ens consta -COMISSIÓ INTERDEPARTAMENTAL DE LA RMI (2000)- les entitats que col·laboren en la RMI són les següents (entre parèntesi consta el nombre d'expedients tramitats per cadascuna d'elles i la principal problemàtica que atenen, tal com consten en aquesta font):

Gaudeixen de subvenció: APIP (136; atenció a famílies i altres problemàtiques), ASSOCIACIÓ RAUXA (53; atenció a persones amb problemàtica d'alcoholisme), A. CARITAT S. V. DE PAUL (50; atenció a persones amb problemes de marginació al barri de Ciutat Vella); CÀRITAS DE BARCELONA (331; atenció a famílies i tot tipus); CÀRITAS DE GIRONA (28; atenció a famílies); CÀRITAS DE TARRAGONA (26; atenció a famílies); FUNDACIÓ ESCÓ (91; atenció a dones monoparentals i problemàtica de prostitució al barri del Raval); FUNDACIÓ FONT PICANT (13; atenció a persones drogoaddictes en fase de post-internament); F. C. O. J. S. GAVINA (34; atenció a persones amb problemes de marginació al barri de Ciutat Vella); FUNDACIÓ S. P. CLAVER (20; atenció a persones amb problemes de marginació al barri de Ciutat Vella); FUNDACIÓ TRINIJOVE (41; atenció a joves expressos i les seves famílies); i IRES (111; atenció a famílies i a homes que viuen sols). També col·laboren en la RMI tot i que no gaudeixen de subvenció: CÀRITAS DE VIC (23; atenció a famílies); F. MERCÈ FONTANILLES (16; dedicada exclusivament a la problemàtica de la drogoaddicció); ASSOCIACIÓ PER A LA REINSERCIÓ DE DONES (28; atenció a joves en situació de 3er grau d'empresonament); ASSOCIACIÓ INICIATIVES SOLIDÀRIES; CÀRITAS DE LLEIDA; CENTRE DE REINSERCIÓ SOCIAL RECOLLIM I FUNDACIÓ ASSISTÈNCIA I GESTIÓ INTEGRAL (d'aquestes darreres no indiquen nombre d'expedients tramitats ni problemàtica central atesa, tot i que ens consta que en tenen menys que les anteriors).

formació d'adults<sup>118</sup>. Per nombre de casos atesos destaquen en importància IRES, APIP i CARITAS BARCELONA; tanmateix, és important considerar

S'afirma que aquelles que tenen concedides subvencions les reben a posteriori aportant els justificants de la tasca efectuada, i que aquestes no són directament proporcionals al volum d'expedients de cadascuna de les entitats, sinó que també consideren si es tracta d'entitats que fa temps que atenen i ajuden persones en aquestes situacions, molt arrelades o amb un important prestigi. La subvenció es destina fonamentalment a treballadors o assistents socials i a educadors especialitzats, cobrint totalment o parcialment el seu treball en aquestes entitats en funció de si dediquen tot el seu temps o només part d'aquest mateix a la Renda Mínima d'Inserció.

<sup>118</sup> El document DEPARTAMENT DE TREBALL (1998) recull una relació de les empreses i centres col·laboradors que mostra la participació en aquestes qüestions tant d'ajuntaments, com d'associacions com d'empreses. Concretament consten en aquesta relació els ajuntaments de Barcelona, Rubí, Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Sant Bartomeu del Grau, Sant Cugat del Vallès i Santa Coloma de Gramenet; i també, APIP (a Barcelona i Figueres); APTITUD, SCP (a Badalona), APTOS (a Tarragona), ARCE, SCP (a Barcelona), A.CISJF (a Barcelona), Associació CAN CHATARRA DE BARCELONA, Associació de DONES PER A LA REINSERCIÓ LABORAL (SURT) (a Barcelona), CÀRITAS DIOCESANA (DE BARCELONA i DE GIRONA), COPPIA (a Manresa i Sabadell), CENTRO CULTURAL GITANO (a Sant Adrià de Besòs); CENTRE DE FORMACIÓ AULA 7 SL (a Manresa), CENTRE PROMOCIÓ SOCIAL FRANCESC PALAU (al Prat de Llobregat), COPSA (a Barcelona), CEJAC (a Barcelona), CEK FORMACIÓ I RECICLATGE EMPRESARIAL SL (a Barcelona), CEOP ORIENTACIÓ SL (a Barcelona), MAC PSICÒLEGS (a Barcelona), CONFEDERACIÓ D'EMPRESARIS DEL BAIX LLOBREGAT (a Cornellà), CORESSA (a Sant Boi de Llobregat), EINA CENTRE DE SERVEIS SL (a Reus), EMPLEO Y DESARROLLO SL (a Barcelona), FASAP PSICÒLEGS, SL (a Barcelona), FOMENT DE TERRASA SA (a Terrassa), FONDO PROMOCIÓN DE EMPLEO DEL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN NAVAL (a Sant Adrià de Besòs), FORMACIÓ I TREBALL, FUNDACIÓ PRIVADA (a Barcelona), FUNDACIÓ PRIVADA CENTRE MÈDIC-PEDAGÒGIC (a Vic), FUNDACIÓ PRIVADA PIMEC (a Barcelona), FUNDACIÓ PRIVADA FETS (a l'Hospitalet de Llobregat), FUNDACIÓ PRIVADA TRINJOVE (a Barcelona), FUNDACIÓ PRIVADA PRAHU (a Barcelona), GABINET D'ESTUDIS GECIP (a Barcelona), GABINET DE PSIQUIATRIA I PSICOLOGIA, BALMES SL (a Barcelona), GALICIA, GULLEN I PEREZ ASSOCIATS, SCP (a Barcelona), GENERAL FAST SERVICE COMPANY SA (INSER) (a Barcelona, Igualada i Mataró), PSIOR (a Barcelona), GRANJA ESCUELA SOLDEVILA (a Santa Perpètua de Mogoda), GUIA CENTRE PSICO-PEDIÀTRIC I D'ORIENTACIÓ PROFESSIONAL, SCP (a Barcelona), IDEAS Y EMPLEO SL (a Barcelona), INSTITUT DE SERVEIS SOCIALS I ESCOLA TALLER DE TORTOSA (a Tortosa), IRES (a Barcelona i Girona), GENUS SL (a Barcelona, Girona i Reus), INSTITUT MUNICIPAL DE FORMACIÓ 'MAS CARANDELL' (a Reus), INSTITUT MUNICIPAL DE PROMOCIÓ DE L'OCUPACIÓ DE BADALONA (a Badalona), INSTITUT MUNICIPAL DE PROMOCIÓ ECONÒMICA DE MATARÓ (a Mataró), INTERVENCIÓN Y DIAGNÓSTICO PRISOLÓGICA Y EMPRESARIALS SL (a Barcelona, Reus i Tarragona), MOSGRA SL (a Lleida), ORDEN CLÉRIGOS REGULARES ESCUELAS PIAS (a Barcelona, Granollers, Igualada i Terrassa), PATRONAT MUNICIPAL DE DESENVOLUPAMENT I PROMOCIÓ D'OCUPACIÓ DE RIPOLLET (a Ripollet), MARIA INÈS PEREZ BUIL (a Barcelona), PSIQUE (a Lleida), PUNT SCP (a Barcelona), ROMEU-VEA SL (a Barcelona), SPAL (a Sant Cugat del Vallès), SERSA SERVEIS SOCIALS I ADMINISTRATIUS SCCL (a Girona i

que algunes entitats com RAUXA, ARED o FONTPICANT estan especialitzades des de ja fa temps en alguns dels col·lectius justament més problemàtics i de més difícil (re)inserció<sup>119</sup> i que és justament la seva col·laboració la que permet que aquest tipus de persones sol·licitin i puguin rebre efectivament l'ajuda del programa<sup>120</sup>.

Seguint Sarasa, Almeda i Obiols cal afirmar que "a Catalunya existeix una clara voluntat política (...) d'incorporar en l'aplicació del programa (...) la intervenció de les entitats privades de caràcter mercantil i les d'iniciativa social, sense finalitat de lucre, així com també els agents socials (sindicats i organitzacions empresarials)"<sup>121</sup>, tot i que també cal reconèixer que "el nivell de participació de totes aquestes institucions és diferent depenent del tipus d'actuació en què s'impliquen"<sup>122</sup>. Respecte a aquests diferents nivells de participació, i seguint també l'aportació d'aquests autors<sup>123</sup>, pot afirmar-se que les "prestacions d'urgència i rescabament" i "les accions de suport psicosocial" les duen a terme sistemàticament els equips d'atenció primària i que també es reconeix a les entitats d'iniciativa social poder fer aquestes tasques; mentre que, en "les accions de suport a la inserció laboral" hi tenen un pes més important les entitats tant d'iniciativa social com mercantils. Dins d'aquestes darreres -les

---

Figueres), TÉCNICAS PARA LA INICIATIVA SA (a Barcelona i Lleida), TEIA GABINET D'ORIENTACIÓ SL (a Barcelona) i UNIÓ GITANA DE GRÀCIA (a Barcelona).

<sup>119</sup> RAUXA és un centre terapèutic ocupacional per a alcoholícs; FONTPICANT, per a drogodependents, i ARED ofereix tallers ocupacionals a dones expreses o en tercer grau de presó, algunes de les quals són beneficiàries del *Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció*, segons les informacions sobre les entitats que han estat facilitades telefònicament per Rosa Pruna del Departament del PIRMI a la doctorand, el dia 11 d'octubre de 2000.

<sup>120</sup> Aquest reconeixement de la importància de la participació de les entitats d'iniciativa privada -i des d'una perspectiva històrica principalment a Catalunya i Espanya de les de caràcter religiós o vinculades a l'Església- es palesa, entre altres, a SARASA, S.; ALMEDA, E. I OBIOLS, D. (1999: 4 i 9), a NOGUERA, J. A. (2000b: 241) i, com s'ha vist prèviament, a AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. I LAPARRA, M. (1995: 389). També completen diversos aspectes sobre la participació de la societat civil i la seva influència en la gestió de la política social en particular, i en el reconeixement dels seus interessos en general, obres com les citades en la bibliografia com: GINER, S. I PÉREZ YRUELA, M. (1979) -sobre la corporativització-; AGUILAR, S. (1994) -sobre un model teòric per a l'anàlisi empírica de l'acció sindical i les associacions voluntàries (no lucratives) que vertebraven la societat civil-; SARASA, S. i MONTAGUT, T. (1995) -sobre la diferent capacitat dels grups socials (treballadors, elits polítiques, etc.) per mobilitzar recursos i aconseguir major o menor força política i per tant major o menor reconeixement social de les seves necessitats-; ALABART, A. (1981, volum II) (1986) I (1998) -sobre la importància del moviment associatiu veïnal i sobre el moviment okupa-; i GINER, S. (1998) -sobre la importància de l'existència d'una ciutadania activa-

<sup>121</sup> SARASA, S., ALMEDA, E. I OBIOLS, D. (1999: 4).

<sup>122</sup> SARASA, S., ALMEDA, E. I OBIOLS, D. (1999: 4).

<sup>123</sup> SARASA, S., ALMEDA, E. I OBIOLS, D. (1999: 4-6).

accions de suport a la inserció laboral- diferencien també segons la mesura, indicant que: les "*mesures d'atenció psicosocial*" les realitzen fonamentalment els professionals dels serveis socials, mentre en les restants és força més habitual la combinació de recursos públics i privats. Així: a la fase de "*motivació laboral*" hi participen tant entitats mercantils com socials -empreses d'inserció sociolaboral sense afany de lucre- i també alguns ajuntaments. La "*fase d'orientació professional*" és realitzada quasi exclusivament per la iniciativa privada amb finalitat de lucre, a través fonamentalment de gabinets psicològics i/o psicopedagògics que solen gaudir de gran capacitat de gestió i que sovint s'han creat recentment per a aquestes actuacions en bona mesura gràcies a haver gaudit d'informació privilegiada. A la fase de "*formació ocupacional*" es diferencia entre entitats privades amb finalitat de lucre, organismes de representació empresarial com la patronal catalana de petites i mitjanes empreses (PIMEC) o centres vinculats als sindicats UGT i CCOO, que solen oferir formació ocupacional i inserció laboral; i alguns ajuntaments, que, a més de les anteriors, ofereixen mesures de motivació i inserció, limitant força les possibilitats d'intervenció de la iniciativa privada. Finalment, a la fase d'"*inserció laboral*", indiquen que hi ha pràcticament participació exclusiva de les empreses privades -les anomenades *empreses de reinserció sociolaboral*-.

#### **7.2.4.- Els serveis socials d'atenció primària**

S'ha destacat en els capítols segon i tercer la importància teòrica de la participació de les administracions locals en el disseny i l'aplicació de polítiques socials eficaces i eficients; ara es vol remarcar que són justament els serveis socials d'atenció primària -juntament amb les entitats d'iniciativa social homologades, com s'ha indicat amb anterioritat- les instàncies més properes als usuaris del PIRMI, fet que enforteix el seu paper no tan sols en el procés de gestió i tramitació de les sol·licituds, sinó principalment en la captació de possibles beneficiaris i en el seguiment de l'evolució del seu PIR (Pla individual de (re)inserció). Aquests serveis poden ser de titularitat municipal o bé dels Consells Comarcals<sup>124</sup>.

Seràn funcions dels professionals dels equips d'atenció primària:

- la recepció o detecció de casos de persones i famílies creditors de les actuacions referides al PIR;
- la preparació i elaboració de cada projecte de PIR;

<sup>124</sup> Com es recull a AGUILAR, M., GAVIRIA, M. i LAPARRA, M. (1985: 388), els serveis socials d'atenció primària són generalment de titularitat municipal, llevat dels municipis de menys de 20.000 habitants en què corresponen al Consell Comarcal.



- el seguiment i avaluació dels PIR, corresponent-los assegurar la integració i coherència de les diferents mesures;
- presentació del PIR a les dependències del Departament de Benestar Social per tal que els canalitzi cap a la Comissió Interdepartamental del PIRMI acompanyats d'una valoració dels equips d'assessors tècnics.

També poden fer aquestes tasques els professionals de les entitats d'iniciativa social homologades, que hauran de presentar els seus projectes PIR per mitjà de l'Administració local que els correspongui<sup>125</sup>.

La *Llei 10/97* també recull que les administracions locals que participin en la Renda Mínima d'Inserció han de fer-se càrrec de les prestacions d'urgència i rescabament que en cada cas es considerin necessàries; d'altra banda, podran prendre part activa en altres fases del Programa, i restaran obligades en tots els casos a facilitar a la Comissió Interdepartamental la informació que li sigui necessària per a les comprovacions que consideri convenientes per assegurar el compliment dels requisits i les condicions establertes per tal de poder participar en el programa<sup>126</sup>.

A la pràctica hi ha alguns ajuntaments, com els de l'Hospitalet, Sabadell, Badalona i Santa Coloma, que duen a terme totes les mesures previstes en els PIR per ells mateixos<sup>127</sup>; mentre d'altres, com el de Barcelona, es dediquen fonamentalment a la gestió i tramitació dels expedients, i a les fases de motivació, orientació i inserció laboral, mentre que deixen que siguin les entitats col·laboradores les que facin la formació ocupacional i l'atenció psicosocial.

### **7.2.5.- Els usuaris i els altres agents socials**

La *Llei de la renda mínima d'inserció* també inclou la voluntat que s'impulsi la participació no tan sols dels mateixos beneficiaris sinó també dels restants agents socials, adoptant acords que facilitin la integració laboral dels destinataris de les accions del programa<sup>128</sup>. En el marc teòric ja s'ha destacat la importància de l'actuació dels diferents agents i com les

---

<sup>125</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol III, article 9.5).

<sup>126</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol III, article 14.2).

<sup>127</sup> Deixant, com s'ha indicat prèviament, poques possibilitats per a la participació (o necessitat de participació, segons es miri) de la societat civil.

<sup>128</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (*Llei 10/97* de 3 de juliol: capítol IV, article 18.5).

seves actuacions poden condicionar les oportunitats de (re)inserció dels beneficiaris dels programes d'assistència social i de tots els que estan en situació de pobresa i/o exclusió social.

## **8.- Finançament del PIRMI**

La *Llei de la renda mínima d'inserció* estableix l'obligació per part del govern d'habilitar per a cada exercici pressupostari els crèdits oportuns en el corresponent projecte de la *Llei de pressupostos*<sup>129</sup> i també estableix com han de repartir-se aquestes despeses entre els diferents agents que intervenen en el Programa.

Les despeses administratives del funcionament de la Comissió Interdepartamental i del seu Òrgan Tècnic són compartides pels **Departaments de Treball i Benestar Social de la Generalitat de Catalunya**<sup>130</sup>.

Quant a les despeses restants:

**El Departament de Benestar Social** ha de tramitar<sup>131</sup>:

- les despeses de les actuacions de suport a la integració social, que s'han de finançar d'acord amb la normativa o el conveni vigents;
- les despeses de les accions de formació d'adults.

**El Departament de Treball** ha de tramitar<sup>132</sup>:

- l'abonament de la prestació econòmica de renda mínima d'inserció;
- les despeses de motivació i orientació laborals, de formació ocupacional i d'inserció laboral;

<sup>129</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: disposició final tercera).

<sup>130</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 20.1).

<sup>131</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 20.2).

<sup>132</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 20.3).

- *les despeses corresponents a les subvencions a les empreses, les entitats d'inserció, les administracions locals i les altres institucions públiques que participin en el desenvolupament de programes d'inserció laboral adreçats als titulars d'un pla individual d'inserció i reinserció socials i laborals de la Renda Mínima d'Inserció.*

Les administracions locals s'han de fer càrrec de les prestacions d'urgència i rescabament que calguin a criteri dels equips d'atenció primària municipals i comarcals per a les persones ateses segons els respectius PIR<sup>133</sup>.

Com a dades orientatives sobre el volum de despeses que la gestió d'aquest programa ha anat suposant al llarg d'aquests primers anys de funcionament, s'adjunta la taula 4.5. En ella es recullen les despeses que el programa ha suposat cada any, la variació relativa que aquestes han protagonitzat, i el percentatge que signifiquen sobre el volum de despeses total de la Generalitat de Catalunya i sobre el PIB català. D'aquestes dades cal destacar que la despesa en el PIRMI ha anat creixent any rere any fins situar-se l'any 1998 en 5.681,9 milions de pessetes, increment que s'explica en major mesura per un augment del nombre de persones i de llars beneficiàries que no pas per un augment de les ajudes concedides o de la seva qualitat -com es tindrà ocasió d'analitzar amb posterioritat-. Que la seva variació relativa al llarg del temps ha anat sent cada vegada menor des del 1993. I, finalment, que aquestes despeses continuen sent una part molt petita del volum de despesa total de la Generalitat de Catalunya i també del PIB català.

**Taula 4.5.- Evolució de la despesa en el PIRMI (1990-1999)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Despesa total (milions de ptes.)	9,6	451,7	1.158,1	2.117,4	3.106	3.664,3	4.284,2	5.040,7	5.681,9
Variació relativa (%)	--	4.605,2	156,4	82,8	46,7	18,0	17,0	17,6	12,7
% sobre despesa Generalitat	0,001	0,036	0,082	0,139	0,198	0,228	0,264	0,299	0,321
% sobre PIB català	0,000	0,004	0,010	0,018	0,026	0,029	0,030	0,033	0,035

Font: Adelantado, J. i Noguera, J. A. (2001: 23).

<sup>133</sup> PARLAMENT DE CATALUNYA (1997) (Llei 10/97 de 3 de juliol: capítol IV, article 20.4).

## 9.- Conclusions

S'ha exposat el funcionament de la principal mesura dissenyada a Catalunya per ajudar aquelles persones o famílies sense prou recursos per atendre les seves necessitats més essencials: la Renda Mínima d'Inserció<sup>134</sup>. Per comprendre la importància real d'aquesta mesura queda pendent veure fins a quin punt aconsegueix els seus objectius i, si no és així, com es podria millorar.

La primera d'aquestes qüestions fa que hom es formulï preguntes com ara: és la Renda Mínima d'Inserció (el PIRMI) realment suficient per aconseguir la (re)inserció sociolaboral dels col·lectius a qui s'adreça? Es beneficien aquests col·lectius de les mesures més apropiades -prestacions d'urgència i rescabament, suport a la integració, formació d'adults, suport a la inserció laboral, prestació econòmica- atenent les seves característiques personals i les del context que els envolta? Les reben en un moment correcte de la seva evolució personal i familiar? Estan algunes persones o grups més protegits que altres? Si és així quines implicacions poden tenir els criteris de selecció emprats? L'ajuda econòmica aportada és realment suficient per garantir la sostenibilitat de la llar mentre es prepara per a la seva (re)inserció social i/o laboral? És una mesura suficientment generosa per cobrir les mancances i necessitats -tant materials com immaterials- de tots aquells que les requereixen? Els propers capítols permetran al lector donar-hi resposta: el capítol cinquè l'aproximarà a les característiques econòmiques, demogràfiques, socials i laborals de la ciutat de Barcelona, i els dos següents -sisè i setè- li mostraran les característiques dels beneficiaris que reben l'ajuda del programa i de la seva evolució al llarg del temps. Amb ells i el present capítol, el lector podrà conèixer les necessitats dels beneficiaris del PIRMI a la Barcelona dels anys noranta, i valorar en quina mesura aquest programa permet cobrir les seves mancances i necessitats i preparar-los per a una vida autosuficient en la societat.

Sobre l'abast de la mesura, se'n parlarà més tard, encara que el lector anirà coneixent pas a pas els arguments que justificaran la nostra valoració final. Arguments basats en les dades que es presenten al llarg de la tesi i que mostraran la conveniència i necessitat i els avantatges dels programes de rendes mínimes a les ciutats; la necessària articulació de les diferents esferes institucionals i dels diferents agents socials; el canvi de context i les noves necessitats econòmiques, polítiques i socials; i els distints tipus de col·lectius als quals ha d'atendre i la seva eficàcia

<sup>134</sup> No s'ha fet una diferenciació entre les característiques i el funcionament previst del programa PIRMI a Catalunya i a Barcelona ciutat perquè estan subjectes a la mateixa legislació.

diferencial segons la tipologia d'assistits i de les seves ciutats de residència.

Com s'ha argumentat en els capítols precedents, además del filtre institucional és precís conèixer el context local en el què s'organitza i complementa una mesura de política social, atès que aquest condiciona el volum, les característiques i les vies de (re)inserció de què pot disposar la població assistida i, per tant, també, l'eficàcia i eficiència de la pròpia política social.

És, doncs, moment de continuar avançant i coneixent -en els dos propers capítols d'aquesta tesi docotral- les característiques de l'estructura econòmica, demogràfica i social a Barcelona ciutat.

## **V.- CONTEXT LOCAL: CARACTERÍSTIQUES SOCIODEMOGRÀFIQUES DE BARCELONA CIUTAT**

### **1.- Introducció**

El coneixement del territori, dels seus equipaments i de les característiques principals, i també del volum i les característiques de la població que hi viu, és necessari per tal de poder valorar correctament el volum de pobres, exclosos, sol·licitants i/o beneficiaris del programa PIRMI que en cada cas hi pugui haver i les polítiques socials que s'hi desenvolupen<sup>1</sup>. És per això que en aquest capítol s'aproxima el lector a aquestes característiques del context local que s'ha triat: la ciutat de Barcelona<sup>2</sup>.

En primer lloc, s'aproxima el lector a la realitat territorial de la ciutat, defensant l'existència de diferents 'barcelones' que a grans trets poden identificar-se amb els deu districtes en què es divideix administrativament. És per aquest motiu, i també amb la voluntat que sigui possible comparar els resultats obtinguts amb els d'altres ciutats europees - en què l'anàlisi també s'ha desenvolupat tant en l'àmbit dels nuclis urbans en el seu conjunt, com de cadascuna de les seves grans divisions administratives- que l'aproximació al context local barceloní es fa

<sup>1</sup> És a dir, per poder avaluar correctament els estudis que es faran, fonamentalment, en els capítols setè i vuitè.

<sup>2</sup> Si bé existeix un debat sobre la Barcelona real que està més a prop de la regió de Barcelona que de la Barcelona administrativa actual, aquesta tesi no l'incorpora sinó que segueix la delimitació administrativa, ja que el PIRMI a Barcelona té com a context local aquesta delimitació territorial.

considerant aquests dos àmbits territorials (ciutat i districtes) que en aquest primer apartat es definiran i caracteritzaran.

El segon gran apartat del capítol recull l'evolució de la població en els dos àmbits territorials considerats -els districtes i la ciutat-, i intenta palesar en quina mesura és previsible -atenent els moviments poblacionals que viu la ciutat- que les necessitats detectades -tant aquelles que ja fa temps que estan presents com les derivades de noves dinàmiques socioeconòmiques i demogràfiques- continuïn, incrementin o minvin en un futur no llunyà i, per tant, requereixin una major o menor capacitat de resposta de les polítiques públiques. En concret, es detalla en aquest apartat els moviments naturals -natalitat, mortalitat, creixement vegetatiu o saldo natural-, migratoris -immigració, emigració i saldo migratori- i els moviments interns de població -dins del nucli urbà-. Les dades que s'aporten referents a aquestes visions dinàmiques per al conjunt de la ciutat intenten abastar un horitzó temporal ampli -des del 1960 fins al 1996- per bé que estan principalment enfocades a comprendre els canvis més recents i en especial els que s'esdevenen en el període de 1991 a 1996, ja que aquest serà justament el període temporal en el qual s'analitza posteriorment el funcionament del PIRMI a Barcelona ciutat<sup>3</sup>.

Havent-ne vist les línies evolutives principals de la població resident a la ciutat, el tercer gran apartat del capítol exposa les seves característiques estructurals fonamentals, ja que es parteix del supòsit que les característiques i el volum de la població de cada context urbà condicionen en bona mesura les dels possibles sol·licitants i beneficiaris dels programes d'ajuda social en general i dels de rendes mínimes en particular. S'han considerat variables essencials a tenir presents en aquesta descripció de la població resident: la seva estructura per edats i gèneres, el seu nivell d'instrucció, l'estructura de les llars, l'estat civil i l'origen de la població. És, per tant, a partir de les característiques que prenen aquestes variables en la població resident a cadascun dels districtes i en el conjunt de Barcelona que s'intentarà preveure el tipus de beneficiaris potencials del PIRMI i, també, si s'espera que determinats col·lectius (homes, dones, persones soles, llars monoparentals, etc.) hi entrin en major mesura que el que la seva importància relativa en el conjunt de la població faria suposar, sent possible considerar-los, per tant, col·lectius amb un major risc de pobresa i/o exclusió social que els col·lectius restants o bé, col·lectius amb majors possibilitats de beneficiar-se d'aquesta mesura de suport<sup>4</sup>. Aquestes

<sup>3</sup> L'anàlisi longitudinal fet per la doctorand compregué l'estudi de trajectòries de beneficiaris que havien entrat en el programa durant els anys 1991 i 1992, l'evolució de les quals se seguí fins a principis del 1996; i la realització d'entrevistes en profunditat es dugué a terme durant el 1996 i el 1997, fent referència aquestes al període precedent d'estada en el programa en el cas dels beneficiaris o exbeneficiaris, i en la seva experiència prèvia en el cas dels treballadors o informadors qualificats.

<sup>4</sup> Com es veurà posteriorment, el fet que determinat col·lectiu estigui proporcionalment més present en el programa que en el conjunt de la població de referència, pot ser degut d'una banda al fet que sofreix necessitat en major mesura que el conjunt de població potencial però també pot ser degut no pas a un major risc de pobresa o exclusió i per tant de

aproximacions estàtiques prenen com a referència bàsica l'any 1996, any de l'elaboració del darrer cens explotat disponible en el moment de realitzar aquesta tesi<sup>5</sup>.

Finalment, es tanca el capítol amb un apartat de conclusions en què se sintetitzen les principals idees aportades en aquest capítol de presentació sociodemogràfica de la ciutat de Barcelona i com poden afectar l'efectivitat del programa i les tipologies de persones que se'n beneficiaran<sup>6</sup>.

## **2.- Territori: els deu districtes de Barcelona**

Barcelona, el territori on se centra el nostre estudi, és actualment una ciutat de 9.907,40 hectàrees, administrativament dividida en 1.919 seccions estadístiques, en 248 zones de recerca petites, en 38 zones estadístiques grans o barris i en 10 districtes municipals<sup>7</sup>. Territori on, com s'ha dit, es palesa l'existència de diferents 'barcelones' que a grans trets poden identificar-se amb els seus districtes municipals. Alguns d'aquests districtes havien estat poblacions distintes de la capital i mantenen, en gran mesura, el seu funcionament relativament independent<sup>8</sup>.

La *localització geogràfica* d'aquests territoris és una de les diferències entre ells més fàcils d'observar. En destaca -com es palesa en el mapa 5.1.- la centralitat dels districtes de L'Eixample i Ciutat Vella, que constitueixen el cor de la ciutat.

També és important tenir present la seva diferent importància relativa, i és per això que en la taula 5.1. s'ha recollit:

- *la diferent extensió territorial*: destacant com a districtes amb un major nombre d'hectàrees els de Sants-Montjuïc, Sarrià-Sant

---

necessitat d'ajuda, sinó a l'existència de 'filtres' que fan que se'n beneficiï en major mesura que altres col·lectius igualment necessitats. Per exemple, en els països mediterranis, solen gaudir del 'favor' dels treballadors socials les dones soles amb fills al seu càrrec, mentre que els homes adults sense càrregues familiars -principalment si no són ancians- solen tenir més dificultats per poder gaudir de l'ajuda si no demostren una greu situació de necessitat.

<sup>5</sup> En algun cas excepcional el nivell de desagregació amb el qual es vol fer el tractament de les dades i la lentitud amb què esdevenen públiques algunes d'elles, ha fet que calgués recórrer a les dades del cens precedent, el de 1991.

<sup>6</sup> Justament a detallar les tipologies dels beneficiaris i les trajectòries d'aquests dins del PIRMI es dedicaran els capítols setè i vuitè d'aquesta tesi doctoral.

<sup>7</sup> AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997a: 12).

<sup>8</sup> Un estudi detallat sobre les característiques sociodemogràfiques dels diferents barris de la ciutat de Barcelona, i de l'evolució històrica que ha portat a la configuració del gran nucli urbà que és avui la ciutat de Barcelona, pot consultar-se en el volum I de la referència: ALABART, A. (1981).



Gervasi i Horta-Guinardó, i els de Ciutat Vella, Les Corts i Gràcia com a districtes amb menor extensió ;

- *el diferent volum poblacional:* destacant els districtes de L'Eixample i Sant Martí com els més poblats, i els de Ciutat Vella i Les Corts com els que menor volum de població tenen registrat;
- *el diferent nombre de barris:* sent el districte de Sants-Montjuïc el que més en té, i els de Les Corts i Gràcia els que menys;
- *i el diferent nombre de centres de serveis socials:* sent el districte de Ciutat Vella aquell on n'hi ha més, i els de Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi i Gràcia, on n'hi ha menys.

De fet, pot suposar-se que a major extensió territorial, major volum poblacional i major nombre de barris, major heterogeneïtat potencial del col·lectiu humà que s'hi ubica, i, per tant, de les seves possibles necessitats i, per tant, més possibilitats que part d'aquestes quedin insatisfetes. D'altra banda, a major nombre de centres de serveis socials, pot esperar-se, a priori, una major capacitat per captar aquestes necessitats i poder-hi donar resposta; encara que, també és cert, que seria esperable que s'ubiqués un major nombre de centres de serveis socials o si més no de professionals dedicats a aquestes tasques, en aquelles zones on n'hi ha una major necessitat. En els dos propers capítols s'analitzaran en profunditat les característiques dels beneficiaris del programa i de la cobertura de les seves necessitats.

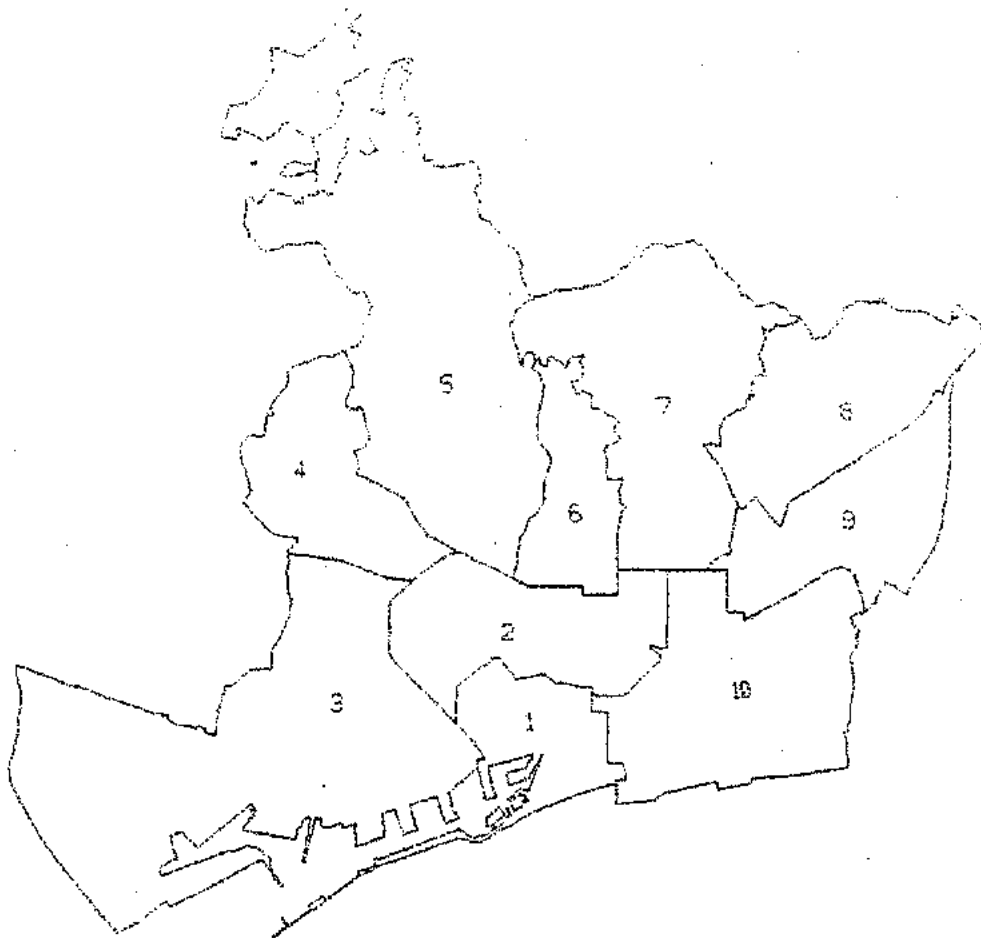
**Taula 5.1.- Els districtes de Barcelona**

NOM DISTRICTE	NÚMERO DISTRICTE	SUPERFÍCIE (en hectàrees)	POBLACIÓ (padró 1/5/96)	BARRIS DE CADASCUN DELS DISTRICTES <sup>1</sup>	CENTRES DE SERVEIS SOCIALS
Ciutat Vella	1	430,60	83.829	Barceloneta Parc Gòtic Raval	Barceloneta Casç Antic Raval Sud-Drassanes R.Nord -Erasme Janer Gòtic
L'Eixample	2	746,68	248.777	Sant Antoni Esquerra de L'Eixample Dreta de L'Eixample Estació del Nord Sagrada Família	Sagrada Família Dreta Eix. i Fort Pius Esq. Eixample Sant Antoni
Sants-Montjuïc	3	2.086,98	167.390	Poble Sec Montjuïc Zona Franca-Port Font de la Guatlla Bordeta-Hostafrancs Sants	Poble Sec Sants Zona Franca
Les Corts	4	598,10	81.864	Les Corts Pedralbes	Zona Est- Les Corts Zona Oest- Les Corts
Sarrià-Sant Gervasi	5	2.001,14	129.573	Sant Gervasi Sarrià Vallvidrera-Les Planes	Sarrià Sant Gervasi
Gràcia	6	415,37	115.753	Gràcia Vallcarca	El Coll-Vallcarca Gràcia
Horta-Guinardó	7	1.192,31	169.832	Guinardó Horta Vall d'Hebron	Carmel Guinardó Horta Vall d'Hebron- Texonera
Nou Barris	8	800,20	170.849	Vilapiscina-Turó de la Peira Roquetes-Verdum Ciutat Meridiana-Vallbona	Z.C.Alta-Roquetes Z.C.Baixa- Pau Casals Zona Nord-Nou Barris Z. Sud-N.B.Maragall
Sant Andreu	9	653,02	135.579	Sagrera Congrés Sant Andreu Bon Pastor Trinitat Vella	Franja Besòs-Bon Pastor Garcilaso (Sagrera-Navas-Congrés) Sant Andreu
Sant Martí	10	983,00	205.359	Fort Pius Poblenou Barri Besòs Clot Verneda	Besòs Clot-Camp de l'Arpa Poblenou Sant Martí-Verneda
TOT Barcelona	10 districtes	9.907,40	1.508.805	38 barris	33 centres serv soc.

Font: Ajuntament de Barcelona (1994), (1995a), (1997a: 9; 12), (1997c: 61; 63), (1998d) i (2000 a i b).

(1) L'ordre de la relació dels barris i districtes segueix la numeració corresponent als mapes 5.1. i 5.2. que permeten al lector localitzar-los i que s'adjunten també en aquesta tesi doctoral.

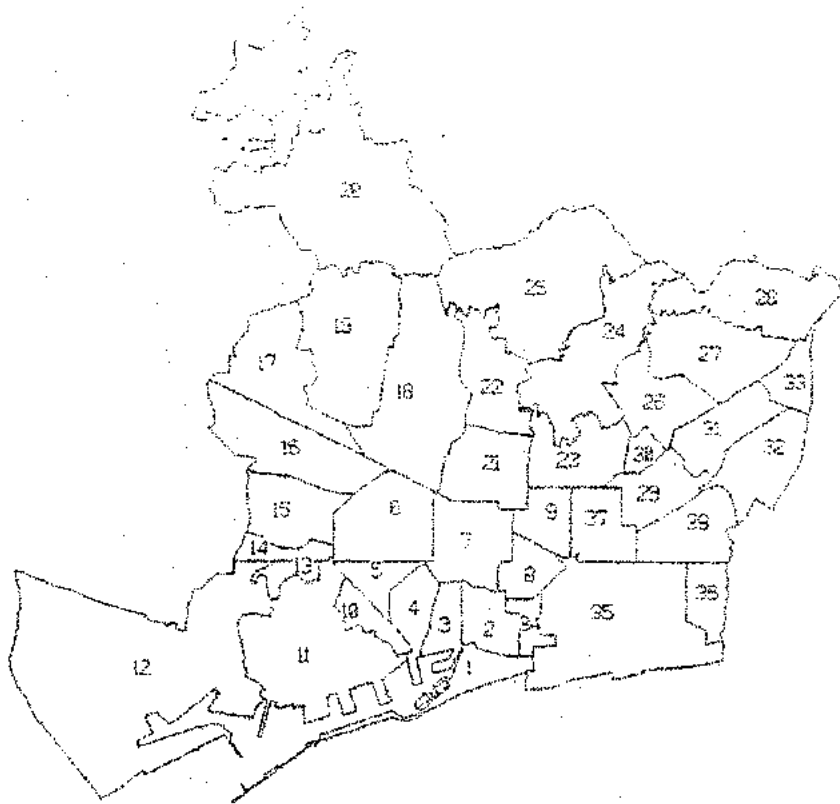
**Mapa 5.1.- Els districtes de Barcelona ciutat**



1. Ciutat Vella
2. Eixample
3. Sant-Montjuïc
4. Les Corts
5. Barrià-Sant Gervasi
6. Gràcia
7. Horta-Guinardo
8. Nou Barris
9. Sant Andreu
10. Sant Martí

Font: Ajuntament de Barcelona (1995a: 3).

**Mapa 5.2.- Els barris de Barcelona ciutat**



- |                        |                            |                                 |                    |
|------------------------|----------------------------|---------------------------------|--------------------|
| 1. Barceloneta         | 11. Hostafranc             | 21. Gràcia                      | 31. Sant Andreu    |
| 2. Parc                | 12. Zona Franca-Port       | 22. Vallcarlos                  | 32. Bon Pastor     |
| 3. Gòtic               | 13. Font de la Guàrdia     | 23. Guinardó                    | 33. Trinitat Vella |
| 4. Raval               | 14. Bordeta-Hostalric      | 24. Horta                       | 34. Fort Pienc     |
| 5. Sant Antoni         | 15. Santa                  | 25. Veïl d'Hebron               | 35. Poble Nou      |
| 6. Esquerra d'Eixample | 16. Les Corts              | 26. Vilapitona-Turo de la Peira | 36. Barri Gòtic    |
| 7. Dreta d'Eixample    | 17. Pedralbes              | 27. Roda de Sureda              | 37. Ciutadella     |
| 8. Estació Nord        | 18. Sant Gervasi           | 28. Ciutat Meridiana            | 38. Verneda        |
| 9. Sagrada Família     | 19. Sarrià                 | 29. Sagrera                     |                    |
| 10. Poble Sec          | 20. Vallvidrera-Les Planes | 30. Còrrecs                     |                    |

Font: Ajuntament de Barcelona (1995a: 5).

### **3.- La dinàmica poblacional a Barcelona ciutat**

La previsió de necessitats de la població barcelonina -i, per tant, l'elaboració i avaluació de les polítiques socials que han de garantir-ne la cobertura- ha de partir de la consideració dinàmica de la seva realitat actual, és a dir, requereix l'estudi de la seva evolució en el temps passat per tal de poder-ne comprendre la realitat actual i aquella que previsiblement s'esdevindrà en el futur. És per això que tot seguit es detalla l'evolució tant del volum de la seva població, com dels fluxos que justifiquen aquesta evolució, fent referència tant a les característiques del moviment natural de la població (natalitat, mortalitat, creixement vegetatiu), com a les del moviment migratori (immigració, emigració, saldo migratori) i mostrant, també, els fluxos de població que hi ha a l'interior de la mateixa ciutat (canvis de residència en els diferents districtes barcelonins).

#### **3.1.- El volum de població a Barcelona ciutat**

Barcelona, que havia estat al llarg del segle una ciutat amb un volum de població creixent, ha canviat aquesta tendència essencialment durant els darrers vint anys. Així, i com es mostra en el gràfic 5.1., mentre que entre el 1900 -en què hi residien 537.354 persones- i el 1980 -en què ja n'hi residien 1.752.627- el nombre de barcelonins registrats en els censos i padrons no va parar d'augmentar, des dels anys vuitanta la tendència ha estat a expulsar població, i l'any 1996 el nombre de residents a la ciutat de Barcelona era ja de 1.508.805.

El trajecte no ha estat tanmateix homogeni. Centrant l'atenció de l'evolució de la població justament en els darrers vint anys, els demògrafs parlen bàsicament de tres etapes ben diferenciades:

- *El període entre 1981 i 1986:* etapa en què el creixement vegetatiu encara era positiu, tot i que l'economia estava en situació de recessió, cosa que provocà la deslocalització d'empreses des de Barcelona ciutat cap a la resta de regions metropolitanes, i que la gent que havia vingut a treballar en la indústria es quedés sense feina i hagués de retornar als seus llocs d'origen.

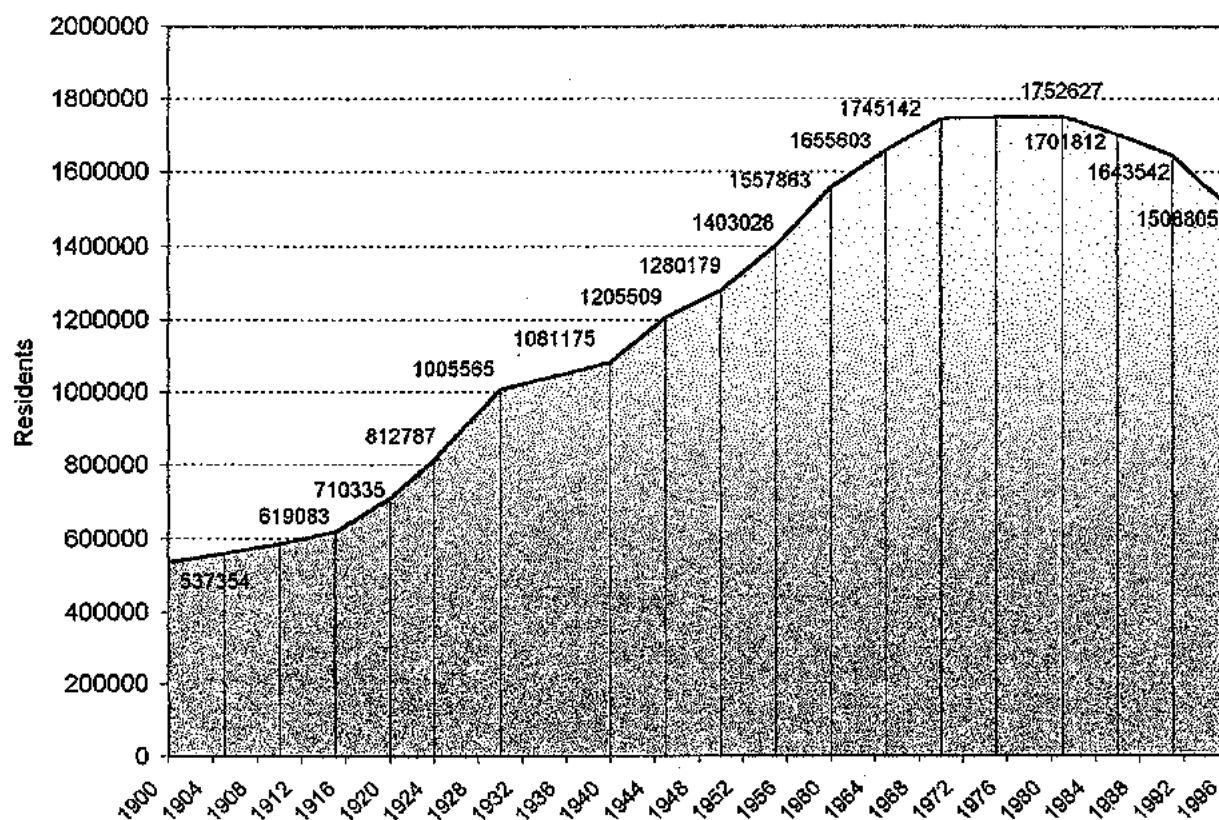
- *El període entre 1986 i 1991:* fou bàsicament una etapa de creixement econòmic, i d'augment de les rendes i del consum; i en què hi hagué un important increment del fenomen de la suburbanització principalment perquè la gent cercava un tipus d'habitatges -com els habitatges unifamiliars, adossats, aïllats, amb jardí i/o piscina comunitària o privada- que la ciutat no ofería i, també, per un augment de preus del mercat immobiliari barceloní, que va comportar, fonamentalment, una emigració de barcelonins cap a les zones del Maresme, el Baix Llobregat, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental. La població barcelonina va descendir sobretot en els darrers anys d'aquest període.
- *El període posterior a 1991:* la pèrdua mitjana anual va ser novament menor, i el 1993 fins i tot va augmentar lleugerament el volum de població del nucli urbà. Tanmateix, des de llavors, el ritme de pèrdua de població s'ha accentuat novament. En aquest darrer període, l'economia s'ha caracteritzat per turbulències en el cicle econòmic: els Jocs Olímpics de 1992 van impulsar un fort creixement, que fou seguit d'una important davallada que sembla prolongar-se en les darreres dades de la sèrie.

Les dades anuals d'evolució de la població a la ciutat de Barcelona<sup>9</sup> confirmen les afirmacions precedents que mostren Barcelona com una ciutat que, contràriament al que havia estat la seva trajectòria prèvia, està perdent població, i evidencien que en les dues darreres dècades, en els pocs anys en què el municipi ha guanyat població (1982, 1983, 1987, 1988, 1993), aquests guanys han estat força moderats; els anys en què s'ha perdut població han estat més nombrosos i també més importants per les dimensions d'aquestes pèrdues. Entre elles són especialment remarcables les pèrdues de població del 1985 (67.202 persones), del 1991 (63.744 persones) i la que mostra la dada del maig de 1996 (105.766 persones). Tanmateix, cal tenir present que el total de població resident a Barcelona l'any 1998 (1.514.588 persones) apunta que després de tres anys d'importants disminucions la població, va tornar a augmentar, sent possible, per tant, que s'estigui començant a produir un canvi de tendència, que sols les dades posteriors podran confirmar<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Per a la seva obtenció s'han consultat les referències AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997d) i (1998a).

<sup>10</sup> Canvi de tendència explicable i previsible donades les dades sociodemogràfiques anteriors, i les tendències observades en altres ciutats de la UE, que fan preveure a Barcelona un estancament en la taxa de mortalitat, un augment de la de natalitat com a conseqüència del també augment de les unions -matrimonials i/o consensuades- i de la fertilitat -en especial de les dones de més de 30 anys- que poden compensar en part l'emigració neta que hi ha a la ciutat.

Gràfic 5.1.- Evolució del volum de residents a Barcelona



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a l'Ajuntament de Barcelona (1999a: 47) i que corresponen a anys en què hi ha hagut cens i/o padró.

L'evolució de la població durant els darrers anys en els diferents districtes de la ciutat mostra que la tendència a perdre residents ha estat comuna en tots ells, però que no sempre la pèrdua ha estat de la mateixa intensitat. Així, com mostren les dades de la taula 5.2, els districtes que han sofert una major pèrdua absoluta de població entre el 1981 i el 1996 han estat els districtes de L'Eixample, Nou Barris, Ciutat Vella i Horta-Guinardó, tots ells amb pèrdues superiors als 30.000 residents; mentre que el districte de Les Corts és amb diferència el districte que ha vist reduir menys el seu volum de residents (tan sols ha disminuït en 2.397 persones). En termes relatius s'observa que el districte que ha sofert una major pèrdua de població ha estat el de Ciutat Vella, on l'any 1996 hi residia el 71% de la població que hi vivia el 1981, mentre que els que n'han perdut menys han estat els de Les Corts i Sant Martí, on continua residint-hi un volum de població superior al 90% del que hi vivia l'any 1981.

Taula 5.2.- Evolució recent de la població als districtes de Barcelona

EVOLUCIÓ DE LA POBLACIÓ	ANYS				INCREMENT 1981-1996	
	1981	1986	1991	1996	Absolut <sup>11</sup>	Relatiu (%) <sup>12</sup>
BARCELONA	1.752.627	1.701.812	1.643.542	1.508.805	-243.822	-13,9
Ciutat Vella	118.411	101.264	90.612	83.829	-34.582	-29,2
L'Eixample	300.725	288.512	274.282	248.777	-51.948	-17,3
Sants-Montjuïc	188.523	183.250	179.465	167.390	-21.133	-11,2
Les Corts	84.261	89.668	89.750	81.864	-2.397	-2,8
Sarrià-St. Gervasi	149.739	151.878	148.237	129.573	-20.166	-13,5
Gràcia	141.381	133.605	128.608	115.753	-25.628	-18,1
Horta-Guinardó	201.310	192.022	184.557	169.832	-31.478	-15,6
Nou Barris	207.110	197.228	188.781	170.849	-36.261	-17,5
Sant Andreu	153.552	147.575	144.998	135.579	-17.573	-11,4
Sant Martí	223.184	216.810	214.252	205.359	-17.825	-8,0

Font: Càlculs propis dels increments a partir de les dades absolutes de l'Ajuntament de Barcelona (1994b) i (1998d).

Els augments o disminucions de la població total d'un territori s'expliquen sobretot tenint en compte el moviment natural i el moviment migratori que han caracteritzat els seus residents. Per això, es dediquen els dos propers apartats a detallar aquestes dinàmiques poblacionals.

### 3.2.- El moviment natural en la població barcelonina

El moviment natural és dels dos components de la dinàmica poblacional citats el que reflecteix de manera més fidel la realitat de l'evolució d'una societat, ja que es tracta d'un moviment de notificació obligatòria, mentre la notificació dels canvis referents a moviments migratoris es dona solament en aquells casos en què així ho volen les persones que marxen o arriben a la ciutat<sup>13</sup>. És per això que s'exposen en primer lloc els seus resultats.

Les variables bàsiques que es consideraran en aquest cas giraran entorn de dos grans eixos: la natalitat i la mortalitat, i seran tractades fonamentalment en termes relatius a la població de cada territori considerat -

<sup>11</sup> L'increment absolut de població a cada territori entre 1981 i 1996 és el resultat de calcular la diferència entre el total de residents l'any 1996 i l'any 1981 en el territori de referència (Barcelona, districte 1, districte 2, etc.). El resultat serà positiu si l'any 1996 hi ha major o igual nombre de persones que el 1981, i negatiu en cas invers.

<sup>12</sup> L'increment relatiu de població a cada territori entre el 1981 i el 1996 és el resultat de calcular el quocient entre l'increment absolut -numerador- i el nombre de residents l'any 1981 -denominador-, multiplicar-ho per cent i arrodonir el resultat a un sol decimal. És a dir:  $((\text{Població 1996} - \text{Població de 1981}) / \text{Població 1981}) \times 100$ . Així, si la població es manté el resultat serà 0, si minva serà menor que 0 i si augmenta serà un número positiu.

<sup>13</sup> AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998a: 3).



Barcelona o els seus districtes municipals-. El creixement natural o vegetatiu de la població -diferència entre la natalitat i la mortalitat- resumirà al final de l'apartat les conseqüències fonamentals que sobre el volum de població de la ciutat i de cada districte ha tingut el moviment natural, aportant-hi les dades absolutes sobre els respectius guanys o pèrdues de població<sup>14</sup>.

### **3.2.1.- La natalitat**

La taxa de natalitat -nombre de naixements per cada miler d'habitants- ha seguit, com mostra el gràfic 5.2.- una tendència decreixent a la ciutat des del 1965 i fins al 1991, tendència que sembla invertir-se a partir del 1996, i que concorda amb l'evolució d'altres indicadors complementaris com són la taxa de fecunditat, l'edat mitjana de les mares, el percentatge de dones en edat fèrtil i l'índex sintètic de fecunditat<sup>15</sup> que fan preveure un augment creixent de la natalitat<sup>16</sup>, però que tampoc no ha de fer oblidar que es tracta d'un període en què minva el volum total de residents - fonamentalment, com es veurà, per l'emigració neta que es registra a la ciutat-. El nombre de naixements s'ha situat darrerament entorn dels 12.000 naixements anuals<sup>17</sup>.

De l'anàlisi dels indicadors complementaris que s'han citat -i que recull la taula 5.3.-es dedueix bàsicament que a Barcelona ciutat hi ha hagut:

- un important descens de la fecunditat des del 1970 i fins al 1991, i un lleuger augment d'aquesta l'any 1996. L'anàlisi d'aquestes dades de fecunditat per grups d'edat mostra també que entre el 1960 i 1996 s'ha desplaçat l'edat de major fecunditat des del grup de dones de 25 a 29 anys fins al d'aquelles que en tenen entre 30 i 34<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Els guanys o les pèrdues faran referència als augments o disminucions que per causes naturals ha registrat la població barcelonina cada any des del 1960 i fins al 1996. També es considerarà el saldo natural registrat en cadascun dels districtes municipals per al període de 1991 a 1996 -que és el període en què després se centrará concretament el nostre estudi del PIRMI-.

<sup>15</sup> L'ISF o índex sintètic de fecunditat mesura el nombre de fills per cada dona en edat fèrtil.

<sup>16</sup> Sobre les raons que justifiquen aquesta previsió d'un augment de la taxa de natalitat pot consultar-se CABRE, A. I MÓDENES, J. A. (1997: 3).

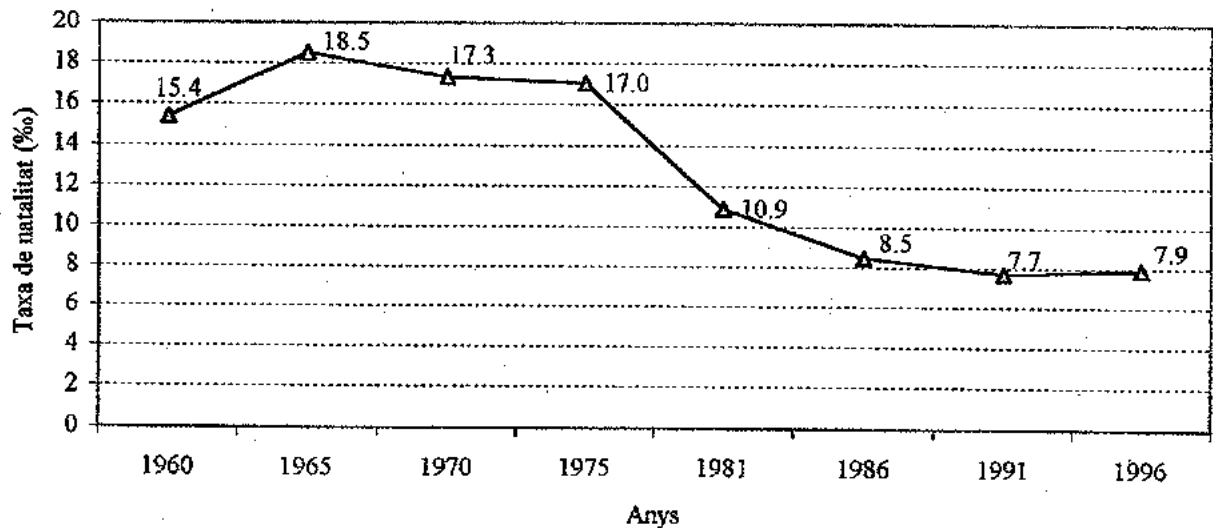
<sup>17</sup> Segons consta a AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998a: 7) el nombre de naixements fou a Barcelona de 12.689 l'any 1990, de 12.667 l'any 1991, de 13.356 l'any 1992, de 12.641 l'any 1993, de 12.519 l'any 1994, de 12.122 l'any 1995, d'11.945 l'any 1996 i de 12.161 l'any 1997.

<sup>18</sup> Les dades sobre l'evolució a Barcelona de la taxa de fecunditat per grups d'edat poden consultar-se a la referència AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998a: 9).

*Context local: Característiques sociodemogràfiques de Barcelona*

- un augment de l'edat mitjana de les mares, passant des dels 27 anys de l'any 1981, als 28 del 1986, als 29 del 1991, i als 31 corresponents al 1996;
- relativa estabilitat pel que fa al percentatge de dones fèrtils - proper al 25% de la població de referència- i de l'índex sintètic de fecunditat -que ha estat des del 1991 proper a la unitat, no garantint, per tant, la reposició generacional-.

**Gràfic 5.2.- Evolució de la taxa de natalitat a Barcelona**



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 7).

**Taula 5.3.- Evolució d'altres indicadors de la natalitat**

ANY	TAXA GLOBAL DE FECUNDITAT	MITJANA D'EDAT DE LES MARES	PERCENTATGE DE DONES FÈRTILS	JSF <sup>19</sup>
1960	56,3	28,8	24,1	1,9
1970	67,2	28,3	25,5	2,3
1981	48,2	27,5	23,8	1,6
1986	37,0	28,7	24,1	1,2
1991	31,0	29,7	24,9	1,1
1996	31,9	31,0	24,8	1,1

Font: Ajuntament de Barcelona (1998a: 9).

<sup>19</sup> Per a la definició, vegeu nota 17 d'aquest capítol.

Que a Barcelona s'estigui tendint a tenir menys fills i a tenir-los més tard -no garantint la seva reposició generacional i registrant una de les menors taxes de natalitat espanyoles i europees en l'actualitat<sup>20</sup>-, a incrementar el percentatge de matrimonis únicament civils, el nombre de parelles de fet, el percentatges de fills nascuts fora del matrimoni i de fills que havent nascut fora de matrimonis formalitzats reben el reconeixement patern i, també, el percentatge de divorciats i separats, fa que pugui concloure's que és una de les ciutats espanyoles -en alguns aspectes 'la' ciutat espanyola- amb un comportament demogràfic més proper a la resta de ciutats europees. Tanmateix, continuen existint diferències importants entre Barcelona i les ciutats ciutats i països capdavaners demogràficament parlant, en tant que manté característiques fonamentalment pròpies del que en aquests ha estat la segona etapa del que s'ha anomenat la *segona transició demogràfica*<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Algunes de les principals causes d'aquesta baixa taxa de natalitat són la davallada de les taxes de fecunditat -naixements per cada miler de dones en edat fèrtil- iniciada en els anys setanta, l'augment de l'edat mitjana de les mares, el retard en l'edat de tenir el primer fill, i la disminució del nombre de fills que es decideixen tenir, resultants en bona mesura del retard de l'emancipació de les dones i de constitució de famílies pròpies conseqüència dels seus nous patrons de valors i aspiracions i de les dificultats de compaginació de les responsabilitats productives i reproductives que han d'afrontar moltes de les dones actuals.

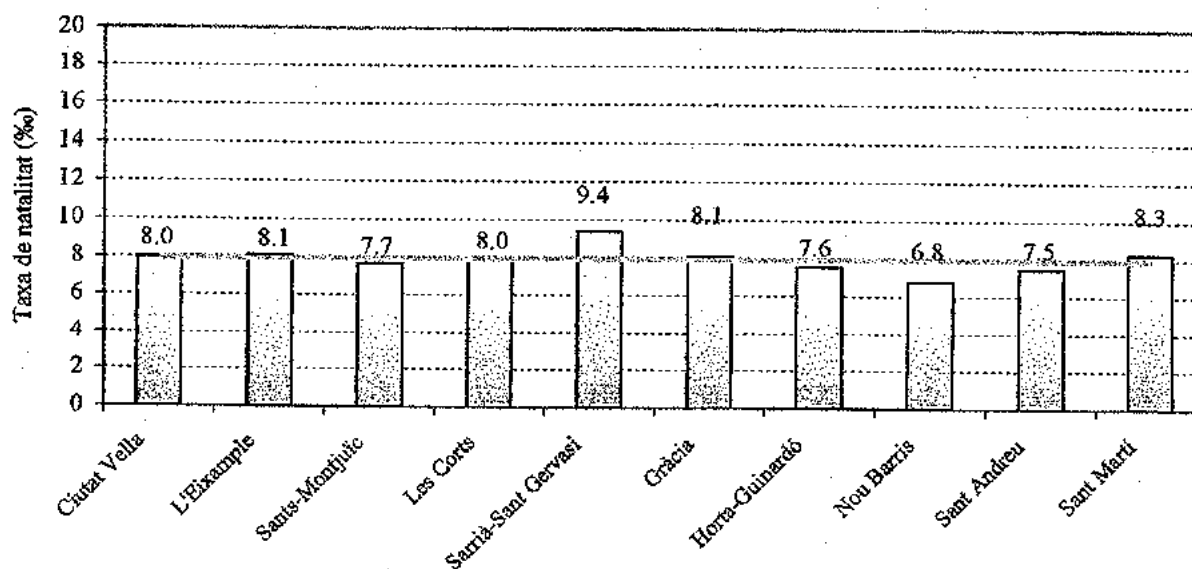
<sup>21</sup> Sobre les principals etapes i característiques de la *segona transició demogràfica* a Europa i les característiques de la transició demogràfica a Catalunya i a Espanya, poden consultar-se, per exemple: FLAQUER, LI. I SOLSONA, M. (1995), SOLSONA, M. I TREVIÑO, R. (1996), SOLSONA, M. (1996), i CABRÉ, A. i MÓDENES, J. A. (1997), NEL·LO, O.; RECIO, A.; SOLSONA, M. I SUBIRATS, M. (1998). aquestes obres es dedueix que la *segona transició demogràfica* comprèn fonamentalment tres etapes: des de finals dels cinquanta fins al 1970 (augment dels divorcis, disminució de la fecunditat, augment de les relacions sexuals premaritals, i dels matrimonis per embaràs, i interrupció de la disminució en l'edat d'accés al primer matrimoni), des del 1970 fins al 1985 (revolució contraceptiva i la seva major eficàcia; extensió de la cohabitació premarital a d'altres països a més dels països nòrdics, del percentatge de naixements fora del matrimoni, i disminució dels matrimonis) i des del 1985 fins a l'actualitat (secularització de la societat, estabilització del nombre de divorcis on ja és elevat, disminució de la proporció de gent que contreu segones núpcies, i aparició de noves formes de convivència com la cohabitació postmatrimonial i la semicohabitació o LAT -*living a part together*-, recuperació de la fecunditat, augment de nous tipus de llars com les monoparentals i les unipersonals, i desinstitucionalització de la família -aparició d'interessos divergents en el si de la llar i no normativització d'una determinada estructura i cicle de vida familiar-). Que no tots els països europeus -ni totes les regions, comunitats o ciutats, dins de cada país- estan en una mateix moment demogràfic: els països nòrdics són aquells que iniciaren la *segona transició demogràfica* i van al capdavant d'aquesta, i els països mediterranis -entre ells Espanya- els que la iniciaren més tard, estant encara en la segona de les seves etapes tot i viure-la de manera més accelerada. També observen com Catalunya en general i Barcelona ciutat en particular, són entre les zones en què l'evolució demogràfica està més avançada. En concret, es conclou que Catalunya presenta característiques similars a la resta de països de la UE quant a la constitució, manteniment i dissolució d'unions i famílies, però distintes quant a la composició d'aquestes llars, en tant que continuen existint poques llars no familiars, que l'emancipació i creació de noves llars continua molt lligada amb la constitució de noves famílies, i també perquè la família continua tenint un paper de suport fonamental tot i la seva creixent desinstitucionalització.

Taula 5.4.- Evolució de la taxa de natalitat entre el 1991 i el 1996

TAXA DE NATALITAT (TN)	TN 1991	TN 1996	INCREMENT TN 1991-96	
			ABSOLUT	RELATIU (%)
BARCELONA	7,7	7,9	0,2	2,7
Ciutat Vella	6,9	8,0	1,1	16,4
L'Eixample	7,6	8,1	0,5	6,9
Sants-Montjuic	7,8	7,7	-0,1	-1,1
Les Corts	7,7	8,0	0,3	4,1
Sarrià-Sant Gervasi	8,5	9,4	0,9	11,0
Gràcia	7,5	8,1	0,6	8,4
Horta-Guinardó	7,5	7,6	0,1	1,3
Nou Barris	7,4	6,8	-0,6	-7,7
Sant Andreu	8,1	7,5	-0,6	-7,5
Sant Martí	8,0	8,3	0,2	3,1

Font: Càlculs propis de les taxes a partir de les dades absolutes de població i de naixements i població recollides a l'Ajuntament de Barcelona (2000c: 19, 65); i dels increments absoluts i relatius a partir de les taxes.

Gràfic 5.3.- Les taxes de natalitat als districtes barcelonins



Nota: La línia horitzontal reflecteix la taxa de natalitat del conjunt de la ciutat (7,9 %).  
 Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a la taula que el precedeix.

La desagregació de l'evolució de les taxes de natalitat en els diferents districtes barcelonins entre el 1991 i el 1996 -que recull la taula 5.4.- mostra diferències importants, els districtes de Sants-Montjuïc, Nou Barris i Sant Andreu són els únics en què aquesta ha minvat. Per contra, el districte de Ciutat Vella és aquell en què ha augmentat més, deixant de ser el districte amb una menor taxa de natalitat -ho era l'any 1991- a ser -l'any 1996- un dels sis districtes amb una taxa de natalitat superior a la registrada en el conjunt de la ciutat<sup>22</sup>.

En concret, l'any 1996, i com recull el gràfic 5.3., a Sarrià-Sant Gervasi, Sant Martí, Gràcia, L'Eixample, Les Corts i Ciutat Vella, la taxa de natalitat ha estat superior a la del conjunt de la ciutat, mentre que Nou Barris és el districte on ha estat menor i l'únic en què no ha arribat als set nadons per cada miler d'habitants.

Si analitzen les dades absolutes sobre el nombre de naixements<sup>23</sup>, és remarcable -i lògica- la correlació positiva existent entre volum de població i de naixements, sent els districtes més poblats i extensos aquells en què hi ha un major nombre de nounats. En concret, L'Eixample, Sant Martí i de Sants-Montjuïc, han estat els districtes amb major nombre de naixements enregistrats, i els de Ciutat Vella i Les Corts aquells en què hi ha hagut un menor nombre de nadons.

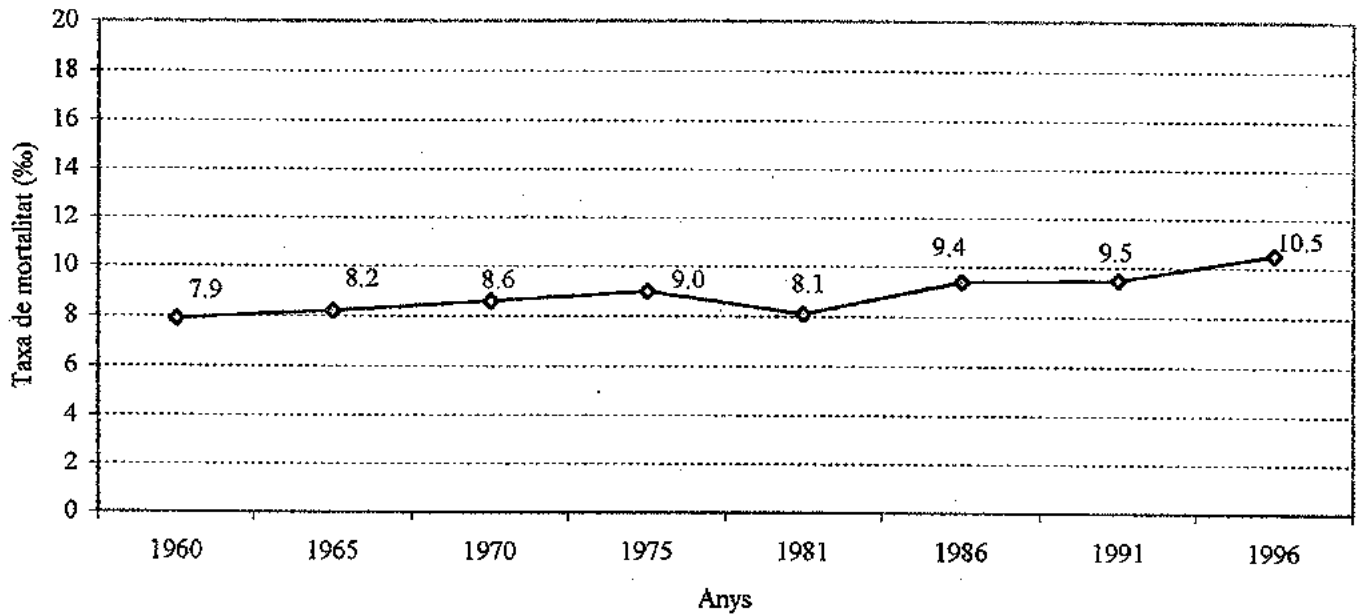
### **3.2.2.- La mortalitat**

La taxa de mortalitat -nombre de defuncions per cada miler d'habitants- ha tingut a Barcelona -com mostra el gràfic 5.4.- una tendència creixent des del 1960 fins l'any 1975 i, principalment, entre el 1981 i el 1996, com era esperable degut fonamentalment a l'envelliment de la població resident en aquesta ciutat i a la disminució del volum de residents del qual ja s'ha parlat amb anterioritat. En concret, pel que fa als darrers anys, la seva tendència ha estat inversa a la de la natalitat en tant que ha anat disminuint des del 1990 fins al 1992, i des d'aquest any ha tornat a augmentar passant de 9.3‰ l'any 1992, al 10.3‰ del 1994 i al 10.5‰ del 1995, anys en què se supera, per tant, la barrera de 10 morts cada mil habitants, no assolida en cap dels altres anys de la mateixa dècada.

<sup>22</sup> La taxa de natalitat de Ciutat Vella comença sent la menor de la de tots els districtes (any 1991), per superar la del conjunt de la ciutat en els dos darrers anys de la sèrie i, concretament el 1997, esdevenir la tercera més gran, darrera dels dos districtes que presenten les majors taxes tant l'any 1991 (juntament amb Sant Andreu) com al 1996, que són els districtes de Sarrià-Sant Gervasi i Sant Martí. Per tant, és efectivament a Ciutat Vella on s'observa el major increment absolut i també relatiu en l'evolució de la taxa de natalitat.

<sup>23</sup> Les dades absolutes sobre naixements als diferents districtes barcelonins poden consultar-se a: AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997a: 55). Com a referència pot anotar-se que l'any 1996 hi hagueren 669 naixements a Ciutat Vella, 2.012 a L'Eixample, 1.284 a Sants-Montjuïc, 656 a Les Corts, 1.220 a Sarrià-Sant Gervasi, 939 a Gràcia, 1.285 a Horta-Guinardó, 1.167 a Nou Barris, 1.017 a Sant Andreu i 1.696 a Sant Martí.

**Gràfic 5.4.- Evolució de la taxa de mortalitat a Barcelona**



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a:  
Ajuntament de Barcelona (1998a: 7).

Considerant l'evolució de les taxes de mortalitat en els districtes barcelonins entre l'any 1991 i l'any 1996 s'observa que, encara que tots han presentat -com recullen les dades de la taula 5.5.- un augment de les taxes de mortalitat, aquests augments no han estat equivalents, sent molt importants en els districtes d'Horta-Guinardó, Sant Andreu, Sants-Montjuïc i Les Corts, i per contra, no arribant a l'increment que hi ha hagut en el conjunt de la ciutat en els de L'Eixample, Ciutat Vella, Gràcia i Sant Martí.

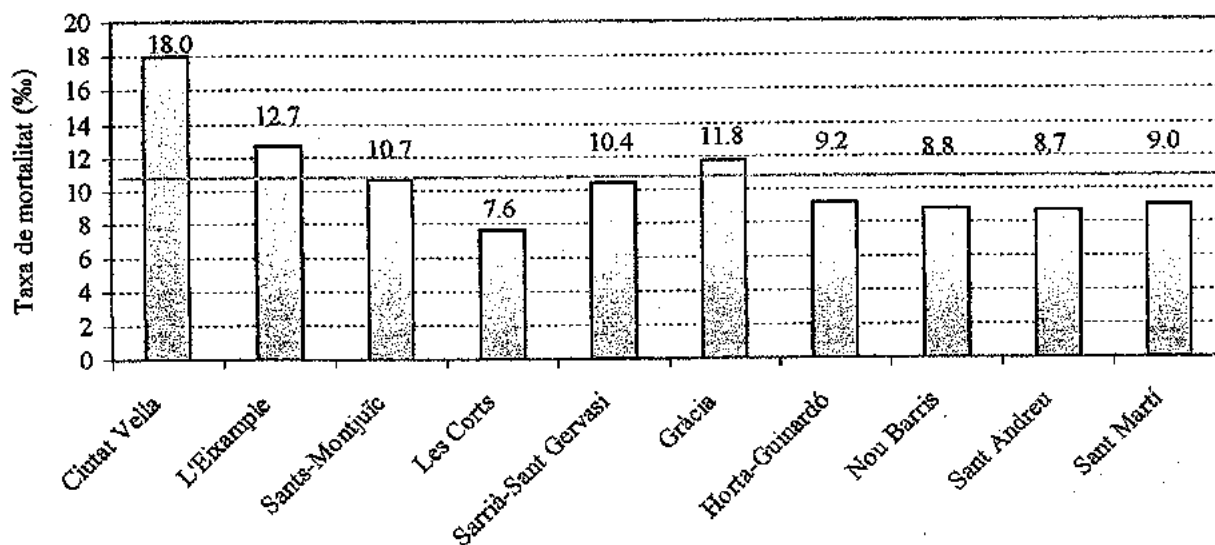
La comparació de les taxes de mortalitat enregistrades l'any 1996 en els diferents districtes barcelonins -recollides en el gràfic 5.5.- mostra, tanmateix, que la major continua corresponent al districte de Ciutat Vella - 18 defuncions per cada miler d'habitants-. A banda d'aquest districte, els altres en què aquestes són majors que la taxa de mortalitat del conjunt de la ciutat -10.5%- són les dels districtes de L'Eixample (12.7%), Gràcia (11.8%) i Sants-Montjuïc (10.7%).

**Taula 5.5.- Evolució de la taxa de mortalitat a Barcelona i els seus districtes als anys noranta**

TAXA DE MORTALITAT (TM)	TM 1991	TM 1996	INCREMENTS TM 91-96	
			ABSOLUT	RELATIU (%)
BARCELONA	9,5	10,5	1,1	11,2
Ciutat Vella	16,9	18,0	1,0	6,0
L'Eixample	11,6	12,7	1,0	8,9
Sants-Montjuïc	9,1	10,7	1,5	16,7
Les Corts	6,6	7,6	1,1	16,7
Sarrià-Sant Gervasi	9,2	10,4	1,2	13,5
Gràcia	11,3	11,8	0,6	5,0
Horta-Guinardó	7,7	9,2	1,4	18,7
Nou Barris	7,7	8,8	1,1	14,8
Sant Andreu	7,4	8,7	1,3	17,7
Sant Martí	8,6	9,0	0,4	4,7

Font: Càlculs propis de les taxes a partir de les dades absolutes de població i de defuncions i població recollides a l'Ajuntament de Barcelona (2000c: 19, 65), i dels increments absoluts i relatius a partir de les taxes.

**Gràfic 5.5.- Les taxes de mortalitat als districtes barcelonins**



Nota: La línia horitzontal reflecteix la taxa de mortalitat del conjunt de la ciutat (10,5%).  
 Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a la taula que el precedeix.

Com a indicadors complementaris sobre l'evolució de la mortalitat a Barcelona ciutat, poden recollir-se *l'evolució del nombre de defuncions, de la taxa de mortalitat infantil i de l'esperança de vida*.

Considerant, en primer lloc, l'evolució del nombre de defuncions durant els noranta a Barcelona, cal indicar que es parla fonamentalment de tres grans etapes:

- *des del 1990 i fins al 1992*, en què el nombre de defuncions va anar minvant;
- *des del 1993 i fins al 1995*, en què va tendir a créixer, segurament en bona mesura per l'envelliment de la població barcelonina;
- *des del 1996* en què hi ha hagut una disminució de les defuncions, especialment l'any 1996 en què s'han reduït en aproximadament 5.000 les defuncions ocorregudes a la ciutat<sup>24</sup>.

En desagregar les dades sobre defuncions en els diferents districtes barcelonins<sup>25</sup> es mantenen bàsicament aquestes etapes encara que, en alguns districtes, els canvis s'avancen o endarrereixen un any. Així, en els districtes de Sants-Montjuïc i de Nou Barris, el primer tall (i el començament de l'augment del nombre de defuncions) es dona ja el 1991; mentre que en els de Les Corts i de Sant Martí s'endarrereix i comença el 1993. Aquestes dades permeten també observar una correlació entre el volum de defuncions i el de població resident en els diferents districtes barcelonins, sent els districtes de L'Eixample, Sants-Montjuïc i Sant Martí, aquells en què hi ha major nombre de defuncions -així com també eren els que registraven major nombre de naixements i de residents- i el districte de Les Corts, aquell en què el seu volum ha estat menor.

Respecte a l'evolució de la *mortalitat infantil* (és a dir, la que fa referència als menors d'un any), cal indicar que entre el 1990 i el 1996 es palesa -com mostren les dades de la taula 5.6.- un important descens d'aquesta mortalitat, havent disminuït tant el total de morts de menys d'un d'any, com els seus percentatges sobre el total de nascuts vius i sobre el total de defuncions.

---

<sup>24</sup> En concret, el nombre de defuncions registrat a Barcelona ha estat de: 16.919 per al 1990, de 15.569 per al 1991, de 15.236 per al 1992, de 15.633 per al 1993, de 16.674 per al 1994, de 16.917 per al 1995, de 11.945 per al 1996 i de 12.161 per al 1997, segons consta a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997a: 55).

<sup>25</sup> Que poden obtenir-se consultant les fonts: AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997a: 55); (1998a: 7) i (2000c: 65).



Taula 5.6.- Evolució de la taxa de mortalitat infantil a Barcelona<sup>26</sup>

ANY	Total de morts de menys d'un any	% sobre total nascuts vius	% sobre total defuncions
1990	71	6	4
1991	70	6	5
1992*	51	4	3
1993*	43	3	3
1994*	45	4	3
1995*	31	3	2
1996*	20	2	1

(\*) Dades provisionals de defuncions

Font: Ajuntament de Barcelona (1999a: 62), recalculat per expressar-ho en tant per mil en lloc de fer-ho en percentatges.

Respecte a l'evolució de l'esperança de vida, és destacable la seva relativa estabilitat durant els darrers anys, evolució precedida d'un important augment protagonitzat des de principis de segle i especialment fins a meitat de segle<sup>27</sup> i, també, la importància de la diferència en l'esperança d'edat per raó de gènere. Així, i com mostren les dades del gràfic 5.6., l'any 1996 l'esperança de vida dels barcelonins se situava al voltant dels 79 anys d'edat, sent de 83 anys per a les dones, i de 74 per als homes<sup>28</sup>.

### 3.2.3.- El moviment natural o creixement vegetatiu de la població

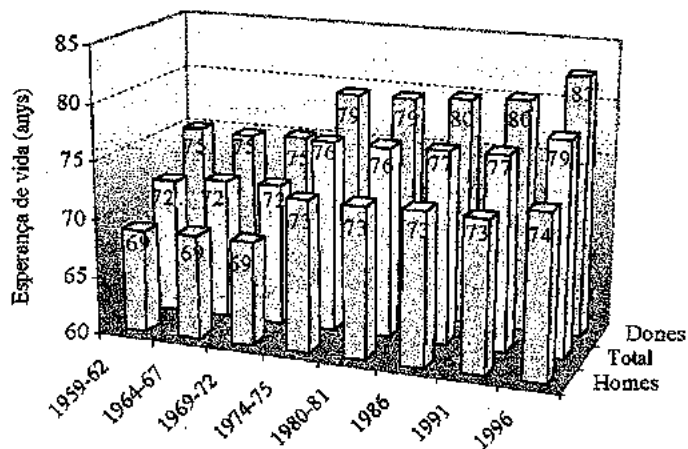
El moviment natural o creixement vegetatiu d'una població recull la diferència entre el nombre de naixements i el de defuncions. En el cas de la ciutat de Barcelona, i com a resultat de les evolucions respectives de naixements i defuncions, l'evolució del saldo ha estat decreixent des de 1965 i fins a l'actualitat, destacant, especialment, que des de les dades corresponents al 1986 és negatiu, és a dir, hi ha un major volum de

<sup>26</sup> La taxa de mortalitat infantil fa referència als morts de menys d'un any.

<sup>27</sup> Retrocedint a principis de segle, i segons les dades que consten a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997d: 66), l'esperança de vida dels barcelonins ha passat dels 31.58 anys del 1900, als 65.60 del període de 1949-52, i als 70.02 del període de 1954-57, dades, com pot comprovar-se, notablement inferiors a les que presenta la taula per als períodes posteriors. En aquesta evolució han estat clau els avenços mèdics, higiènics i socials, i també l'aparició de noves causes de mortalitat entre les quals destaquen la sida i els accidents de trànsit. Sobre aquestes qüestions pot consultar-se, per exemple, la referència FLAQUER, Ll. i SOLSONA, M. (1995: 18-19).

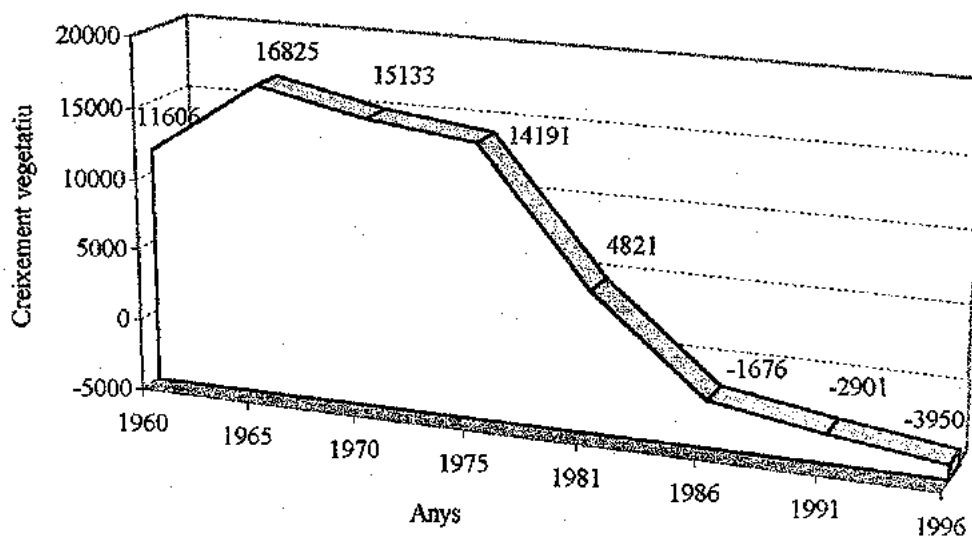
<sup>28</sup> Aquesta important diferència justificarà, com es veurà posteriorment, la importància de les dones en determinats tipus d'estructures familiars -en concret, i especialment, en les llars monofiliars i de solitaris-, i que-com es recull a FLAQUER, Ll. i SOLSONA, M. (1995: 19)- es parli del fet que les dones tenen una esperança de vida força propera a les dels països demogràficament més ben situats, mentre la dels homes és inferior.

Gràfic 5.6.- Evolució de l'esperança de vida a Barcelona



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a: Ajuntament de Barcelona (1999a: 64).

Gràfic 5.7.- Evolució del creixement vegetatiu a Barcelona ciutat



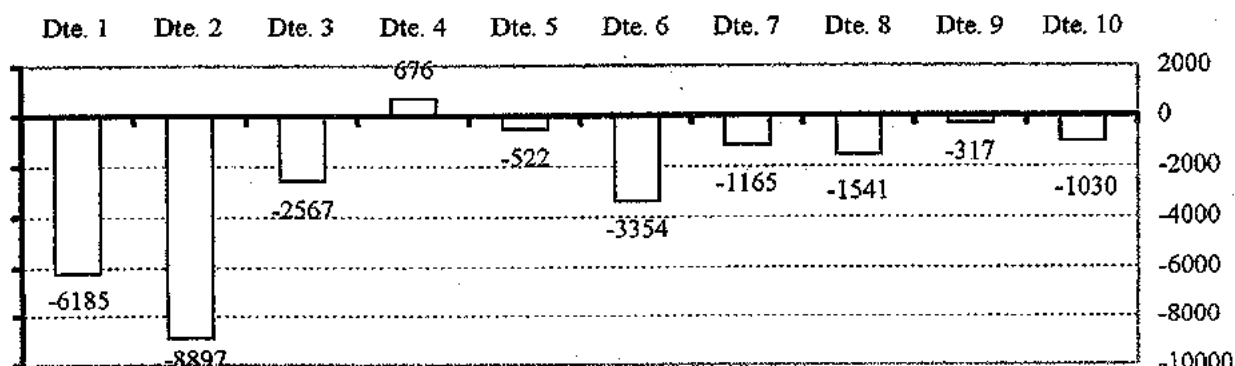
Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 7).

defuncions que de naixements en cadascun dels períodes considerats i, per tant, una pèrdua de població per raons del seu creixement natural. El gràfic 5.7. recull aquesta evolució.

Considerant el saldo del creixement natural en el període 1990 a 1996 en cadascun dels deu districtes de la ciutat, s'observen també -com es palesa en el gràfic 5.8.- diferències importants. Concretament, Les Corts és l'únic districte que ha tingut un saldo positiu en el conjunt del període. Per contra, els districtes de L'Eixample i Ciutat Vella són els dos que han registrat una major disminució del volum de la seva població a raó dels components del moviment natural.

Tot i això, les dades absolutes<sup>29</sup> mostren que els majors saldos vegetatius s'han donat en els districtes de majors rendes de la ciutat -Les Corts i Sarrià-Sant Gervasi- i també en els més perifèrics -principalment a Sant Andreu i Sant Martí-, mentre que els més negatius han correspost als districtes centrals de Ciutat Vella i de L'Eixample. Els districtes restants han mantingut creixements naturals situats entre aquests dos extrems, però sent sempre superiors en els districtes de Nou Barris i Horta-Guinardó que en els de Gràcia i Sants-Montjuïc.

**Gràfic 5.8.- Saldo del creixement natural en el període 1990-1996 en els districtes barcelonins**



Font: Elaboració pròpia dels càlculs i del gràfic a partir de les dades que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 7), (1997a: 55) i (2000c: 65).

<sup>29</sup> Les dades absolutes sobre l'evolució del moviment natural de la població a Barcelona i els deu districtes barcelonins poden obtenir-se a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997a: 55), (1998a: 7) i (2000c: 65). En concret, i segons càlculs propis a partir de les dades sobre naixements i defuncions obtingudes a les fonts tot just citades, el saldo del moviment natural de la població de cadascun dels districtes fou l'any 1996 de: -837 a Ciutat Vella, -1.140 a L'Eixample, -502 a Sants-Montjuïc, +30 a Les Corts, -131 a Sarrià-Sant Gervasi, -431 a Gràcia, -274 a Horta-Guinardó, -339 a Nou Barris, -167 a Sant Andreu i -169 a Sant Martí.

### **3.3.- El moviment migratori de la població**

S'ha indicat prèviament la importància de conèixer quina és l'evolució de la població d'una ciutat per tal de poder-ne preveure les necessitats i també les possibles deficiències en la cobertura d'aquestes, i s'han detallat l'evolució de la població en el seu conjunt i el paper que hi pot tenir el moviment natural. En aquest capítol es farà una aproximació a l'evolució del moviment migratori, i podrà palesar-se que aquest és tan o més important -malgrat que com s'ha vist la seva notificació no sigui obligatòria- que l'anterior per tal de poder entendre l'evolució de la població barcelonina i principalment de la d'alguns districtes de la ciutat. Recollint les paraules d'autors com GARCIA i PUJADES, pot indicar-se que en les societats postindustrials els moviments migratoris són cabdals per comprendre la dinàmica demogràfica i el creixement total de la població "atès que la dinàmica natural es troba ara per ara a uns nivells força baixos" i també atesa la "selectivitat de les entrades i sortides de població"<sup>30</sup> o també, seguint SERRA i BATISTE, indicar-se que "en l'actual etapa de creixements naturals generalitzadament baixos arreu de Catalunya, els moviments migratoris adquireixen una renovada importància no tant com a factor condicionant de l'evolució demogràfica global sinó, sobretot, com a principal element explicatiu de les diferències locals de creixement"<sup>31</sup>.

L'anàlisi que es farà dels moviments migratoris en aquest capítol considerarà en primer lloc l'evolució i les característiques dels immigrants -persones que han arribat a la ciutat de Barcelona-, seguirà exposant l'evolució i les característiques de la població emigrant -aquella que ha traslladat la seva residència fora d'aquesta ciutat-, i acabarà exposant quin és el saldo migratori resultant d'aquest dos moviments en el conjunt de la ciutat i en cadascun dels seus districtes en particular i apropant el lector als moviments interns -és a dir, dins de la mateixa ciutat- de població. L'aproximació a les dimensions dels col·lectius que arriben/marxen de la ciutat i la seva caracterització és fonamental per tal de conèixer-ne les possibles mancances i necessitats, i també per avaluar l'adequació de les polítiques municipals que s'han establert.

És important remarcar que la definició tant d'immigrants com d'emigrants es fa des del punt de vista local de la ciutat. Per això, es consideraran *immigrants* aquelles persones que, provenint d'altres paratges, decideixen establir la seva residència a la ciutat de Barcelona; i *emigrants* aquelles persones que, tenint fixada la seva residència a Barcelona, decideixen abandonar aquesta ciutat i instal·lar la seva residència en alguna altra -estigui o no en un país estranger-. Per això, els col·lectius d'immigrants (i emigrants) quedaran compostos per dues tipologies fonamentals de persones: aquelles que vénen d'un país estranger (marxen a

<sup>30</sup> GARCIA, A. I PUJADES, I (1998: 18).

<sup>31</sup> SERRA, J. (1997: pàgina 1 de l'article).

un país estranger), i les que vénen d'altres zones de Catalunya o Espanya (marxen a altres zones de Catalunya o Espanya).

### **3.3.1.- La immigració**

La població immigrant pot presentar unes característiques definitòries pròpies que poden ser motiu de dificultats per a la seva integració i per tant poden fer-la especialment vulnerable a les situacions de pobresa i exclusió social i, per tant, susceptible de requerir l'ajuda de programes com el que en aquest estudi es vol caracteritzar i avaluar -el PIRMI- al qual poden presentar demandes molt particulars -com podrien ser curssets d'introducció a la nostra cultura, llengua, etc.-. Per això es considera fonamental caracteritzar-ne tant el volum com l'evolució en el temps i així poder avaluar amb posterioritat el funcionament i els resultats del programa. En aquesta caracterització s'han considerat fonamentalment rellevants les característiques sociodemogràfiques referents al gènere, l'edat i el nivell d'estudis, tant dels immigrants en el conjunt de la ciutat com en cadascun dels seus districtes municipals.

#### *a) Evolució del volum relatiu d'immigrants a Barcelona ciutat i els seus districtes*

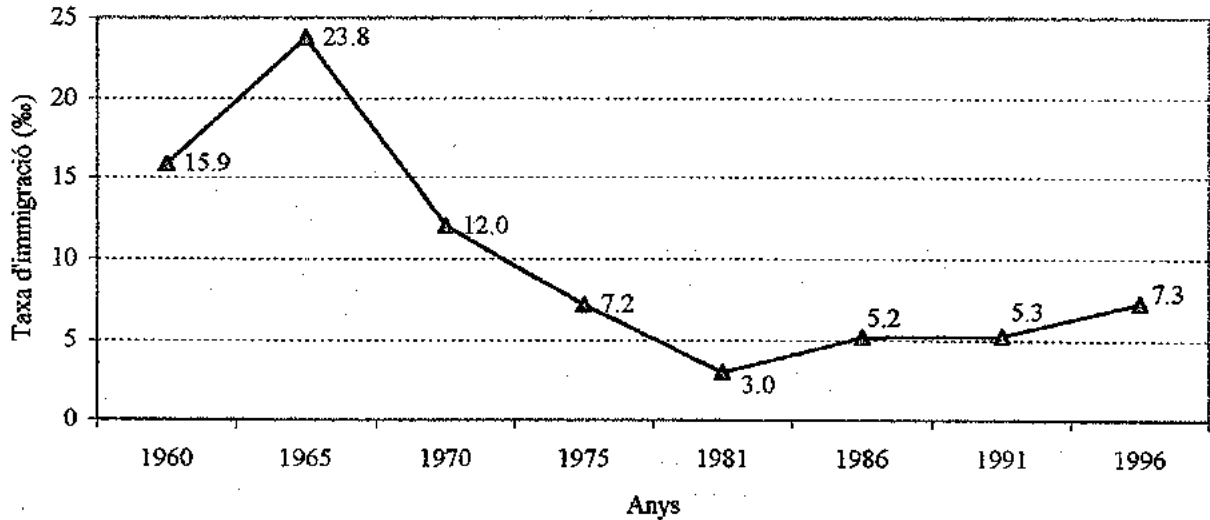
Les dades sobre la *taxa d'immigració*<sup>32</sup> a la ciutat des dels anys seixanta -recollides en el gràfic 5.9.- mostren com el període de 1960 a 1965 fou un període en què la taxa va créixer fortament passant del 15.9‰ inicial al 23.8‰, mentre que des de llavors i fins als anys vuitanta la tendència fou a un decreixement, arribant el 1981 a una taxa de 3 immigrants per cada mil habitants. Des dels anys vuitanta la ciutat ha vist com la taxa d'immigració ha tornat a anar augmentant any rere any, situant-se el 1996 en un 7.3‰. Cal recordar, però, que és justament a partir d'aquests anys que la ciutat comença a veure minvar el seu volum de residents i que, per tant, i com indica Moreras, "*el creixement del percentatge de residents estrangers al municipi no es deu tant al seu augment quantitatiu (...) sinó a la pèrdua de residents de la ciutat en el mateix període*"<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> La taxa d'immigració recull el nombre d'immigrants que hi ha en un territori determinat per cada miler de residents. En el gràfic adjunt es palesa que l'any 1960 a Barcelona ciutat hi havia 15.9 immigrants per cada 1.000 barcelonins, mentre l'any 1996 la relació era de 7.3 immigrants per cada 1.000 barcelonins.

<sup>33</sup> MORERAS, J. (1998: 86).

Gràfic 5.9.- Evolució de la taxa d'immigració a Barcelona



Font: Elaboració pròpia del gràfic i dels càlculs de les taxes a partir de les dades absolutes sobre immigració i població a Barcelona que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 16) i (1999a: 47).

Les dades referents als diferents districtes -que es recullen en la taula 5.7.- mostren que tot i que "no es pot considerar que la presència d'estrangers a Barcelona se circumscriu únicament a una sèrie de barris o districtes de la ciutat. L'evolució d'aquesta presència sí que difereix entre uns i altres"<sup>34</sup> sent especialment significativa la presència de població estrangera i el seu augment absolut i relatiu en el districte de Ciutat Vella<sup>35</sup>.

En concret, s'observa que mentre el 1991 tan sols hi havia tres districtes amb taxes inferiors a les del conjunt de la ciutat (Horta-Guinardó, Sarrià-Sant Gervasi i L'Eixample), el 1996 aquests són la majoria i solament hi ha quatre districtes amb unes taxes d'immigració superiors a les del conjunt de la ciutat: Les Corts, Ciutat Vella, Sants-Montjuïc i L'Eixample. Aquests quatre districtes són, doncs, els que més immigrants estan absorbint proporcionalment al seu volum de població. S'observa també que entre 1991 i 1996 tots els districtes de la ciutat han augmentat les seves taxes d'immigració però que ho han fet de manera desigual, fet que ha comportat que L'Eixample hagi passat de ser un dels que la tenia menor a ser un dels quatre que l'any 1996 té una taxa superior al conjunt de la ciutat. Per contra, els districtes de Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Nou Barris, Sant Andreu i Sant Martí, s'han sumat al grup d'Horta-Guinardó, que manté taxes d'immigració inferiors a les del conjunt de la ciutat.

<sup>34</sup> MORERAS, J. (1998: 85).

<sup>35</sup> Sobre aquesta importància de la immigració a Ciutat Vella i sobre les característiques d'aquesta població immigrant, pot consultar-se la referència MORERAS, J. (1998).

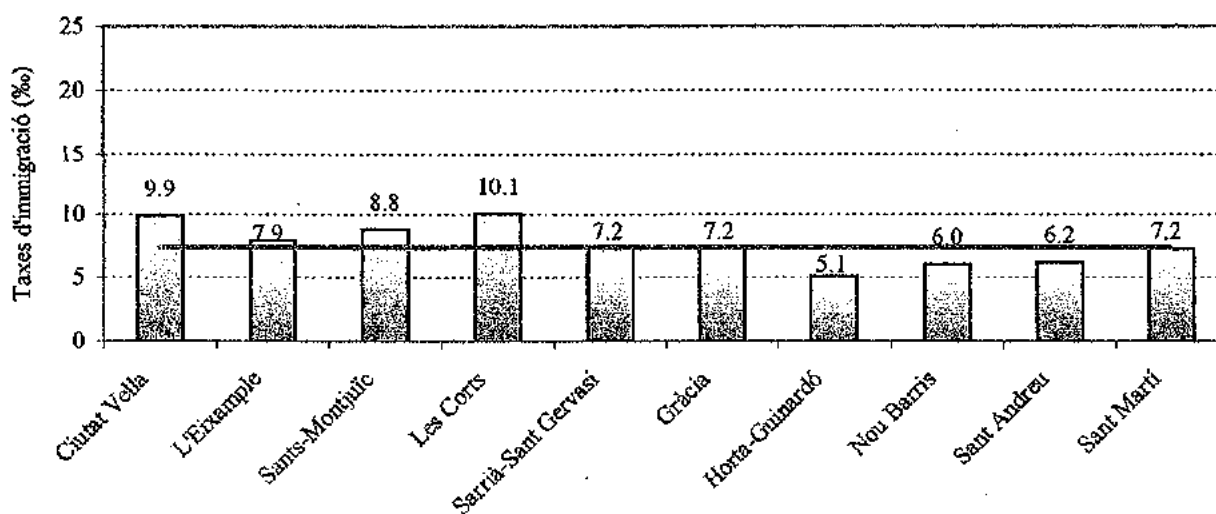
Les diferències de pes relatiu dels immigrants sobre la població en els diversos districtes barcelonins es fan més evidents en el gràfic 5.10., que recull les taxes d'immigració de cadascun dels districtes de la ciutat l'any 1996. En ell destaquen especialment les distàncies entre els districtes de Les Corts (10.1%) i Ciutat Vella (9.9%), les majors de la ciutat, i les d'Horta-Guinardó (5.1%) i Nou Barris (6%), únics districtes en què el nombre d'immigrants no supera els sis per cada miler de residents.

**Taula 5.7.- Taxes d'immigració a Barcelona i els seus districtes**

TAXA D'IMMIGRACIÓ (TI)	TI 1991	TI 1996	INCREMENTS TI 91-96	
			ABSOLUT	RELATIU (%)
BARCELONA	5,3	7,3	2,0	37,4
Ciutat Vella	6,0	9,9	3,9	65,0
L'Eixample	5,2	7,9	2,7	51,3
Sants-Montjuïc	5,6	8,8	3,1	55,2
Les Corts	6,4	10,1	3,6	56,6
Sarrià-Sant Gervasi	4,9	7,2	2,3	46,3
Gràcia	5,1	7,2	2,0	39,6
Horta-Guinardó	4,1	5,1	1,0	24,0
Nou Barris	5,3	6,0	0,7	12,4
Sant Andreu	5,7	6,2	0,5	8,2
Sant Martí	5,7	7,2	1,5	26,7

Font: Càlculs propis de les taxes a partir de les dades absolutes que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 16), (1999a: 47) i (2000c: 19, 65), i dels increments a partir de les taxes.

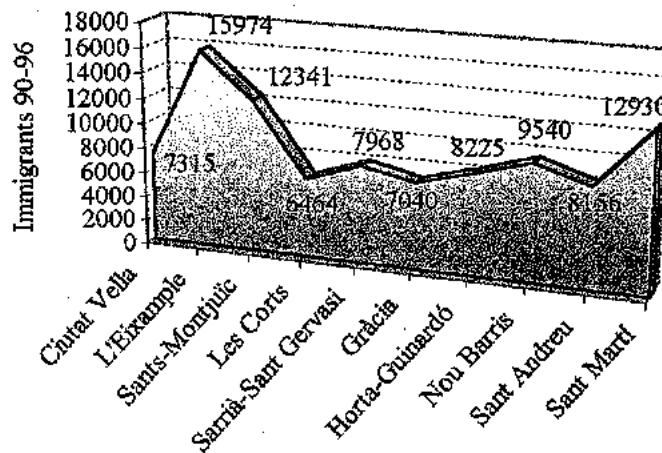
**Gràfic 5.10.- Taxes d'immigració als districtes barcelonins**



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades que consten a la taula que el precedeix.

En considerar el volum d'immigrants que cadascuna de les zones de la ciutat ha absorbit durant els anys noranta -recollit en el gràfic 5.11.- s'observa que els majors volums corresponen justament als districtes amb un major volum de població: L'Eixample, Sant Martí i Sants-Montjuïc; mentre que els districtes menys poblats -Ciutat Vella, Les Corts i Gràcia- són aquells en què el volum d'immigrants acumulat entre 1990 i 1996 ha estat també menor.

**Gràfic 5.11.- El volum total d'immigrants en el període 1990-96 als districtes barcelonins**



Font: Elaboració pròpia del gràfic i dels càlculs del total d'immigrants en l'esmentat període a cada territori a partir de les dades de l'Ajuntament de Barcelona (1998a: 16) i (1998d).

*b) Canvis en les característiques dels immigrants barcelonins*

És important considerar no tan sols les variacions en el volum dels immigrants i el seu pes sobre el conjunt de residents a cadascun dels districtes i en el conjunt de la ciutat, sinó també en les seves característiques definitòries, ja que seran aquestes característiques les que permetran poder copsar possibles dificultats d'integració social i laboral i així, poder contribuir eficaçment a la seva resolució.

S'han considerat característiques clau a considerar en aquesta descripció de potencialitats: el lloc d'origen, el gènere, l'edat i el nivell d'instrucció assolit<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> La seva importància i significació ha quedat detallada en la seva exposició com a variables definitòries clau del conjunt de residents a la ciutat i els seus districtes municipals; per això en aquest apartat solament se'n detallaran els principals resultats per als immigrants registrats a la ciutat.



Els principals resultats que permeten obtenir tant agregadament -a àmbit de ciutat- com per a cadascun dels deu districtes municipals són les que es descriuen seguidament en aquest apartat.

*b1) El lloc d'origen dels immigrants de Barcelona*

Aquesta variable permet observar que la majoria de les persones que arriben a Barcelona provenen de les zones més properes a aquesta ciutat: de la comarca del Barcelonès de la qual Barcelona és la capital, de les comarques més properes a ella (Baix Llobregat, Maresme, Garraf, Alt Penedès, Vallès Oriental i Vallès Occidental) i de la resta de la província de Barcelona i de la resta de Catalunya. En concret, i com mostren les dades que recull la taula 5.8, més de la meitat dels immigrants procedeixen de la resta de la província de Barcelona, prop del 5% de les terres gironines, prop del 4% de terres tarragonines i poc més del 2% de les terres de Lleida. Per tant, en conjunt, més de tres de cada cinc persones que s'instal·len de nou a la ciutat vénen de terres catalanes (64.3%).

Pel que fa als restants immigrants, prop d'un de cada quatre ha vingut de la resta d'Espanya -preferentment de regions com Andalusia, València, Aragó, Madrid, Balears o Galícia- i el 9.18% d'altres països i continents<sup>37</sup> -destacant els que provenen d'Amèrica (4.88%) o de la resta d'Europa (3.03%), i essent molt menor el pes de la gent que prové d'Àfrica, Àsia o Oceania<sup>38</sup>. Per tant, de tota la població que aquí des d'un punt vista local es considera immigrant, solament el 9.2% prové d'altres països<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> A priori, serien justament els immigrants d'altres països i continents aquells dels quals s'espera una major vulnerabilitat i un major risc de patir situacions -si més no temporals- de pobresa i d'exclusió social i laboral, ja que són, a priori, aquells amb unes característiques socioculturals més distintes i un menor coneixement de la ciutat.

<sup>38</sup> Tendència que diferencia la immigració a la ciutat de Barcelona de la que va al conjunt de la província -recollida a DOMINGO, A. (2000: 27-28)- en què hi ha un 32% d'immigrants d'Àfrica, un 29.8% d'immigrants d'Amèrica, un 28.3% d'immigrants d'Europa, un 10.2% d'immigrants d'Àsia i un 0.13% d'immigrants d'Oceania, i que no ha de fer oblidar la importància del pes dels immigrants de determinats països africans sobre la resta de nacionalitats, com és el cas -també recollit a DOMINGO, A. (2000)- dels immigrants procedents del Marroc.

<sup>39</sup> Per al conjunt de la província de Barcelona l'any 1996, destaquen com a nacionalitats amb un major nombre d'estrangers enregistrats el Marroc (uns 19.000), França (5.308), Perú (4.572), Alemanya (3.908), Argentina (3.601), Itàlia (3.065) i Filipines (2.387), palesant-se una "escassa diversificació de nacionalitats dins el continent africà (només destaquen Marroc i Gàmbia) i l'asiàtic (a remarcar la presència de Filipines i Xina)" i, per contra, una major heterogeneïtat de la representació de nacionalitats europees i americanes. DOMINGO, A. (2000: 38).

**Taula 5.8.- Llocs d'origen dels immigrants a Barcelona.  
Percentatges. 1996**

LLOC DE PROCEDÈNCIA	TOTAL ABSOLUTS	BCN	Dte. 1	Dte. 2	Dte. 3	Dte. 4	Dte. 5	Dte. 6	Dte. 7	Dte. 8	Dte. 9	Dte. 10
TOTAL ABSOLUTS	11.028	11028	826	1957	1466	824	932	832	858	1020	839	1474
% TOTAL	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PROV. BARCELONA	5.892	53,43	51,94	48,19	62,14	47,69	45,06	45,43	53,85	56,57	62,93	57,73
PROV. DE GIRONA	519	4,71	4,72	5,47	4,02	4,73	5,04	7,33	3,96	4,22	3,81	3,93
PROV. DE LLEIDA	247	2,24	2,06	2,35	3,55	3,16	3,00	2,28	2,33	1,08	1,79	0,88
PROV. TARRAGONA	433	3,93	2,06	4,24	4,37	6,67	4,51	3,85	4,43	2,65	3,81	2,92
TOTAL CATALUNYA	7.091	64,30	60,77	60,25	74,08	62,26	57,62	58,89	64,57	64,51	72,35	65,47
RESTA ESPANYA	2.925	26,52	30,63	26,01	22,03	22,45	28,65	26,80	31,00	27,35	21,69	29,72
EUROPA	334	3,03	2,54	3,32	1,30	5,95	5,79	4,93	1,86	3,33	1,19	1,70
ÀFRICA	64	0,58	0,85	0,56	0,34	1,21	0,32	0,72	0,23	0,59	1,31	0,20
AMÉRICA	538	4,88	4,00	8,89	1,77	7,89	6,55	7,57	2,33	3,73	2,74	2,37
ÀSIA I OCEANIA	76	0,69	1,21	0,97	0,48	0,24	1,07	1,08	0,00	0,49	0,72	0,54

Font: Ajuntament de Barcelona (1997d: 68).

Agrupacions territorials i percentatges, càlculs propis a partir de les dades absolutes.

L'anàlisi del lloc d'origen a àmbit de districtes<sup>40</sup> permet valorar en quina mesura es manté la importància relativa dels immigrants a cadascuna de les zones<sup>41</sup> i, per tant, en quina mesura aquestes hauran de ser capaces d'atendre les seves possibles diferents necessitats<sup>42</sup>. També permetrà avaluar justament la presència relativa de beneficiaris de PIRMI dels diferents llocs a cadascun dels districtes municipals<sup>43</sup>.

En concret, i com mostren les dades de la taula precedent -taula 5.8.- la gent que s'instal·la en major mesura a Barcelona és la que residia prèviament en zones més properes a la ciutat -així, minva la proporció en passar dels que residien a la província de Barcelona als residents a la resta de Catalunya, d'aquests als que residien a la resta d'Espanya, i d'aquests als que residien a altres continents- i destaca l'enorme atracció de L'Eixample, que sol ser el destí on s'instal·la la major proporció de tots els col·lectius.

<sup>40</sup> Anàlisi que aquí s'esboça però es completa, posteriorment, en la presentació de l'estructura de la ciutat, concretament en l'apartat 4.5: *Origen de la població barcelonina*.

<sup>41</sup> És a dir, en quina mesura els diferents col·lectius es distribueixen en el territori considerat de manera homogènia o heterogènia.

<sup>42</sup> En la mesura que alguns immigrants pugin requerir l'ajuda de mecanismes de política social específics per tal de poder cobrir els seus respectius nivells mínims de necessitats -per exemple, en aquells casos en què tenen dificultats d'accés al mercat de treball i aleshores es palesa un desconeixement de la llengua o d'altres aspectes culturals rellevants del seu nou lloc de residència, dels mecanismes de redistribució o reciprocitat que hi ha, etc.- serà necessari que la política social se'n faci ressò i així els garanteixi una ajuda eficaç. L'absència de polítiques socials adequades per aquests casos comporta l'increment del seu risc de pobresa i exclusió.

<sup>43</sup> Aquesta darrera qüestió no serà però analitzada amb posterioritat ja que la variable origen no queda explícitament recollida en els expedients de PIRMI a Catalunya.

Tanmateix, també es palesa simultàniament que mentre la població procedent del conjunt de Catalunya té una major tendència a instal·lar la seva nova residència als districtes de L'Eixample o de Sants-Montjuïc, els de la resta de territoris espanyols tendeixen en major mesura a ocupar els districtes més perifèrics<sup>44</sup>.

La gent que prové d'altres continents manté L'Eixample com a principal focus d'atracció, però difereixen quant als altres destins majoritaris (bàsicament, els districtes més rics de la ciutat, principalment si són americans i europeus, i també quan es tracta d'africans i de gent que prové d'Oceania; mentre que per als asiàtics el segon destí més freqüent és el de Ciutat Vella<sup>45</sup>).

### *b2) El gènere dels immigrants de Barcelona<sup>46</sup>*

Per gèneres, les dades d'immigració mostren que, tot i que les diferències no són significatives, a Barcelona ciutat hi ha un major percentatge de dones que d'homes immigrants, mentre que a la província la relació és inversa<sup>47</sup>.

A àmbit de districtes, n'hi ha dos que sempre han rebut més dones que homes immigrants (L'Eixample i Sarrià-Sant Gervasi), i un en què han tendit a predominar, en canvi, els homes (Ciutat Vella, amb l'única excepció de 1994, en què s'invertí la tendència habitual en el districte). Nou Barris és el que registra uns percentatges d'immigració per gèneres més similars, especialment des del 1994. Quant als restants districtes, esmentar que des del 1991 hi ha un clar predomini de les dones immigrants en tots llevat dels districtes de Sants-Montjuïc i de Les Corts -on predominaran des del 1992-, i de l'esmentat districte primer, Ciutat Vella, que, com s'ha dit, segueix un patró d'immigració clarament diferenciat per raó de gènere.

---

<sup>44</sup> Per exemple -i segons s'observa a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997d: 68)- Nou Barris és el destí -o un dels destins- preferent dels que provenen d'Aragó i Extremadura, i Sant Martí, dels que venen d'Andalusia, Astúries, les dues Castelles, Extremadura, Madrid, i també València. Per als de Canàries i els de les Illes Balears, en canvi, és el districte de Sarrià-Sant Gervasi, el que ocupa el segon lloc de preferència, darrere del de L'Eixample.

<sup>45</sup> Sobre la importància de la immigració a Ciutat Vella i en els seus diferents barris -principalment al Raval i a Parc- i sobre el paper tradicional d'aquest districte com a porta d'entrada envers l'Europa industrialitzada, principalment per a gent procedent d'Àfrica, pot consultar-se la referència MORERAS, J. (1998), on també es caracteritza la població immigrant del districte i del conjunt de la ciutat, i s'exposen els patrons de concentració espacial preferent que es donen a la ciutat i els seus principals factors condicionants -econòmics, laborals, comunitaris i de proximitat-.

<sup>46</sup> Les dades referents a la composició de la immigració dels districtes barcelonins durant els anys noranta per gèneres poden consultar-se a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998d).

<sup>47</sup> Com recull DOMINGO, A. (2000: 27), a la província de Barcelona l'any 1996 hi havia 36.675 immigrants homes (un 51.45% dels immigrants) i 34.611 immigrants dones (un 48.55% dels immigrants).

b3) Els grups d'edat dels immigrants de Barcelona

Com que "cada etapa vital genera una sèrie de demandes diferenciades, ja siguin formatives, laborals, en l'habitatge o sobre l'equipament i serveis específics"<sup>48</sup>, interessa força considerar les característiques d'edat dels col·lectius que vénen a residir a la ciutat.

Així es fa a la taula 5.9., en què els percentatges fila permeten veure que els districtes de L'Eixample, Sants-Montjuïc, Nou Barris i Sant Martí són els que reben una major proporció d'immigrants de totes les edats; i els percentatges columna mostren que en tots els districtes els immigrants tenen majoritàriament entre 25 i 64 anys -per tant, estan en edat activa i en l'edat legalment establerta per poder-se beneficiar del PIRMI, cas que el requereixin i compleixin els restants requeriments legalment establerts-, sent el col·lectiu de persones de 65 i més anys d'edat aquells amb una importància relativa menor arreu de la ciutat. Els districtes de Ciutat Vella, L'Eixample i Gràcia destaquen per ser els únics en què el percentatge de la població adulta supera el 60% de la població immigrada i, per tant, aquells en què les proporcions sobre el conjunt d'immigrants de nens i joves és menor.

Taula 5.9.- Immigració a Barcelona per edats i districte d'alta. 1996

GRUPS D'EDAT	BCN	% fila	Dte. 1	Dte. 2	Dte. 3	Dte. 4	Dte. 5	Dte. 6	Dte. 7	Dte. 8	Dte. 9	Dte.10
BCN	11.028	-	826	1.957	1.466	824	932	832	858	1.020	839	1.474
% fila												
Nens (0-14)	1.786	100.0	6.6	15.1	14.0	8.1	8.7	6.3	6.7	10.4	9.2	14.9
Joves (15-24)	1.980	100.0	7.3	16.9	12.7	7.5	8.8	6.8	8.0	10.8	7.3	14.0
Adults (25-64)	6.464	100.0	7.8	18.5	13.3	7.3	8.3	8.1	7.9	8.4	7.4	12.9
Ancians (65 i més)	798	100.0	7.4	19.7	13.3	7.0	8.3	7.5	8.9	10.0	6.0	11.9
% columna	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nens (0-14)	16.2	-	14.3	13.8	17.1	17.6	16.6	13.5	13.9	18.2	19.7	18.0
Joves (15-24)	18.0	-	17.4	17.1	17.1	18.0	18.7	16.2	18.4	20.9	17.3	18.9
Adults (25-64)	58.6	-	61.1	61.1	58.6	57.6	57.6	63.1	59.4	53.0	57.3	56.6
Ancians (65 i més)	7.2	-	7.1	8.0	7.2	6.8	7.1	7.2	8.3	7.8	5.7	6.4

Font: Càlculs propis a partir de les dades absolutes desagregades per quinquennis d'edat que consten a l'Ajuntament de Barcelona (1997d: 71).

b4) El nivell d'estudis dels immigrants de Barcelona

Per nivell d'estudis, les dades de la taula 5.10. mostren que són novament els districtes de L'Eixample, Sants-Montjuïc i Sant Martí els que, en general, acullen més població de tots i cadascun dels nivells d'instrucció.

<sup>48</sup> GARCIA, A. I PUJADAS, I. (1998: 13).

Considerant el percentatge de població immigrant amb cada nivell d'instrucció que viu a la ciutat és de destacar la importància d'aquells que tenen estudis secundaris (un 40% del total), mentre que els relativament menys importants són els col·lectius amb major -un 18.6% tenen estudis superiors- o menor nivell d'instrucció -un 16.1% no han completat la primària-.

La distribució d'aquests col·lectius en els diferents territoris no és homogènia i, per tant, no ho seran les seves necessitats. En concret, considerant el pes de cadascun dels col·lectius en els diferents districtes barcelonins, destaca l'important pes relatiu que tenen els immigrants amb estudis superiors als districtes de rendes més altes de la ciutat -Les Corts i Sarrià-Sant Gervasi- i als districtes de Gràcia i L'Eixample, que són els únics districtes en què el pes dels immigrants amb estudis únicament primaris és menor que en el conjunt de la ciutat. Els que tenen estudis secundaris estan en major mesura en els districtes de L'Eixample, Sants-Montjuïc, Gràcia i Sant Martí, que en el conjunt de la ciutat; i, finalment, les persones que no tenen ni estudis primaris tenen una presència relativament major a Ciutat Vella, Nou Barris, Sant Andreu i Sant Martí que en el conjunt de la ciutat.

Els immigrants tenen, per tant, tendències diferents d'ubicació en el territori segons el seu nivell d'instrucció, i són els de menor nivell educatiu i menors capacitacions professionals -que són previsiblement aquells que poden haver d'afrontar unes majors dificultats per a la seva inserció en el mercat laboral- els que tendeixen a ocupar el nucli antic i els nuclis més perifèrics de la ciutat de Barcelona.

**Taula 5.10.- Immigració a Barcelona per nivell d'estudis i districte d'alta. 1996**

NIVELL D'INSTRUCCIÓ	BCN	% fila	Dte. 1	Dte. 2	Dte. 3	Dte. 4	Dte. 5	Dte. 6	Dte. 7	Dte. 8	Dte. 9	Dte.10
Total immigrants	11.028	-	826	1.957	1.466	824	932	832	858	1.020	839	1.474
% fila												
Sense primària	1.778	100.0	10.2	13.0	13.4	6.4	8.2	5.1	6.4	12.8	9.3	15.4
Estudis primaris	2.760	100.0	8.6	14.2	14.7	5.6	3.7	7.1	10.4	11.7	8.1	15.9
Estudis secundaris	4.438	100.0	6.5	18.1	14.5	7.0	8.2	8.0	7.4	9.2	7.5	13.5
Estudis superiors	2.052	100.0	5.7	25.8	8.8	11.8	15.7	9.3	6.3	3.1	5.6	7.9
% columna	100.0	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sense primària	16.1	-	21.9	11.8	16.2	13.8	15.6	10.8	13.2	22.4	19.7	18.5
Estudis primaris	25.0	-	28.8	20.0	27.7	18.8	10.8	23.7	33.4	31.6	26.7	29.8
Estudis secundaris	40.2	-	35.1	41.1	43.8	37.9	38.9	42.7	38.3	39.9	39.9	40.7
Estudis superiors	18.6	-	14.2	27.1	12.3	29.5	34.7	22.8	15.0	6.2	13.7	11.0

Font: Agregació de les dades i càlculs propis dels percentatges a partir de les dades absolutes desagregades en 9 nivells d'instrucció que consten a:

Ajuntament de Barcelona (1997d: 72).

### **3.3.2.- L'emigració**

S'ha comentat prèviament que tan important és veure el tipus de població que arriba a la ciutat com analitzar les característiques del potencial humà que l'abandona per tal de determinar les característiques, potencialitats i necessitats dels que efectivament residiran en el territori analitzat. És el que es detalla en aquest apartat, presentant tant el volum absolut com relatiu, i les característiques qualitatives que s'han considerat més rellevants quant a la determinació de riscos diferencials d'exclusió social i laboral de la població barcelonina que abandona la ciutat<sup>49</sup>.

#### *a) Evolució del volum relatiu d'emigrants a Barcelona i els seus districtes*

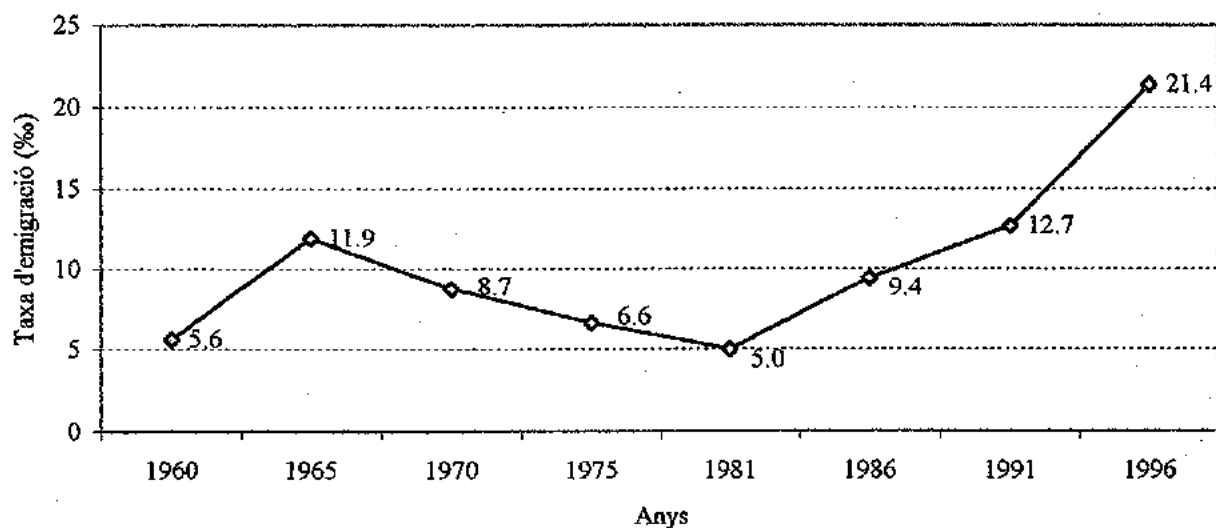
Les dades sobre la taxa d'emigració a la ciutat des dels anys seixanta -recollides en gràfic 5.12.- mostren un augment des del 1960 al 1965, en què s'assolí una taxa d'emigració de l'11.9%, i una davallada des del 1965 fins al 1981. El 1981 ha estat l'any amb un menor nombre d'emigrants per cada miler d'habitants: 5. Des de llavors, i coincidint amb un període en què el volum de població de la ciutat ha anat en retrocés, la taxa d'emigració ha anat augmentant de forma continuada fins l'any 1996, en què ha arribat al 21.4%.

Tot i que l'evolució de les taxes d'immigració i emigració ha seguit, per tant, unes mateixes tendències, s'observen decreixements més suaus i creixements més accentuats en el cas de les taxes d'emigració que en les d'immigració, fet que tindrà importants repercussions, reflectides en el saldo migratori que s'analitzarà amb posterioritat.

Les dades referents als diversos districtes -que es recullen en la taula 5.11.- mostren que l'evolució del volum d'emigrants registrat a cadascun dels distints districtes de la ciutat ha estat força diferent, destacant especialment l'increment que ha protagonitzat la taxa d'emigració dels districtes de Sants-Montjuïc, Ciutat Vella i Horta-Guinardó.

<sup>49</sup> Sobre els diferents motius que poden comportar aquesta mobilitat -migracions residencials, migracions de retorn, migracions laborals, migracions d'oci i altres corrents migratoris- i sobre els canvis que hi ha hagut en els moviments migratoris des de finals del segle XX -fonamentalment augment de les migracions intraprovincials i diversificació del perfil dels migrants- a Espanya, pot consultar-se la referència: GARCIA, A. I PUJADAS, I. (1998). A SERRA, J. (1997) s'analitza en el cas de la ciutat de Barcelona i com aquests canvis estan comportant -per l'emigració neta de Barcelona- un procés de desconcentració demogràfica a Catalunya i la Regió Metropolitana.

**Gràfic 5.12.- Evolució de la taxa d'emigració a Barcelona**



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades absolutes sobre emigrants i població a Barcelona que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 16) i (1999a: 47).

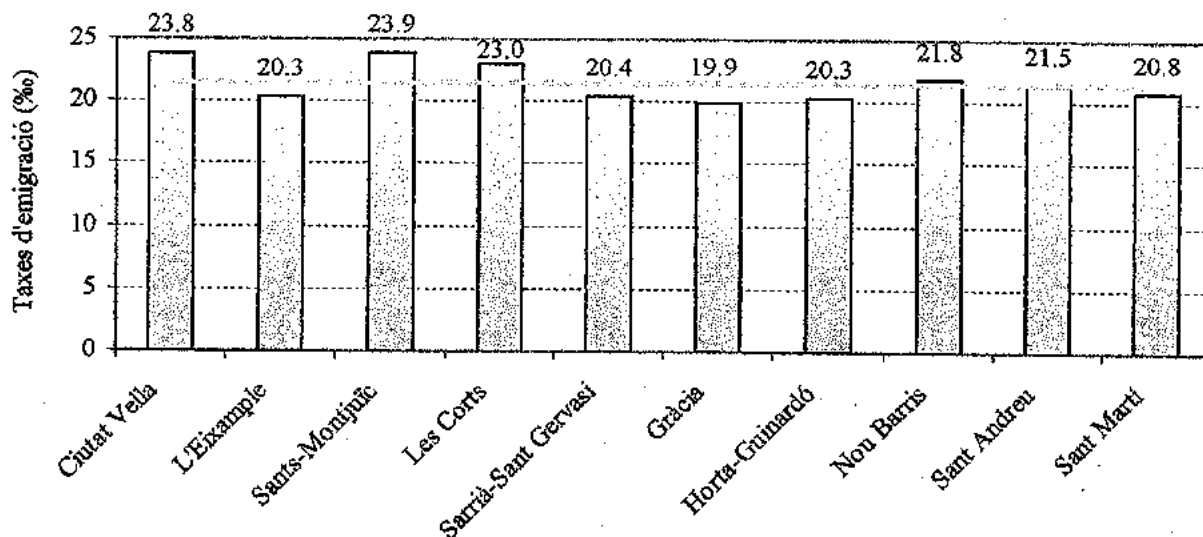
**Taula 5.11.- Taxes d'emigració a Barcelona i els seus districtes**

TAXES D'EMIGRACIÓ (TE)	TE 1991	TE 1996	INCREMENTS TE 91-96	
			ABSOLUT	RELATIU (%)
BARCELONA	12,7	21,4	8,7	68,8
Ciutat Vella	12,8	23,8	10,9	85,1
L'Eixample	12,2	20,3	8,1	67,0
Sants-Montjuïc	12,4	23,9	11,5	92,6
Les Corts	15,3	23,0	7,7	50,4
Sarrià-Sant Gervasi	13,2	20,4	7,2	54,3
Gràcia	11,1	19,9	8,7	78,5
Horta-Guinardó	11,1	20,3	9,2	82,4
Nou Barris	12,8	21,8	9,0	70,3
Sant Andreu	14,5	21,5	7,0	48,3
Sant Martí	12,7	20,8	8,0	62,9

Font: Càlculs propis de les taxes d'emigració a partir de les dades absolutes que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a: 16), (1999a: 47) i (2000c: 19; 65), i dels increments a partir de les taxes.

Tot i així, les taxes d'emigració a àmbit de districtes -que recull el gràfic 5.13.- mostren que l'any 1996 els districtes de Sants-Montjuïc, Ciutat Vella, Les Corts i Nou Barris són els únics amb una taxa d'emigració superior a la del conjunt de la ciutat, i el de Gràcia l'únic en què aquesta no arriba al 20%.

**Gràfic 5.13.- Taxes d'emigració en els districtes barcelonins**



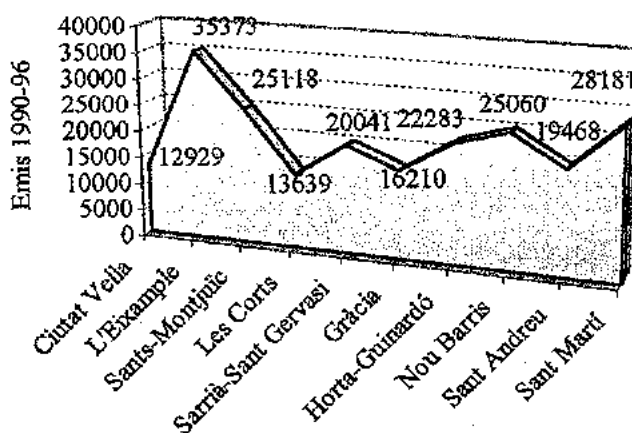
Nota: La línia horitzontal recull la taxa d'emigració del conjunt de la ciutat (21.4%).

Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades de l'any 1996 recollides en la taula que el precedeix.

La consideració del volum total d'emigrants que han marxat de cada zona de la ciutat durant els anys noranta -que recull el gràfic 5.14.- palesa que són L'Eixample, Sant Martí, Sants-Montjuïc i Nou Barris els districtes dels quals ha marxat un major nombre de persones (35.373, 28.181 i 25.118 i 25.060, respectivament), i Ciutat Vella, Les Corts i Gràcia aquells en que el conjunt total de persones emigrades ha estat en termes absoluts menor (12.929, 13.639 i 16.210, respectivament). Així, els districtes que han expulsat un major nombre de residents són aquells en què el volum de població resident és major, i aquells que n'han expulsat menys, són aquells en què hi ha un volum menor de residents.



Gràfic 5.14.: El volum total d'emigrants en el període 90-96 als districtes barcelonins.



Font: Elaboració pròpia del gràfic. Càlculs propis del total d'emigrants durant el període en cadascun dels territoris considerats a partir de les dades que consten a: Ajuntament de Barcelona (1998a:16) i (1998d).

#### b) Característiques de les persones que emigren de Barcelona

Com s'ha indicat, en l'estudi de la població migrant és tan important o més conèixer les característiques de la població que es mou -en aquest cas que marxa de la ciutat- que el seu volum. Per això, seguidament, es detalla quin sol ser el seu destí, i quines són les seves característiques de gènere, edat i nivell d'estudis.

#### b1) El destí de les persones que emigren de Barcelona

L'anàlisi del destí de les persones que emigren de Barcelona mostra que la gent que deixa de residir a la ciutat de Barcelona s'instal·la majoritàriament a les zones més properes a la ciutat; preferentment, a les comarques del Baix Llobregat, el Vallès Occidental, el Vallès Oriental i a la resta de la comarca del Barcelonès<sup>50</sup>. De fet, i seguint les dades que es

<sup>50</sup> Tot i això, és important fer constar que tanmateix es palesa -com es fa a SERRA, J. (1997)- que s'està tendint a un allargament de les distàncies en els canvis de residència d'aquells que abandonen la ciutat de Barcelona, i en especial a un predomini dels desplaçaments cap a la segona corona metropolitana (és a dir, cap a la Regió Metropolitana però fora dels 32 municipis que formen l'Àrea Metropolitana). En concret Serra apunta que la majoria d'ex-barcelonins opten principalment per localitats situades a més de 30 km de la capital (per tant, fora del conglomerat més dens i unit, de l'espai comprès entre Barcelona i

recullen a la taula 5.12., s'observa que pràcticament el 67% dels que marxen de la ciutat de Barcelona s'instal·len a la seva província, i tan sols un 6% va a viure -respectivament- a pobles o ciutats de les províncies de Girona o de Tarragona i un 2% va a les comarques lleidatanes. En conjunt, pràcticament quatre de cada cinc persones que marxen de la ciutat de Barcelona continuen residint a Catalunya. Dels restants, la majoria -un 18% del total- aniran a altres regions de l'Estat espanyol<sup>51</sup>, i tan sols un 2% optaran per desplaçar-se a altres països o continents -sent el seu destí preferent la resta de països europeus.

**Taula 5.12.- Destí dels emigrants de Barcelona i districte de baixa.**  
**Percentatges. 1996**

Lloc de destí	TOTAL ABSOLUTS	BCN	Dte. 1	Dte. 2	Dte. 3	Dte. 4	Dte. 5	Dte. 6	Dte. 7	Dte. 8	Dte. 9	Dte. 10
Total emigrants	32.223	32.223	1.992	5.053	4.008	1.881	2.641	2.300	3.452	3.721	2.912	4.263
% TOTAL	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL PROV. BCN	21.566	66,93	61,35	63,76	71,26	63,42	60,55	66,65	69,21	72,16	68,06	67,68
PROV. DE GIRONA	1.848	5,74	4,42	6,71	3,97	6,59	9,24	7,43	5,71	3,82	5,53	5,23
PROV. DE LLEIDA	575	1,78	1,76	2,30	1,80	1,38	1,93	2,30	2,26	0,91	1,75	1,38
PROV. TARRAGONA	1.785	5,54	4,47	6,79	6,54	5,37	5,49	5,96	5,50	4,38	5,63	4,48
TOTAL CATALUNYA	25.774	79,99	71,99	79,56	83,56	76,77	77,21	82,35	82,68	81,27	80,98	78,77
RESTA ESPANYA	5.807	18,02	26,20	18,03	15,00	20,10	18,21	14,87	15,79	18,14	17,99	19,42
EUROPA	433	1,34	1,05	1,56	1,05	1,70	2,99	1,83	1,13	0,51	0,82	1,31
ÀFRICA	16	0,05	0,25	0,00	0,05	0,21	0,00	0,00	0,06	0,00	0,07	0,02
AMÈRICA	157	0,49	0,30	0,67	0,25	1,01	1,40	0,74	0,26	0,08	0,10	0,45
ÀSIA I OCEANIA	36	0,11	0,20	0,18	0,10	0,21	0,19	0,22	0,09	0,00	0,03	0,02

Font: Càlculs propis a partir de les dades absolutes (més desagregades) que consten a: Ajuntament de Barcelona (1997d: 71).

La desagregació en els districtes manté a grans trets les línies esmentades a la ciutat, sent els destins més habituals els més propers a la ciutat de partida. De fet, tres quarts parts dels emigrants de tots els districtes -llevat del de Ciutat Vella en què es queden en un 72%- instal·len la seva nova residència en terres catalanes. Entre aquells que no ho fan, el destí majoritari és Andalusia, com és el cas dels exresidents a Ciutat Vella, Sants-Montjuïc, Horta-Guinardó, Nou Barris, Sant Andreu i Sant Martí. En

l'Àrea Metropolitana i que inclou les principals ciutats de l'entorn metropolità com Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa i Martorell) i especialment en municipis de grandària mitjana -entre els 10.000 i els 20.000 i entre els 20.000 i els 50.000 habitants. Canvis de pautes de mobilitat respecte al que havia estat tradicional que apunten, efectivament, cap al sorgiment de noves necessitats -especialment quan el lloc de treball es manté a la capital- per l'increment de les distàncies que cal recórrer sovint de forma diària, i que suposen un efectiu creixement del que ell anomena la *ciutat real*.

<sup>51</sup> Entre les regions espanyoles triades, destaquen Andalusia, Aragó, Balears, Madrid i València i, també, encara que menys, Canàries, les dues Castelles, Euskadi, i Galícia, segons les dades de la taula que aquí se cita parcialment i que consta a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997d: 71).

canvi, els residents al districte de Gràcia van en major mesura cap a València; mentre que els residents al districte de L'Eixample i en els districtes de majors rendes de la ciutat -Les Corts i Sarrià-Sant Gervasi- es dirigeixen en major mesura a les Balears, Madrid i València.

Respecte als que emigren a l'estranger, s'observa que procedeixen principalment dels districtes de Sarrià-Sant Gervasi (4.6% del total d'emigrants del districte), Les Corts (3.1%), Gràcia (2.7%) i de L'Eixample (2.4%); mentre que els percentatges d'emigració a l'estranger en els restants districtes mai no superen el 2% del total d'emigrants. Els que han estat residint a Nou Barris (0.6%) i a Sant Andreu (1.03%) són els que tenen una menor tendència a emigrar a l'estranger.

### *b2) El gènere de les persones que emigren de Barcelona*

Quant al gènere dels emigrants<sup>52</sup> pot apuntar-se que, si bé com s'ha vist la majoria de persones que arribaren a la ciutat l'any 1996 eren dones, la majoria de les que marxaren eren homes (50.3% homes vs. 49.7% dones). Les diferències continuen sent, però, poc rellevants.

Pel que fa als districtes, les dades al llarg del temps mostren que en la majoria de districtes barcelonins marxa una quantitat lleugerament superior d'homes que de dones. Tanmateix, en els districtes de Gràcia i de Sarrià-Sant Gervasi, hi ha hagut predomini de dones més anys que no pas predomini d'homes; i en els de Nou Barris i Sants-Montjuïc, després de diversos anys amb predomini d'emigrants masculins, el 1995 van marxar més dones que homes, i el 1996 marxaren en igual proporció; i en el districte de L'Eixample s'ha invertit la tendència inicial registrant els dos darrers anys major nombre d'emigrants del gènere femení que del masculí.

### *b3) Els grups d'edat de les persones que emigren de Barcelona*

Per grans grups d'edat s'observa -taula 5.13.- que els districtes d'on marxen majors proporcions de gent dels diferents grups d'edat són els districtes de L'Eixample, Sants-Montjuïc, Horta-Guinardó, Nou Barris i Sant Martí.

Tanmateix, la consideració de les proporcions de la gent de cadascun dels grups d'edat que abandona la residència a cadascun dels districtes barcelonins mostra diferències importants respecte al que suposa la globalitat de la ciutat -en què els emigrants són en un 15% persones d'entre 0 i 14 anys, en un 14% persones entre els 15 i els 24 anys, en un 61% persones d'entre 25 i 64 anys i en un 10% persones de 65 o més-. Així, la gent d'entre 25 i 64 anys d'edat que emigren de cada zona és superior a la que emigra del conjunt de la ciutat en els districtes de L'Eixample, Les

<sup>52</sup> Les dades sobre el gènere dels emigrants de Barcelona i cadascun dels seus districtes poden consultar-se a AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998d).

Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia i Horta-Guinardó, i significativament menor que al conjunt de Barcelona en el districte de Ciutat Vella, i també en els de Nou Barris i Sant Martí. D'altra banda, els districtes on hi ha una major proporció d'emigrants d'entre 0 i 14 anys són els de Sant Martí, Sant Andreu, Sants-Montjuïc i Ciutat Vella; els districtes on hi ha major proporció d'emigrants d'entre 15 i 24, els de Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí, Les Corts i Sants-Montjuïc, i aquells en què hi ha majors proporcions d'ancians emigrants que en el conjunt de la ciutat, els de Ciutat Vella, L'Eixample, Sarrià-Sant Gervasi i Gràcia.

Una major desagregació dels trams d'edat dels emigrants<sup>53</sup> permet copsar que és la gent d'edat compresa entre els 25 i els 34 anys, seguida en importància dels que en tenen més de 64, la que integra majoritàriament el col·lectiu d'emigrants<sup>54</sup>. Els col·lectius dels que tenen entre 20 i 24 anys, o entre 35 i 44 són, d'altra banda, més populosos que els col·lectius més joves o de més de 45 i menys de 64 anys -lògic si considerem les edats en què el jovent se sol emancipar-. També en els districtes es palesa aquesta major presència d'emigrants d'entre 25 i 34 anys i dels més ancians. En el districte de Les Corts, però, hi predomina l'emigració de gent de 35 a 39 anys i de 20 a 24; i en els de Nou Barris, Sant Andreu i Sant Martí, l'emigració de gent entre els 20 i els 24 anys.

**Taula 5.13.- Emigració per edats i districte de baixa. Percentatges. 1996**

GRUPS D'EDAT	BCN	% fila	Dte. 1	Dte. 2	Dte. 3	Dte. 4	Dte. 5	Dte. 6	Dte. 7	Dte. 8	Dte. 9	Dte. 10
Total emigrants	32.223	-	1.992	5.053	4.008	1.881	2.641	2.300	3.452	3.721	2.912	4.263
Nens (0-14)	4.724	100.0	6.4	14.7	12.8	5.4	6.9	7.0	10.5	11.0	10.0	15.3
Joves (15-24)	4.493	100.0	5.5	13.4	12.9	6.1	7.1	6.0	10.5	14.2	10.3	14.0
Adults (25-64)	19.649	100.0	5.9	15.8	12.4	6.0	8.6	7.3	11.0	11.3	8.9	12.8
Ancians (65 i més)	3.357	100.0	8.6	19.2	11.6	4.9	9.1	8.1	9.9	10.2	6.6	11.6
% columna	100.0	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nens (0-14)	14.7	-	15.2	13.8	15.1	13.5	12.3	14.3	14.3	14.0	16.3	17.0
Joves (15-24)	13.9	-	12.3	12.0	14.4	14.7	12.0	11.7	13.7	17.2	15.8	14.8
Adults (25-64)	61.0	-	57.9	61.5	60.7	63.1	64.1	62.2	62.4	59.6	60.3	59.1
Ancians (65 i més)	10.4	-	14.6	12.8	9.8	8.7	11.6	11.8	9.6	9.2	7.6	9.2

Font: Càlculs propis a partir de les dades absolutes per quinquennis que consten a: Ajuntament de Barcelona (1997d: 75).

<sup>53</sup> Com pot ser la que s'estableix per quinquennis d'edat a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997d: 75).

<sup>54</sup> Les raons de la 'fugida' serien molt diferents en ambdós col·lectius. D'una banda, entre els més joves sol ser deguda fonamentalment a la constitució de la pròpia unitat familiar i la impossibilitat d'ubicar aquesta en la mateixa ciutat -per exemple, per problemes de disposició d'habitatges adients en condicions factibles de compra o de lloguer-. Entre els més ancians, la marxa podria justificar-se per un retorn a les zones d'on ells o les seves famílies són originaris o la recerca d'una major tranquil·litat i qualitat de vida un cop assolida l'edat de jubilació i, per tant, quan ja no es considera necessària una residència propera al lloc de treball.

*b4) El nivell d'estudis de les persones que emigren de Barcelona*

Atenent el nivell d'estudis les dades -taula 5.14.- mostren novament que la gent que emigra dels districtes de L'Eixample, Sants-Montjuïc, Horta-Guinardó, Nou Barris i Sant Martí, és la que està proporcionalment més present en qualsevol dels nivells d'instrucció considerats, com és lògic a causa del seu significativament major nombre absolut d'emigrants.

D'altra banda, però, en considerar la diferent composició dels emigrants que el 1996 abandonaren la ciutat s'observa que més de la meitat tenien com a mínim estudis secundaris (53%), mentre que les proporcions d'emigrants amb un nivell d'estudis inferior són menors (un 23% no té estudis primaris i un 22% solament té acabats els estudis primaris).

**Taula 5.14.- Emigració per nivell d'instrucció i districte de baixa. 1996**

Nivell d'instrucció	BCN	% fila	Dte. 1	Dte. 2	Dte. 3	Dte. 4	Dte. 5	Dte. 6	Dte. 7	Dte. 8	Dte. 9	Dte.10
<i>Total emigrants</i>	32.223		1.992	5.053	4.008	1.881	2.641	2.300	3.452	3.721	2.912	4.263
Sense estudis primaris	7.435	100.0	8.2	13.8	13.2	4.9	5.9	6.3	10.5	13.4	8.9	15.0
Estudis primaris	7.188	100.0	8.5	12.7	13.7	4.6	4.4	6.1	11.5	13.9	9.9	14.7
Estudis secundaris	12.731	100.0	4.7	15.8	12.4	6.1	8.6	7.4	11.1	11.3	9.4	13.1
Estudis superiors	4.299	100.0	3.3	23.7	8.4	8.7	17.3	9.6	8.7	5.3	6.5	8.6
No consta	570	100.0	6.0	14.6	17.2	5.8	8.1	5.6	11.9	10.7	11.1	9.1
<i>% columna</i>	100.0	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sense estudis primaris	23.1	-	30.5	20.3	24.5	19.4	16.5	20.5	22.5	26.8	22.7	26.2
Estudis primaris	22.3	-	30.7	18.1	24.6	17.5	11.9	19.1	23.9	26.9	24.4	24.7
Estudis secundaris	39.5	-	30.0	39.8	39.4	41.6	41.7	41.1	40.8	38.6	41.1	39.2
Estudis superiors	13.3	-	7.1	20.1	9.1	19.8	28.2	17.9	10.8	6.1	9.6	8.7
No consta	1.8	-	1.7	1.6	2.4	1.8	1.7	1.4	2.0	1.6	2.2	1.2

Font: Càlculs propis a partir de les dades absolutes en 10 nivells que consten a: Ajuntament de Barcelona (1997d: 76).

Pel que fa als districtes les dades mostren que hi ha diferències molt importants fonamentalment entre els emigrants procedents dels districtes de L'Eixample, Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia i Horta-Guinardó -on destaquen com a emigrants els col·lectius amb estudis superiors i secundaris-; i els dels districtes de Ciutat Vella, Sants-Montjuïc i Nou Barris -en què les proporcions d'emigrants amb estudis primaris o sense primària són superiors a les del conjunt de la ciutat-.

### **3.3.3.- El saldo del moviment migratori**

El saldo del moviment migratori es calcula restant al volum de població nouvinguda en un territori (els immigrants) el volum de població que n'ha marxat (els emigrants). Per tant, per a aquells territoris en què el volum de gent que ha arribat supera el volum dels que n'han marxat, el saldo és positiu, mentre que en aquelles regions on hi ha hagut un major nombre d'emigrants que d'immigrants, té un valor negatiu.

En el cas del conjunt de la ciutat, i com a confluència de les tendències immigratòries i emigratòries anteriorment exposades, el saldo migratori va ser -com mostra el gràfic 5.15.-positiu fins a mitjans anys setanta. Des de llavors i principalment des dels anys vuitanta, per contra, s'ha enregistrat un saldo negatiu i una pèrdua creixent de població que enforteix la pèrdua originada per un moviment natural que també té un saldo negatiu des de mitjans anys vuitanta -com s'ha mostrat amb anterioritat-. En concret, el saldo del moviment migratori era de -21.195 persones l'any 1996, és a dir, que aquest era el volum de població que va perdre la ciutat com a resultat del conjunt de persones que varen marxar-ne i del conjunt de nous residents registrats a la ciutat<sup>55</sup>.

Un altre indicador de la diferent evolució d'immigrants i emigrants és el resultat del quocient entre emigrants i immigrants. Aquest indicador obté valors propers a 2 durant els diferents anys considerats de la dècada dels noranta, indicant que el col·lectiu d'emigrants ha estat aproximadament el doble de voluminós que el d'immigrants a la ciutat<sup>56</sup>.

L'anàlisi dels valors del saldo migratori del conjunt del període de 1990 a 1996 pel que fa als districtes -que recull el gràfic 5.16.- són també negatius en tots els casos, i mostren que el districte de L'Eixample ha estat el que ha registrat un menor saldo migratori -és a dir, és aquell que ha perdut en termes nets un major volum de població-, seguit dels districtes de

---

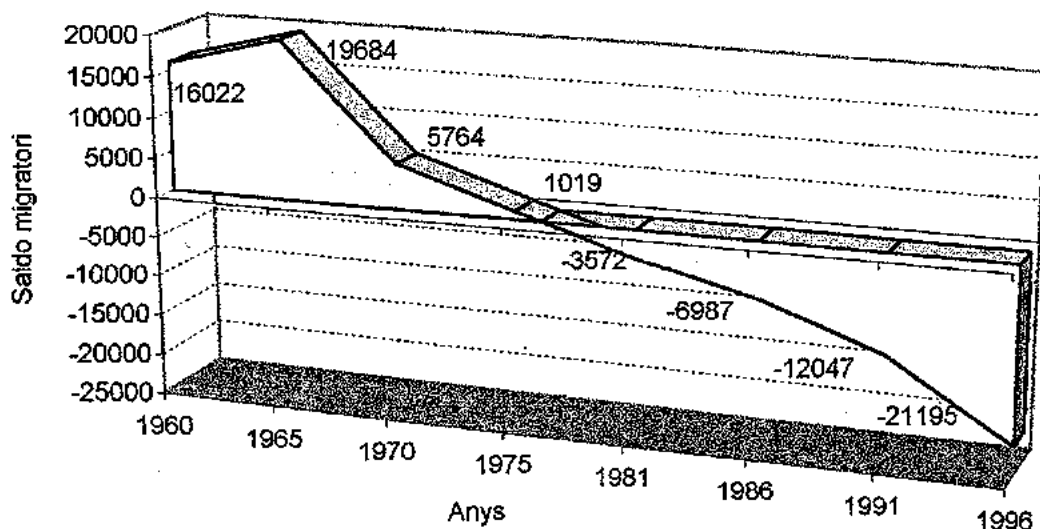
<sup>55</sup> Per aprofundir sobre el canvi del paper de Barcelona com a nucli tradicionalment importador de persones a esdevenir un nucli fonamentalment que expulsa població, i sobre les conseqüències de desconcentració demogràfica que aquest fenomen pot suposar sobre la Regió Metropolitana i també sobre el conjunt de Catalunya, pot consultar-se la referència: SERRA, J. (1997). Per aprofundir sobre les causes que poden explicar el canvi en les característiques de la població que migra i sobre les diferents tipologies de migrants a finals del segle XX, pot consultar-se la referència: GARCLA, A. I PUJADAS, I. (1998).

De tota manera convé apuntar aquí que entre 1950 i 1975 la ciutat rebé principalment immigrants de la resta d'Espanya, entre el 1981 i el 1986 el moviment significativament més important fou el del retorn dels immigrants als seus llocs d'origen -per tant, marxant de la ciutat que els havia acollit, fonamentalment en recerca de millores laborals-, i que des del 1988 es palesen sobretot migracions originades bàsicament per cobrir necessitats residencials, i que generalment són de caràcter intern -dins de la mateixa comunitat- i a curta distància, encara que aquesta distància pugui anar creixent darrerament i en especial per la gent que marxa de la gran ciutat a la recerca d'una millora de la qualitat de vida.

<sup>56</sup> En concret, aquest quocient pren els valors: 1.9 per al 1990; 2.4 per al 1991 i 1992; 2.3 per al 1993 i 1994, 2.0 per al 1995 i 2.9 per al 1996, com consta a l'AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998a: 16).

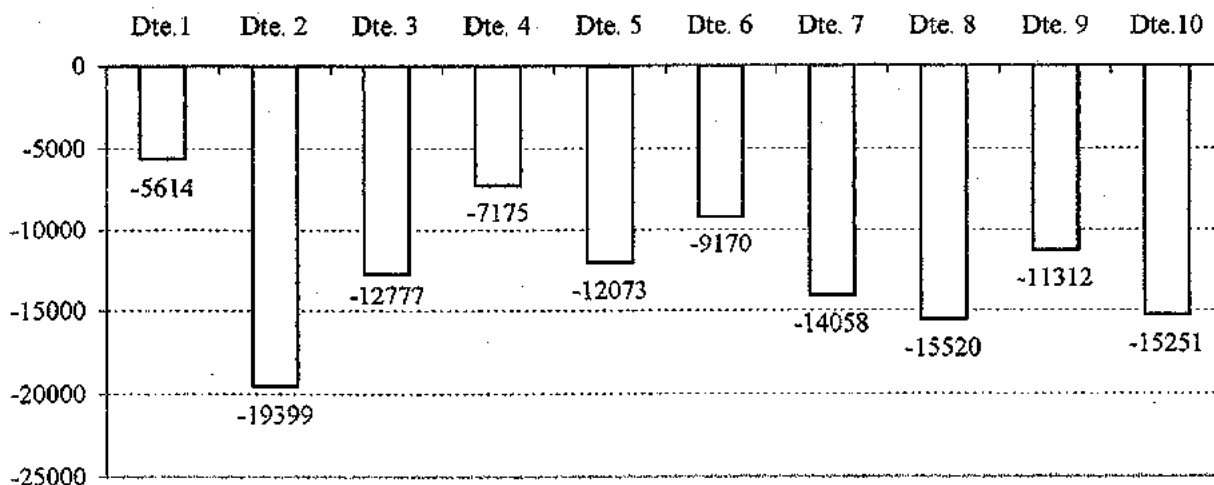
Nou Barris, Sant Martí i Horta-Guinardó; mentre que Ciutat Vella i Les Corts han estat els districtes que han mostrat uns saldos migratoris majors (menys negatius).

**Gràfic 5.15.- Evolució del saldo del moviment migratori a Barcelona**



Font: Elaboració pròpia del gràfic a partir de les dades sobre immigració i emigració que consten a l'Ajuntament de Barcelona (1998a: 16) i (1999a: 47).

**Gràfic 5.16.- Saldo total del creixement migratori en el període 1990-96 en els districtes barcelonins**



Font: Elaboració pròpia dels càlculs i el gràfic a partir de les dades d'immigració i emigració que consten a l'Ajuntament de Barcelona (1998a: 16).

### 3.4.- Moviments interns de població

El darrer aspecte referent a la mobilitat de la població de Barcelona ciutat a què es fa referència en aquest apartat és el relacionat amb els moviments que hi ha a l'interior de la ciutat<sup>57</sup>; moviments que permeten comprendre també quina és la dinàmica poblacional de la ciutat i poder matisar les necessitats i mancances dels col·lectius residents a cadascun dels districtes de la ciutat<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Moviments la importància dels quals és fonamental ja que la població barcelonina, com la catalana i l'espanyola en general, és una població *poc mòbil*, en el sentit que tendeix a canviar poques vegades de residència i quan ho fa sol anar a residir a llocs propers. Així es recull, per exemple, a MÓDENES, J. A. (1999: 1; 8), on s'exposen algunes de les principals causes que motiven aquesta baixa mobilitat: fonamentalment el fet de voler mantenir la proximitat a la pròpia família -element clau essencialment per tal de poder combinar treball productiu i reproductiu, quan manquen altres mitjans -com ara suficiència econòmica o ajudes i polítiques estatals-. a NEL·LO, O.; RECIO, A.; SOLSONA, M. I SUBIRATS, M. (1998) es parla com, malgrat tot, es palesa un augment de la importància de la mobilitat per canvi de residència, i també de les fórmules de mobilitat tant obligada (treball i estudis) com no obligada (oci, etc.), conseqüència dels creixents fenòmens de suburbanització i metropolitanització que s'estan donant a la societat metropolitana. I a CABRÉ, A. I MÓDENES, J.A. (1997) es destaca com, tot i l'aparent immobilitat de la població resident a la Regió Metropolitana de Barcelona, sí que s'observa un considerable moviment intern que s'associa fonamentalment a migracions intrametropolitanes originades per canvis residencials, que tenen com a origen la ciutat de Barcelona i com a destins principals la resta de l'Àrea i la Regió metropolitanes. També s'hi detalla el volum de població en els anys 1991 i 1996 i el seu creixement absolut i natural a cadascun dels municipis de la Regió Metropolitana i també els diferents components explicatius d'aquesta evolució (saldo migratori, taxa de creixement absolut, taxa de creixement natural i taxa de creixement migratori); junt amb els principals indicadors dels fenòmens demogràfics per al conjunt de la Regió Metropolitana de Barcelona i els seus municipis de més de 10.000 habitants per al període 1991-1995 (naixements, defuncions, nuvis segons residència abans i després, taxa de natalitat, taxa bruta de mortalitat, taxa bruta de nupcialitat i taxa migratòria neta anual dels nuvis). Dades a partir de les quals conclouen (pàgina 10) que el principal element que determina el creixement de la població en cadascun d'aquests territoris és el creixement migratori, tenint-hi el creixement natural un paper menys determinat; tot i que, també observen que la grandària dels municipis està molt correlacionada amb la seva localització - més o menys propera al centre- i aquestes amb el signe i la importància relativa dels components del creixement demogràfic; i també (pàgina 15) que les preferències dels nuvis quant a la tria del seu lloc de residència esdevenen un factor clau en la diferenciació de les demografies locals.

<sup>58</sup> Sobre com els models de mobilitat estan relacionats, entre altres, amb variables com ara el cicle econòmic i les característiques de la política econòmica, el mercat de treball, el mercat de l'habitatge, les polítiques familiars i de compaginació entre ocupació i família i amb el cicle vital familiar, i sobre com l'elecció de l'habitatge i del canvi d'aquest queda condicionada per totes elles, pot consultar-se la referència MÓDENES, J. A. (1999), document basat en la tesi doctoral del mateix autor registrada com "Flujos espaciales e itinerarios biográficos: la movilidad residencial en Barcelona" al Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona.



Considerant les dades absolutes sobre el nombre de persones que canviaren de residència dins de la ciutat l'any 1996<sup>59</sup> (36.210 persones en total), es palesa fonamentalment que els districtes en què més es donaren d'alta aquestes persones foren els districtes de L'Eixample i de Sant Martí, juntament amb els de Sants-Monjuïc, Horta-Guinardó i Nou Barris. En canvi, els districtes que menys canvis de residència interns atragueren foren els de Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi i Gràcia. La majoria d'aquestes altes correspongueren a homes, amb l'excepció del districte de L'Eixample, en què es donaren d'alta més dones que homes per canvi de residència. D'altra banda, els districtes en què hi hagué més gent donada de baixa són també encapçalats pel de L'Eixample, seguit dels de Sant Martí, Nou Barris, Horta-Guinardó i Sants-Monjuïc; mentre que és a Les Corts on es palesà una menor mobilitat.

Analizant on van les persones que canvien de districte de residència dins de la ciutat (taula 5.15) i d'on procedeixen els nouvinguts dels diferents districtes de la ciutat (taula 5.16), i les consideracions fetes pels estudiosos de la mobilitat a la ciutat<sup>60</sup>, cal concloure que el barceloní sol ser un resident poc mòbil i que tendeix a viure en una zona propera i coneguda<sup>61</sup>.

Així ho mostra la taula 5.15. en què el percentatge de gent que es desplaça al propi districte supera el 60% en cinc dels districtes (Ciutat Vella, Sants-Monjuïc, Nou Barris, Sant Andreu i Sant Martí), i la meitat de la població mòbil internament en altres tres districtes (L'Eixample, Sarrià-Sant Gervasi i Horta-Guinardó). Per tant, els districtes de Les Corts i Gràcia són els únics en què més de la meitat de la població que canvia de residència dins la ciutat ha canviat de districte.

D'altra banda, la taula 5.16. mostra que entre aquells que canvien el seu districte de residència dins de la ciutat, la majoria es desplacen als districtes més propers al que era el seu<sup>62</sup>. Així, pot constatar-se que els

<sup>59</sup> Aquestes dades s'han obtingut i poden consultar-se a la referència: AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997d: 76).

<sup>60</sup> Per exemple, Juan Antonio Módenes, Carme Miralles i Àngel Ceboada -de la Universitat Autònoma de Barcelona-, o l'equip de J. M. Aragay, Juli Sabaté i Elisabet Torrelles, professors de la Universitat de Barcelona, que treballa fonamentalment la mobilitat dels barcelonins distingint els motius -mobilitat obligada i no obligada-, els mitjans de transport i els temps que els entrevistats hi han destinat.

<sup>61</sup> Aquesta conclusió també es deriva de les dades d'immigració i emigració que s'han presentat anteriorment i en què es veu que la gent que arriba a la ciutat prové principalment de la zona més propera a aquella, i la gent que fixa fora la seva residència també va -ho intenta- a zones properes a aquella.

<sup>62</sup> Algunes de les possibles justificacions per aquesta tria s'exposen a MÓDENES, J. A. (1999), destacant entre elles la voluntat de romandre a prop dels familiars i mantenir les pròpies xarxes socials. Sobre com determinats models de ciutat (en concret una ciutat com la de Barcelona en què es tendeix al fet que cada activitat tingui un lloc i cada lloc estigui destinat per a una sola activitat -residència, treball, lleure, circulació-) i de comportament viari (com aquell que prioritza l'ús i la tinença del vehicle privat) comporten l'exclusió de determinades persones i grups (principalment les dones, els joves i els immigrants de parla ni castellana ni catalana) de tota o part de la ciutat, en tant que no poden accedir a la tinença o ús del vehicle privat i, per tant, a aquelles activitats que en fan imprescindible l'ús, pot consultar-se la referència MIRALLES, C. I CEBOLLADA, A. (2001).