2.2. Informes ens locals

Número d'informes de fiscalització referits a l'administració local, segons any d'aprovació.

	1990–1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
C. G (1)	3	1	1	1	1	1	1	9
Ajuntam. (2)	0	1	5	4	5	2	4	21
C.C. i D.P.(3)	0	0	0	1	0	3	1	5
Empreses (4)	0	2	1	9	6	5	5	28
OO.AA. (5)	0	0	1	2	0	0	0	3
Altres (6)	0	2	0	2	1	3	0	8
Puntuals (7)	0	0	0	0	0	0	3	3
Total	3	6	8	19	13	14	14	77

Font: Memòries anuals de la Sindicatura.

(1) Es tracta del Compte general de les Corporacions locals. El primer, referit a 1988 que va ser aprovat l'octubre de 1990; el darrer, aprovat el juliol del 1998, correspon a l'exercici 1996, té prop de cinc-centes pàgines i quatre volums d'annexos, amb els comptes de totes les entitats locals i organismes que els han retut i que ocupen més de dues mil pàgines (es faciliten amb suport informàtic).

(2) Informes referits als ajuntaments. L'any 1993 es va aprovar el primer Informe, un encàrrec del Parlament, referit al dèficit de la Mancomunitat de Ciutat Badia. L'any 1997 comença la sèrie anual referent al nou Ajuntament de Badia del Vallès que, per Llei del Parlament, s'ha de fiscalitzar durant els deu anys que rep un ajut especial de la Generalitat.

(3) Diputacions i Consells Comarcals. L'any 1997 es va aprovar l'informe referent al consell comarcal del Priorat 1987-1995 que era un encàrrec del Parlament.

(4) Es tracta d'informes referits a empreses dependents de les entitats locals.

(5) Són Informes referents a organismes autònoms dependents de les entitats locals.

(6) Altres. S'inclouen dos grups:

- Informes de tipus general. Donen una visió de conjunt sobre determinats aspectes. S'han fet anàlisis, mitjançant indicadors, de les liquidacions pressupostàries, sobre l'endeutament dels ajuntaments amb més de 5.000 habitants i en diversos períodes sobre el compliment de l'obligació de trametre els comptes.
- Informes sobre l'eficiència dels serveis públics. Volen analitzar el grau d'eficiència en la prestació de determinats serveis públics municipals, establint un conjunt d'indicadors. Se n'han fet dos: un referit al Transport urbà col·lectiu de superfície i un altre sobre el servei de la recollida d'escombraries.

(7) Aquests informes analitzen aspectes puntuals de la gestió de l'ens fiscalitzat. Aquests aspectes estan sovint relacionats amb informacions externes rebudes a la Sindicatura. S'han referit únicament a ajuntaments.

Annex 3
Pressupostos

Un bon indicador de l'evolució que ha tingut la Sindicatura de Comptes el podem trobar en l'evolució dels seus pressupostos. Donada la importància del Capítol primer i el fet que normalment no s'ha cobert la totalitat de la plantilla aprovada en el mateix exercici, cal considerar més significatius de l'activitat realitzada els pressupostos liquidats (Obligacions reconegudes) que no pas els aprovats inicialment.

Anys	APROVAT	LIQUIDAT
1984	57.204.468	28.984.634
1985	177.973.776	130.696.016
1986	176.299.875	161.658.259
1987	197.019.968	191.624.969
1988	229.152.048	207.746.067
1989	232.823.270	237.850.159
1990	430.539.728	233.074.030
1991	448.144.732	279.486.050
1992	504.515.000	423.214.766
1993	494.893.000	445.469.715
1994	493.393.000	466.470.875
1995	520.003.455	496.776.645
1996	559.744.720	529.122.879
1997	609.252.027	558.850.200
1998	634.852.629	N.D.

Pressupostos de despeses (en ptes. corrents)

La Política Sanitària a Catalunya

Guillem López i Casasnovas
Vicente Ortún Rubio

1. Presentació

Pretenem en el present treball analitzar els fets més destacats de la política sanitària duta a terme a Catalunya durant la darrera dècada. Acompanyem la ressenya amb les fites més importants, juntament amb una anàlisi de l'evolució enregistrada en la provisió dels serveis sanitaris durant els anys noranta, i alguns comentaris crítics sobre la realitat de les polítiques portades a terme en el sector fins a l'actualitat.

2. Els fets més destacats: anotació i ressenya bàsica

Aquest apartat no pretén ser un resum exhaustiu dels esdeveniments que han marcat la política sanitària a Catalunya durant el període 1989-1998. L'objectiu és, simplement, deixar constància dels seus trets principals, que són aquells que d'una manera o d'una altra es comenten després al llarg de la resta de les seccions.

Al nostre entendre, aquests són, any rere any i de manera resumida, els fets més destacats:

1989:

Aprofundiment en la configuració de l'estructura ICS, després de la transferència inicial de 1981, ara per la via de la racionalització dels procediments administratius i dels processos de control de gestió endegats ja amb anterioritat.

Creació dels Sectors sanitaris com a eix vertebrador del dispositiu del futur Servei Català de la Salut.

Manteniment del procés d'inversió tecnològica (2 noves unitats coronàries, RMN, Hemodinàmica...) i un altre immobilitzat hospitalari (reformes estructurals al Matern-Infantil de Vall d'Hebron, Hospital Joan XXIII, Duran i Reynals,... i 250 llits a l'Hospital del Consorci de Terrassa).

1990:

Aprovació pel Parlament de la LOSC (Llei d'Ordenació Sanitària de Catalunya) que estructura la provisió pública com a servei finançat públicament, i amb la utilització dels recursos sanitaris existents siguin o no propietat de la Seguretat Social. Es pretén la introducció de mecanismes de gestió empresarial, la separació de la compra i el finançament dels serveis respecte de la seva provisió, i la utilització de diverses fórmules jurídiques (de gestió directa, indirecta o compartida). Consolida la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública creada l'any 1985 com a sistema mixt de serveis hospitalaris amb la qual s'ha anat dotant Catalunya.

Creació de la Comissió Assessora per a la formulació d'un model de finançament de les regions sanitàries del SCS a la recerca d'una més efectiva descentralització territorial de la despesa, tot buscant fer compatible un seguit de factors (equitat, suficiència i reconeixement del dispositiu existent).

1991:

Desplegament inicial de la LOSC amb la creació del Servei Català de la Salut com a ens

públic configurat per a tots els centres i serveis i establiments sanitaris públics i de cobertura pública de Catalunya, amb diversitat de fórmules de gestió. Això es desenvolupa a través d'un Decret 26/1991 de 18 de febrer que crea una entitat pública de caràcter institucional que pel que fa a les relacions externes se subjecta, amb caràcter general, al dret privat.

Configuració de les regions sanitàries, delimitades per factors geogràfics, socioeconòmics, i demogràfics, com a estructura de desconcentració bàsica del SCS. Les regions a la vegada integren els sectors, com a òrgans desconcentrats de la regió, mitjançant els quals es desenvolupen les activitats de prevenció i promoció de la salut i de la salut pública, així com l'assistència sanitària i sociosanitària primària i les seves especialitats de suport. Aquests sectors alhora es configuren en àrees bàsiques de salut.

Determinació del règim financer, pressupostari i econòmic del Servei Català de la Salut tot quedant com a supletòries la Llei de Finances públiques i les futures Lleis de Pressupostos de la Generalitat.

Creació de la fundació pública 'Institut de Recerca Oncològica de Catalunya'. Implementació a Barcelona del servei telefònic 061 d'urgències mèdiques.

1992:

Dotació de continguts organitzatius interns al SCS, i participatius per a les regions sanitàries (Consell Català de Salut i Consells de Salut). De manera similar per al Consell General de l'Institut Català de la Salut.

Entrada en vigor del Decret que universalitza per a tots els ciutadans residents a Catalunya el dret a l'assistència sanitària pública i fixa la normativa per tancar el procés d'extensió de la cobertura a tota la població.

Onada d'empreses públiques sanitàries (Energètica d'Instal·lacions Sanitàries, de Ressonància Magnètica de Vall d'Hebron, d'Emergències Mèdiques...) i d'actuacions conjuntes amb ens consorciats (Vic, Terrassa, parc Taulí de Sabadell, de la Creu Roja, d'hospitals de l'àrea de Barcelona, etc.).

Transferències de serveis sanitaris de les Diputacions (exclosa la de Barcelona) i gestió d'aquests serveis a través d'empreses públiques interposades.

Inici de la contractació, fora de pressupost ordinari, dels programes considerats prioritaris (com la cirurgia vascular o les cataractes)

1993:

Desplegament de les unitats funcionals de les regions sanitàries i del contracte per a la compra de serveis.

Operativitat del Pla de Salut, aprovat el març pel Govern de la Generalitat (decret de març).

Redefinició de les funcions de l'Institut Català de la Salut (decret de maig) per intentar posicionar-lo com a un proveïdor més del SCS.

Reconeixement d'un entorn pressupostari restrictiu i la necessitat de prioritzar amb més rigor. La manca de reforma del finançament autonòmic de la sanitat es focalitza com a 'el problema'. Es comença a parlar de consolidar la política d'inversions, la qual cosa vol dir, en aquest nou context, desaccelerar-les.

Primer 'cop de medicament'.

1994:

Ampliació (1994-95) del Pla de Salut de Catalunya (decret de juny de 1994) i desenvolupament del Pla de Salut a nivell de cada regió sanitària. Posada en funcionament del procés sectorial sanitari previst.

Acord sobre el finançament de la sanitat (aflorant deutes i remetent les bases actualitzades a futurs creixements del PIB nominal) per al període 1994-1997.

Aprovació del catàleg de prestacions del Sistema Nacional de la Salut.

Desplegament a les àrees bàsiques de salut de les activitats preventives contemplades en el Llibre Blanc per a la integració de la prevenció a la pràctica assistencial.

Creació de l'Organització Catalana de Trasplantaments, per a la coordinació de l'activitat de trasplantació a Catalunya. Creació de l'Agència d'Avaluació de Tecnologia Mèdica.

Aprovació del Pla de Salut Mental que consolida en un únic model l'atenció psiquiàtrica i la salut mental.

1995:

Modificació de la LOSC, que, entre d'altres, legalitza la contractació de proveïdors de ser-

veis d'atenció primària gestionats per entitats de base associativa constituïdes per professionals sanitaris.

Aparició dels resultats de l'Enquesta de Salut de Catalunya.

Creació de l'empresa pública Institut Català d'Oncologia com a centre de referència per a determinats tumors de baixa freqüència i per a procediments terapèutics complexos.

1996:

Canvi de Conseller després d'un llarg període de continuïtat.

Decret de maig que estableix les modalitats de contractació de serveis sanitaris amb l'objectiu d'adaptar el sistema a la Llei de Contractes de les AAPP, i que frena parcialment els canvis que havien agilitzat la gestió sanitària els darrers anys.

Elaboració del Pla de Salut per al període 1996-1998.

Generació d'un nou sistema integrat de vigilància epidemiològica de la SIDA com a eina bàsica per al disseny i avaluació de les accions preventives i activitats de planificació sanitària.

Primera Àrea Bàsica gestionada per una entitat constituïda per professionals sanitaris a Vic a l'empar de la nova LOSC.

1997:

Nou Acord de finançament autonòmic per al període 1998-2001.

Nou Pla de Salut 1996-1998.

Nou sistema de pagament per als hospitals que integren la XHUP, que va entrar en vigor, si bé de manera alentida, l'any 1998.

1998:

Nou Pla de Serveis (pendent d'aprovació).

Decret de Finançament selectiu de medicaments. Aplicació d'un sistema de preus de referència.

3. Els objectius preestablerts pels polítics de la sanitat (i el seu grau d'assoliment)

En aquesta secció el que pretenem, a continuació, és fixar aquells temes, que de manera molt sovint recurrent, s'han determinat com a objectius de política sanitària a assolir en els diferents exercicis, tot i que com es comentarà després en el text, el seu grau d'èxit no ha sigut sempre l'esperat. Per a la seva elaboració s'han utilitzat aquelles fonts originals derivades de distintes Memòries de la Conselleria, Servei i Institut Català de la Salut que, a la vegada que justificaven els èxits assolits prefixaven objectius envers el futur.

De manera breu, aquests eren els propòsits identificats en el temps:

1989:

Descentralització i desconcentració de funcions en les Àrees de Gestió.

Creació de sectors com a mecanisme d'interconnexió entre l'atenció primària i l'especialitzada.

Avançar en el procés de reforma de l'assistència primària.

Descongestió d'urgències a Barcelona.

Millora de la gestió de compres via concursos centralitzats i elaboració d'un quadre de comandament que permeti un seguiment més acurat de la despesa.

Arrossegament i nous objectius:

1990:

Millora de la redistribució dels recursos econòmics del sistema sanitari en general.

1991:

Necessitat de millora del finançament autonòmic de la sanitat.

1992:

Introducció de la idea de contracte-programa també en els hospitals de l'ICS, amb compromisos complementaris a signar, juntament amb l'assignació econòmica.

1993:

Optimar els recursos. Aprofundir en les idees de descentralització de compra de serveis.

Homogeneïtzar les relacions econòmiques entre els distints centres que integren la XHUP, tot compassant en aquest respecte, l'evolució dels sistemes d'informació i la necessària oferta de serveis. En general, fer més transparent el procés d'assignació de recursos.

La capitació es comença a formular com a referent de finançament territorial a la provisió interna de serveis.

Reiteració de la necessitat de reforma del finançament autonòmic de la sanitat.

1994:

Rendibilitzar al màxim les estructures sanitàries disponibles.

Consolidació de l'instrument 'contractes' per a la separació desitjada entre finançador i productor.

Nuclear, entorn de la regió sanitària, la provisió de serveis i responsabilitzar-los del seu funcionament.

Aprofundir els sistemes d'avaluació del Pla de Salut, de l'acompliment dels contractes i del grau de satisfacció de clients i ciutadans.

Definir i posar en marxa estratègies de participació dels professionals.

Atenció a drogodependències, consolidació del model d'atenció sociosanitària i impuls a les alternatives a l'hospitalització convencional.

1995:

Iniciar el Pla de serveis sanitaris i sociosanitaris.

Estendre el procés de reforma de l'atenció primària.

Noves actuacions en matèria de salut pública. Es considera actuació prioritària la constitució de l'Agència de Protecció de la Salut.

Concloure l'extensió de la Tarja sanitària individual.

1996:

Nou sistema de pagament per als hospitals que integren la XHUP.

Donar una embranzida a la reforma de l'atenció primària, ja que es reconeix que no ha tingut el desenvolupament que estava previst inicialment.

Necessitat de reformar el finançament autonòmic de la sanitat a nivell estatal.

1997:

Pla de reordenació dels hospitals psiquiàtrics, juntament amb el Programa Vida als anys.

Compromís de finalització de la contractació directa de productes intermedis per part del SCS, amb l'objectiu de facilitar a l'entitat proveïdora la gestió i el control del procés complet d'assistència a l'usuari.

1998:

Fer correspondre al conjunt dels proveïdors els objectius de salut de la població de Catalunya.

4. El resultant

4.1. Un bon perfil de la salut de la població, històricament superior al global de l'estat espanyol d'acord amb el conjunt d'indicadors convencionals, no exempt d'amenaces en el futur: a) la transició demogràfica i la qualitat de vida (discapacitats funcionals), b) els entorns socials i l'aparició de noves patologies i c) les causes externes de mortalitat.

4.2. Un complex entramat de serveis sanitaris amb un nivell de prestacions i despesa força elevats.

Alguns elements més concrets del resultat anterior serien:

L'atenció primària

Malgrat el consens relatiu sobre la importància de l'atenció primària com a eix integrador dels processos assistencials, sobre la base de les seves propietats de continuïtat, longitud, coordinació i accessibilitat, el cert és que la seva reforma no s'ha produït en la mesura que es deia i es desitjava. Per exemple, a Barcelona ciutat els centres reformats just cobreixen la meitat de la població (34 centres sobre els 66 previstos). Sobre aquesta qüestió caben de tota manera tres valoracions: a) el retard actual dóna encara avui oportunitats per configurar alternatives a la reforma seguida fins al moment, sempre que s'alliberessin determinades restriccions al canvi per part dels professionals. Conjugar, per això, alternatives distintes a l'assalariament, amb la voluntat decidida d'impulsar la reforma (més atenció a la fixació de nous horaris per als metges no reformats i més control sobre la necessitat d'impulsar les visites domiciliàries) afavoririen possiblement aquest canvi. b) El nivell d'activitat assistencial (en sentit estricte pel que fa a visites de malalts per metge i dia) de la xarxa reformada respecte de la no reformada mostra un diferencial de 26 enfront de 45 visites per metge i dia a Barcelona ciutat, respectivament. La xifra és enganyosa per la diferent naturalesa de la prestació en un cas i altre, i cal contraposar-la a la més favorable en termes de prescripció farmacèutica que ofereix la xarxa reformada (10,6 receptes per habitant/any a la reformada versus 17,1 a la no reformada). Ja de manera més ampla, i amb totes les cauteles necessàries per a aquest tipus de comparació, cal recordar que Catalunya

mostra una xifra de 3,8 consultes al metge de capçalera a l'any per habitant (dades de 1995) en contrast del 6,2 com a mitjana estatal (4,3 versus 6,3 per a pediatria), amb un nivell elevadíssim d'urgències hospitalàries (460 enfront de 306 per mil habitants/any) i una elevada freqüentació hospitalària (99 ingressos per mil habitants versus 75, xifra corresponent al conjunt de l'Estat). Tot això afegeix complexitat a l'hora de postular esquemes senzills de tancament, amb el model actual, per a la reforma de l'atenció primària desitjable.

Sembla en tot cas insuficient l'empenta de potenciació de l'atenció domiciliària, tot i que es percep com a cabdal per a la qualitat assistencial dels malalts. El major paper de la infermeria sembla en aquest extrem també rellevant.

L'atenció especialitzada

Com se sap, el pes de la producció hospitalària que representa l'ICS dintre del conjunt del Servei Català de la Salut (SCS) se situa entorn d'un 30%[1]. La concertació sanitària resulta així predominant.

En matèria de finançament hospitalari, des de la transferència dels serveis àdhuc l'any 1986 predomina un important increment pressupostari. Des del 1986 fins al 1997, l'operativa de la Unitat bàsica d'assistència, amb la conversió a estades hospitalàries de tota l'activitat típica d'un hospital (internament, consultes externes, urgències i determinats programes), i la consideració del concepte de 'marginalitat' (o activitat que supera a la contractada) ha tendit a fer variar parcialment la situació viscuda anteriorment per als hospitals concertats, que han augmentat en bona mesura els seus nivells d'activitat. L'ajustament (disminució de despesa relativa) ha resultat si més no de major calat -si bé desigual entre ells- per als hospitals de l'ICS, si bé partien de nivells d'escreix pressupostari superiors, i s'ha fet per la via de l'amortització, quan això ha estat possible, de plantilles i tancament de llits (uns 180 els últims 4 anys).

En conjunt, és molt probable que el sistema de finançament basat en la UBA tampoc hagi ajudat massa a la reconversió desitjada a partir de 1993, etapa en què, com hem comentat, han existit força dificultats de finançament. En general, entre 1985-1997 i malgrat l'important descens de l'estada mitjana als hospitals (un 20% respecte de las xifres de l'any inicial), la freqüentació hospitalària per mil habitants no ha deixat d'augmentar, assolint l'any 1995 la xifra de 99 per mil habitants. L'augment d'activitat d'internament en el conjunt del sistema sanitari de Catalunya ha sigut enorme: S'ha passat de 495 mil altes l'any 1989, a 598 mil l'any 1997. De manera no sorprenent –vista la dinàmica del sistema UBA-, els hospitals no de l'ICS (els directament afectats pel finançament UBA) suposen la part més important d'aquest creixement. Alhora, els hospitals de l'ICS incrementen els nivells d'activitat, però a un ritme menor (els augments relatius es produeixen en consultes externes i cirurgia d'ambulatori).

Durant els quatre últims anys, i malgrat les innovacions impulsades per l'atenció primària, la despesa hospitalària no es va reduir, sinó que augmentà, alhora que ho feia l'assistència primària: 28% per a la despesa en primària (inclosa farmàcia) i el 14% en hospitalària entre 1994 i 1998, d'acord sempre amb els seus pressupostos inicials (la qual cosa obliga a considerar la menysvaloració que suposen els dèficits hospitalaris encoberts).

Si el creixement de l'activitat i la sobredotació de mitjans és el tret més important dels hospitals concertats, els elevats costos unitaris semblen ser la característica més destacada[2], almenys fins als últims anys, dels hospitals de l'ICS: plantilles de personal per llit (amb escassa flexibilitat entre serveis), un diferencial d'entre un 8% i un 17% en el número d'hores anuals de treball en termes d'equivalent laboral a temps complet i un salari mitjà superior al de la resta d'hospitals de la XHUP (entorn del 20%).

Tal com esmentarem, les mesures de gestió in-

[1] Hem utilitzat en aquest apartat part de la informació continguda a les Memòries de l'ICS dels últims cinc exercicis pressupostaris, i de l'Estadística de Establecimientos Sanitarios en Régimen de Internado (INE) dels deu últims anys.

[2] Una anàlisi més acurada sobre el tema portaria a haver d'ajustar la comparació per nivells de complexitat i pels condicionaments externs imposats a l'ICS en la seva gestió (serveis de baixa i alta especialització per tal de mantenir una oferta mínima de serveis sobre la geografia, per exemple). López i Wagstaff (a G. López i D. Rodríguez: *La regulación de los Servicios Sanitarios en España*. Civitas, 1996) mostren que una simple comparació de costos unitaris per activitat entre centres propis i centres concertats de la XHUP ofereix un diferencial de cost més elevat, en una tercera part, per als centres públics. Una volta ajustem però per la complexitat de la demanda atesa i per l'especialització a l'oferta, el diferencial es redueix a un 18%.

troduïdes a l'ICS durant els últims tres anys han neutralitzat parcialment l'evolució anterior marcada per una baixa productivitat[3]. La major activitat realitzada per part dels hospitals concertats, en un context de congelació de tarifes, ha generat dèficits i un creixent pes de les transferències no relacionades amb l'activitat directament concertada, que s'han tendit a configurar com a subvencions a l'explotació (arribant a assolir un 20% del total del finançament).

Des de la perspectiva del compliment dels objectius del *Pla de Reordenació Hospitalària (PRH)* de 1986, plantejat com a un instrument bàsic del desplegament del Mapa Sanitari de 1984, amb la finalitat de reordenar la Xarxa Hospitalària Pública creada l'any 1985, existeix prou evidència per valorar avui els èxits i fracassos[4]:

a) No s'ha aconseguit l'objectiu de fer pivotar part de l'activitat hospitalària en hospitals de primer nivell (nivell A): s'enregistra, al contrari, una fugida cap endavant en el número de llits en els nivells C i B - als quals s'associa una tarifa major- (i particularment en aquests últims). La infradotació de llits al nivell A se situa entorn del 21%; el seu coeficient d'utilització, també mostra cinc punts percentuals per sota del desideràtum (85%), i de manera similar pel que fa al seu índex de rotació.
b) El no-assoliment d'una homogeneïtzació de les dotacions de llits per mil habitants entre les diverses regions sanitàries.
c) El cost per llit ha augmentat de manera important a causa d'un augment de les dotacions de personal per llit, en lloc d'haver reduït l'excés de personal com era inicialment l'objectiu del PRH.
d) L'activitat hospitalària ha augmentat, tal com veiem anteriorment, per sobre d'allò esperat, d'una manera inversa a la establerta en el PRH (ha crescut l'activitat sobretot en els nivells C i B).

[3] Les altes hospitalàries han crescut entre 1993 i 1997 un 9,2%, tot acompanyant la reducció del 12% en l'estada mitjana. El revifament de les consultes externes ha estat més espectacular: el 29% (tot i que l'índex de reiteració ha tendit a romandre constant o a baixar lleugerament), mentre el d'intervencions quirúrgiques ho feia en un 23,8%, particularment les de cirurgia major d'ambulatori.

[4] Comunicació presentada per Maite Puig a les *XV Jornadas de Economia de la Salud*, València 1995.

5. Els condicionants i les limitacions

A les línies que segueixen analitzarem alguns factors que condicionen, o s'argumenta que poden limitar, l'assoliment dels objectius de la sanitat catalana. Ens referirem en concret a les dificultats de fer avançar la reforma de l'ICS, donat el seu quadre organitzatiu i estatut jurídic del seu personal, i al finançament que rep la sanitat catalana que fa que visqui en una insuficiència financera, ja que sembla recurrent la falta de mitjans.

5.1. Les externes: La reforma de l'ICS i de l'estatut marc dels seus professionals

La importància de l'ICS en el sistema sanitari de Catalunya la dóna, entre d'altres raons, el fet que el 88% de la primària continua sota el seu comandament i que en l'atenció especialitzada el pes és del 27% dels llits públics totals de Catalunya. En resum, 205 Equips d'atenció primària, i 112 centres no reformats, d'entre un total de més de cinc-centes unitats productives configuren la Divisió de Primària, organitzats en 4 subdivisions i 36 direccions d'Atenció primària, 8 hospitals, 4.280 llits (un 65% dels quals són d'alta tecnologia), 123 quiròfans i 481 sales de consulta externa. D'aquí que hom pugui preveure que el futur de la gestió sanitària a Catalunya passi pels avenços que es puguin enregistrar a la gestió de l'ICS.

Con hem comentat abans, el maig de 1993 s'aprovà el decret de reorganització de l'ICS sobre la base de les dues divisions assistencials: la primària i l'especialitzada. Des de llavors, l'ICS ha avançat en petites reformes, d'entre les quals destaca:

a) La comptable i financera dels hospitals (i en vies de desenvolupament també a l'atenció primària), per tal de disposar de balanços i comptes d'explotació com a requisits bàsics dels canvis jurídics plantejats (amb estats comptables d'auditoria des de 1997).
b) La normalització dels processos de facturació com a un proveïdor més del SCS.
c) La redacció d'un model de comptabilitat analítica als hospitals de l'ICS i un manual d'imputació de costos de l'Atenció Primària, reforçant els sistemes d'informació sobre l'activitat.
d) Mesures de gestió, com l'esforç d'integració de l'activitat especialitzada d'atenció primària als hospitals (o de coordinació assistencial a través

d'una Unitat per al flux de malalts entre la regió sanitària de Barcelona, els Hospitals de la Vall d'Hebron i els altres proveïdors de la zona); la potenciació de la coordinació funcional entre els serveis del Programa d'Atenció Domiciliària d'Especial Suport i la unitat funcional interdisciplinària i sociosanitària; la gestió conjunta dels laboratoris dels hospitals i de la xarxa d'atenció primària (com en el cas de Tortosa o Girona); o la gestió de compres conjuntes, per exemple, a través de la Oficina de Serveis a la Divisió d'atenció primària.

e) Mesures de desenvolupament corporatiu, amb la creació d'empreses públiques sotmeses a dret privat (en el camp del diagnòstic per la imatge, oncològic o de transfusions i banc de teixits) i el millor encaix institucional de les activitats de recerca (tres hospitals de l'ICS se situen entre els sis primers de l'Estat a la vista de les publicacions científiques mesurades pel seu factor d'impacte).

Més enllà dels aspectes organitzatius, cal valorar els canvis en la gestió dels recursos humans. La major flexibilitat de l'estructura professional l'ha intentat assolir la cúpula de l'ICS a partir de diferents acords parcials (recollits en un decret de desembre de 1996). Aquest camí es pretén recórrer a partir de flexibilitzar el grau de vinculació del personal (tipus de jornada de 20, 37,5 o 40 hores), horaris flexibles, i la distribució d'aquests per pacte en el propi hospital), i variants en el model retributiu (a través de reordenar el complement per especial dedicació, ubicat en la categoria retributiva de complement específic, per reconvertir-lo en un complement de productivitat).

El grau en què la reforma de la sanitat de producció pública queda supeditada a la transformació de l'estatut del personal és un tema que no per recurrent pot considerar-se tancat. Efectivament, com se sap, el personal facultatiu, no facultatiu i no sanitari es regeix per normes pròpies des dels anys seixanta[5]. No existeix avui ja tanta discussió sobre la necessitat d'una normativa pròpia com sobre el contingut que aquesta hauria de tenir. Com se sap, la normativa estatutària és avui molt restrictiva pel que fa a l'entrada i sortida dels seus treballadors. Existeixen nombrosos controls, tràmits i garanties contra la modificació de l'estabilitat estatutària, cosa que la fa quasi impossible a la pràctica sense un rigorós expedient disciplinari. Cal valorar, si més no, que l'estabilitat no té un valor en si mateix, sinó en la mesura que tradueix elements que es relacionen amb els aspectes d'inversió, professionalitat, compromís del treballador amb l'organització, valors culturals, etc., la qual cosa no es garanteix tampoc amb l'actual normativa. Altrament, no pot confondre's l'estabilitat amb la rigidesa, i aquesta no és tampoc un element que garanteixi la professionalitat i la imparcialitat.

En concret, pel que fa a la flexibilitat interna - és a dir, pel que fa a la gestió de recursos humans-, en el marc laboral domina allò acordat a la negociació col·lectiva, la qual cosa suposa un marc menys rígid que el que preveu la norma estatutària estatal. Efectivament, existeixen en aquesta importants límits a la negociació col·lectiva donat el seu caràcter més centralitzat, les limitacions pressupostàries, la major homogeneïtzació de les condicions de treball o el pes donat al principi d'igualtat.

Val a dir, si més no, que en el marc estatutari la voluntat unilateral del que és empleat o institució sanitària pot incidir en major mesura en les condicions de treball o en la seva modificació, exigint-se tan sols l'existència de 'necessitat assistencial' i la no-concurrència d'abús de dret: En aquests àmbits, la flexibilitat de la normativa estatutària és molt més gran que la laboral[6]. No, però, en matèries relatives a la regulació de jornada o en política salarial. En l'àmbit estatutari resulta aplicable la teoria dels drets adquirits en matèria retributiva i de tasques exigibles al personal, mentre que en l'àmbit laboral regeix el principi de condició més beneficiosa.

De manera similar pel que fa a la mobilitat funcional del personal: aquesta resulta més complexa en el camp laboral, donats els tràmits formals que es requereixen[7]. Per a la mobilitat geogràfica, ne-

[5] Decret de 23 de desembre de 1966 i Ordres de 26 d'abril de 1973 i 5 de juliol de 1971.

[6] En general resulta clar que la normativa laboral és més flexible, excepte en termes de temps de treball i mobilitat (jornada, horari, vacances, funcions o lloc de treball del personal estatutari), en aquest cas a través de la via indirecta que permet la discrecionalitat administrativa, limitada tan sols per l'arbitrarietat i l'abús de dret.

[7] Dit això, per al personal estatutari només el concurs de trasllat pot permetre l'accés a funcions distintes o superiors (no podent

cessitats imperatives d'organització sanitària poden de nou permetre el trasllat dels treballadors dintre de l'àrea sanitària corresponent, sempre que no existeixi abús de dret.

Finalment, seguint Del Rey y Gala (1997)[8], podríem concloure que el debat sobre si el personal estatutari s'ha de regir per la normativa laboral o funcionarial, i com això condiciona la gestió dels recursos humans en els hospitals propis de la Seguretat Social, s'ha de tendir a superar per l'estudi de la necessitat o no d'una regulació pròpia i específica. Aquesta regulació, administrativa o laboral, hauria de dependre més que de les característiques en si de la prestació de treball en el sector sanitari, de les característiques del que és empleat, segons se sotmeti a dret públic o a dret privat en les seves actuacions[9].

5.2. Les externes: El finançament autonòmic de la sanitat

Com se sap, Catalunya rep un finançament públic sanitari que correspon tendencialment a la seva població; és a dir, que assimila les seves necessitats de recursos per càpita respecte als de la resta de l'Estat. Les necessitats (aspiracions, demandes socials) de serveis sanitaris estan influïdes però pel nivell de renda d'una societat entre d'altres factors (també l'envelliment i les seves capacitats de formació i recerca). Ja que el nivell de renda de Catalunya, i la utilització de serveis sanitaris és superior a la resta de l'Estat, existeix una diferència més important que en altres Comunitats Autònomes espanyoles entre la despesa sanitària i el finançament públic avui disponible[10].

En aquest respecte, la distribució de recursos estatals procedent de l'actual sistema de descentralització sanitària, a partir del nou acord signat el novembre de 1997 sobre finançament autonòmic de la sanitat, difícilment redreça la situació. Tampoc és previsible que l'acord es mostri prou robust a les disputes polítiques entre les CCAA partícips dels fons distribuïts a la fi que li pugui donar estabilitat.

Cal recordar que bona part de les dificultats en el finançament de la sanitat catalana provenen, d'una banda, de la manera com l'Estat i la Generalitat valoraren en el seu dia els traspassos i la naturalesa dels mecanismes de finançament, que podríem qualificar de asistemàtica i en tot cas asimètrica entre Comunitats Autònomes. Després d'una etapa inicial marcada per un finançament dispar de les competències transferides, l'any 1994 el Consell de Política Fiscal i Financera va aprovar, ara ja sí un model, per al període 1994-97 que tampoc ha solucionat el finançament de la sanitat catalana. Consistí: a) en un important aflorament de base de despesa, fins al moment insuficientment pressupostada -fins a un 13,7% en termes relatius, b) en un compromís de vinculació posterior del creixement de la despesa sanitària públicament finançada, al creixement del Producte Interior Brut en termes nominals, i c) en una aproximació al criteri de població beneficiària per al conjunt de les CCAA, d'acord amb el Cens de 1991, tot tenint en compte el pes del mutualisme administratiu. Els retalls que es produïren de nou sobre la base pressupostada -els anomenats 'escenaris de consolidació (retalls) que reduïren el previ exercici de realisme pressupostari-, la incapacitat de reconduir als creixements del PIB nominal l'evolució de la despesa sanitària (com a la majoria de països del nostre entorn), i la dificultat política d'allunyar-se definitivament dels criteris de suficiència territorial i cost efectiu cap a un referent de capital uniforme, varen impedir la consolidació de l'acord de 1994; almenys pel que fa a la solució dels dèficits de la sanitat catalana.

El novembre de 1997 es produeix un nou acord per a la reforma del sistema de finançament autonòmic de la sanitat, s'ha partit del pressupost de l'any 1997: entorn de 3.521,7 mil milions. Sobre aquesta base s'ha aplicat la previsió de creixement del PIB per a l'any 1998, i a partir d'aquí s'hi han afegit alguns complements de finançament: crèdit per a la millora del sistema (+25.000 M); incre-

reclamar-se simplement la retribució efectiva d'aquesta categoria).

[8] Del Rey Salvador y Carolina Gala: 'Normativa laboral y normativa estatutaria en el ámbito del personal sanitario: Nuevas perspectivas para una antigua polémica'. Ponència a l'Àmbit de Sanitat, presentada al Congrés d'Economistes de Catalunya, Barcelona,1997.

[9] En qualsevol cas, els autors esmentats assenyalen que el que s'hauria de traslladar cap a la normativa estatutària son els assoliments del règim laboral en matèria de mitjans extrajudicials a la solució de conflictes, per potenciar un procés més àgil en el marc dels actuals contenciosos administratius, des d'un punt de vista procedimental més rígid i lent.

[10] Així es qüestiona la seva sostenibilitat quan els proveïdors cobren amb retards considerables, existeixen impagaments de quotes patronals sota moratòria pública, el desenvolupament de la

ment de garantia de cobertura sanitària (+10.000 M); i estalvis derivats de la millor gestió de la incapacitat transitòria (+40.000 M).

Del resultat de sumar a la base les partides anteriors es deriva el 'Fons General' dotat amb un import de 3.769,4 mil milions. A la xifra anterior s'afegeix el còmput dels anomenats Fons addicionals. La raó de la separació rau aquí en sostreure aquests del repartiment sota una pauta general, per fer servir un criteri majorment *ad hoc*, d'acord, suposadament, amb el propòsit pel qual serveix cada fons en particular. Entre aquests: a) fons de modulació per evitar pèrdues per canvis censals (3 0.25%) del que correspondria de la participació de capital en el fons general (+20.444,4 M)[11] ; b) fons d'aportació en concepte de docència i desplaçats en assistència hospitalària (+52.918,4 M)[12] ; c) fons derivat de la racionalització farmacèutica (+65.000 M).

En resum, l'acord s'ha basat sobre la distribució de diferents Fons -el General (el 98,5% del total), el Compensatori (20.044 milions) i el de Desplaçats (47.900 milions)-, tot plegat, amb un increment total, sobre el pressupost de 1997, de 315.000 M. En conclusió, la valoració que ens mereix l'acord passa per les següents constatacions:

- La negativa de la Comunitat Autònoma Andalusa a acceptar qualsevol altre criteri que no fos el de població sense correcció demogràfica ha encarit l'acord. Efectivament, Andalusia millora la seva posició relativa respecte de l'acord de finançament anterior gràcies al creixement experimentat en el seu últim Cens de població (1996), que es projecta ara, a més, sobre una quantia de repartiment més elevada. Canàries se situaria en una posició similar. A ambdues CCAA, d'entre les que gestionen la transferència, l'ajust demogràfic (no diguem ja el del diferencial del cost de vida) els hagués perjudicat.
- L' anterior estratègia ha obligat a compensar les CCAA que perdien recursos amb l'aplicació dels nous criteris respecte dels anteriors, una volta referit el Cens de 1996. Aquest és el cas de Catalunya, que pel fet d'haver perdut població i davant la falta de facticiat política d'establir una compensació demogràfica explícita per raó, entre d'altres, del major envelliment (no massa realment, si més no, en termes relatius). De fet, d'acord amb alguns càlculs efectuats, la diferència resultant entre allò que li correspondria per població pura (15,75%) i la xifra de participació efectivament resultant de l'acord (16,27%) es correspon, exactament, amb l'augment que li hagués correspost en cas d'haver-se introduït en el finançament autonòmic els ajustos anteriorment esmentats (3,5%).
- Sota aquesta perspectiva, el model no pot considerar-se tècnicament 'ben resolt' : a) un simple escrutini de les fonts de compensació establertes per a algunes CCAA per sobre del criteri de capital simple permetria qüestionar les xifres amb què s'ha justificat l'ajust (fons de compensació i desplaçats), per la qual cosa, l'acord no pot considerar-se políticament 'robust'.
- Finalment, la generalització de les transferències, i l'anomenat 'tancament de model' es complica encara més, ja que no sembla solucionar-se el possible traspàs de competències a la Comunitat Autònoma de Madrid en un proper futur. L'INSALUD continua necessitant el que dóna 'de més' a Madrid a través del que ha de donar de menys a altres CCAA que gestiona directament.

primària està estancat, la despesa farmacèutica mostra xifres proporcionalment elevades, etc.

[11] Aquest finançament es deu al fet que la utilització del Cens de població del 1996 implicà per algunes CCAA pèrdues respecte del Cens de 1991, que es volen 'allisar'. Però en lloc de fer l'ajust de manera transitòria, reconduint el finançament, la compensació es consolida. Això s'explica potser pel fet que es té, podríem dir, consciència que no ajustant la població per l'estructura demogràfica es generen guanys i pèrdues injustificables. Amb la falta d'ajust demogràfic perden: Galícia, les dues Castelles, Astúries, Aragó, Cantàbria, Extremadura i Catalunya. No fer l'ajust demogràfic beneficia Andalusia, Madrid, Canàries i Múrcia. La no-compensació de les CCAA de territori Insalud no és problema (de fet aquests recursos es consoliden internament, ja que no hi ha una transferència explícita homologable a la d'altres CCAA amb transferència). De fet, el que no es dóna a aquelles CCAA es necessita per finançar l'escreix de Madrid (que no sobreviuria amb una capitació pura).

[12] D'aquesta xifra, entorn de cinc mil milions es queden fora de distribució autonòmica ja que s'atorguen directament al conjunt INSALUD. Seguim aquí amb les compensacions: les grans beneficiàries d'aquest fons relativament són Catalunya i Madrid. Això no resulta sorprenent a la vista de l'objectiu del fons, si bé sí sorprèn la seva elevada quantia, que, de nou, suposadament compensa per altres ajustos inexistents (com pot ser també el diferencial de recerca, renda i costos -una pesseta no compra el mateix sobre la geografia espanyola-). En aquest sentit creiem que no existeix un càlcul mínimament fundat sobre les quanties en què es distribueix aquest fons.

El Quadre núm. 1 recull, per a unes poques CCAA seleccionades: (1) les poblacions censals per al 1996, (2) els nous percentatges de participació i (3) els augments enregistrats respecte de l'acord anterior.

Quadre 1: Percentatges de població i de participació

	(1)	(2)	(3)
Andalusia:	18,07	18,07	+10,3%
Galícia:	6,91	6,93	+7,0%
Canàries:	4,07	4,02	+12,4%
Catalunya	15,75	16,27	+9,2%
València:	10,23	10,13	+9,0%

Pel que fa a les fonts addicionals, i en resum, dels 315 mil milions, 200 procedeixen de dotacions pressupostàries addicionals, 75 mil dels excedents en impostos i 40 mil de la lluita contra el frau a la incapacitat transitòria. S'estima a més una reducció de la despesa farmacèutica de 65 mil milions.

Al nostre entendre, com a resultat dels dos plats de la balança (despesa addicional i nou finançament), la prospectiva més probable és que tota la despesa es consolidi (una volta implantada, retrotreure serà pràcticament impossible) amb probabilitat major als ingressos addicionals.

En aquest extrem, el finançament addicional que s'ha instrumentat sembla molt arriscat. No és menor la incertesa que provoquen els possibles estalvis derivats de l'exclusió de determinats medicaments, a la vista del que es produí en el passat respecte de mesures similars, i l'experiència efectiva en el creixement de la despesa farmacèutica des de l'anunci de la mesura (entorn de l'11%) fins a l'entrada en vigor del nou decret de finançament selectiu de medicaments el proppassat agost de 1998.

Val a dir, per concloure aquesta secció, que resulta extremadament dificultós conèixer el nivell d'insuficiència financera de la sanitat catalana. D'acord però amb algunes estimacions aquest es podria situar en un dèficit a l'entorn de vint mil milions de pessetes anuals. Una valoració temptativa s'inclou en el quadre següent. Fins a l'exercici de 1995, es tracta de xifres auditades per la Sindicatura de Comptes. Quedarien excloses tan sols les partides no comptabilitzades i que s'arrosseguessin d'anys anteriors. La periodificació d'aquestes quanties (imputació a l'exercici a què corresponen) no resulta senzilla. A més, pot estar creixent i per situar-se l'any 1997 entorn dels cent mil milions. En conseqüència, amb els mecanismes actuals, la despesa anual que resta d'entrada sense finançament explícit podria situar-se en els seixanta mil milions.

En qualsevol cas, volem destacar que d'aplicar la ràtio mitjana espanyola entre despesa sanitària

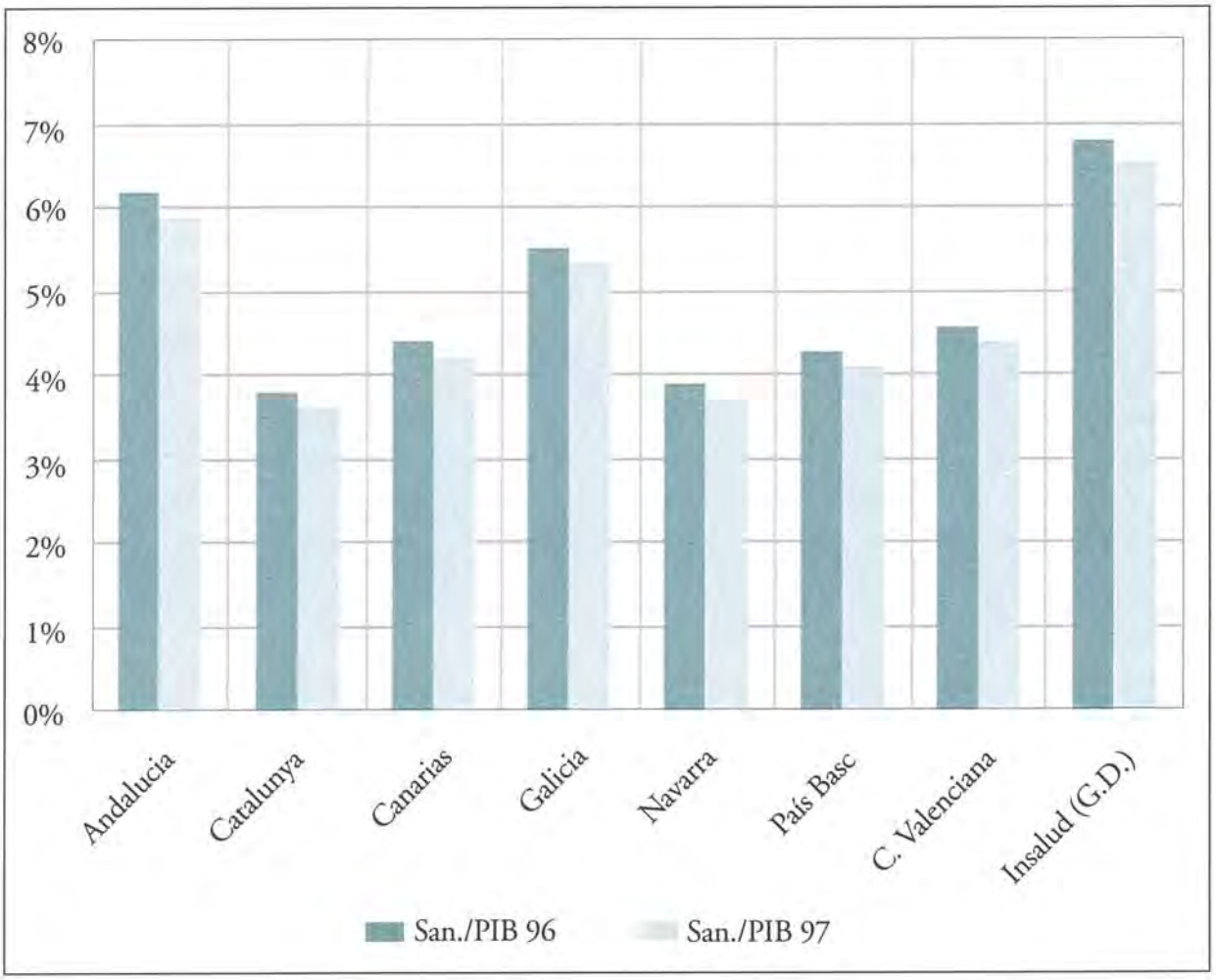
Quadre 2: Algunes dades: Evolució de la despesa sanitària a Catalunya (milions de pessetes) 1992-1997.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consolidat SCS-ICS						
Personal	151.492	156.721	157.135	159.657	165.474	165.981
Concerts	164.110	189.612	207.315	220.292	239.793	245.459
Farmàcia (inclou pròtesis i altres)	96.834	110.202	112.447	124.905	141.692	155.085
Resta	50.319	46.750	54.961	54.966	67.378	63.812
Total corrents	462.755	503.285	531.858	559.820	614.337	630.337
Total capital i financers	22.321	17.449	10.892	14.657	16.109	13.893
Total despeses consolidades SCS-ICS	485.076	520.734	542.750	574.477	630.446	644.230
Total despeses sanitat (*)	494.065	530.044	552.241	582.738	638.325	651.626

(*) Inclou les aportacions del Departament.

Font: Dades facilitades per la Secretaria de Salut i Benestar del Partit dels Socialistes de Catalunya.

Gràfic 1: Despesa sanitària pública com a % del PIB (1996-97).



pública/PIB a la renda de Catalunya *(vegeu gràfic 1)*, és a dir, assumint una elasticitat de renda unitària: a la pràctica fins i tot pot ser superior, Catalunya hauria de gastar cada any uns setanta mil milions de pessetes més en la seva sanitat. De manera similar, altres estimacions mostren com si Catalunya tingués els majors costos de producció que té la Comunitat Autònoma de Madrid, per a l'activitat que actualment es realitza a Catalunya (dades totes elles referides a l'any 1994), la despesa finançada hauria d'incrementar-se, respecte de la despesa mitjana de referència en 128 mil milions de ptes.

6. L'agenda d'actuació o els condicionants interns o mitigables a través de la Política Sanitària

Voldríem acabar aquest text amb una valoració de la política sanitària que més pot incidir, al nostre entendre, sobre els condicionants interns que esdevenen així mitigables gràcies a la pròpia actuació pública.

En matèria de salut pública, uns excel·lents indicadors sanitaris (que no poden ser apropiats exclusivament pels proveïdors de serveis sanitaris, ja que no depenen exclusivament de la seva actuació) no han d'amagar *algunes mancances* especialment en prevenció primària. Les principals causes d'anys de vida perduts a l'àrea d'influència de Barcelona són: (i) la SIDA: contra la qual es tardà a actuar al nivell del que s'ha fet darrerament, tot i ser prevista la major incidència que tindria la SIDA al nostre país, (ii) les causes externes: tot i que la llei de seguretat vial ha suposat en els darrers anys una inflexió general de les morts a la carretera; i (iii) els càncers (de pulmó per als homes i de mama per a les dones): manifestament evitables si es lluités més contra el tabaquisme i es

focalitzés la prevenció secundària del càncer de mama en la població diana.

En conjunt, la incidència d'aquestes malalties podria baixar doncs amb unes polítiques de prevenció més decidides. Aquest és el cas, particularment, del tabaquisme: no s'actua amb prou energia, tot i que continua essent responsable del 14% de les morts que cada any es produeixen a Catalunya.

En l'àmbit de l'atenció primària, malgrat la satisfacció de la població amb la reforma de l'assistència primària i de la seva bona direcció en matèria de contenció de la despesa sanitària, continua faltant impuls per a la seva extensió, particularment a la ciutat de Barcelona.

Altrament, s'ha generat una experimentació generalitzada de formes organitzatives, en les quals predominen en el sector no de l'ICS els models d'integració entre nivells assistencials controlats majorment pels hospitals. El fet que aquests models no actuïn realment com a consorcis, (i es deixen liderar exclusivament pels hospitals), pot endarrerir la necessària reassignació de recursos entre nivells assistencials - primària, especialitzada, sociosanitària i mental-, que els canvis demogràfics, tecnològics i de morbiditat reclamen.

D'altra banda, la reforma de la LOSC de 1995 permet que el SCS contracti l'atenció primària amb entitats de base associativa amb finalitat de lucre. Això pot generar problemes d'interferència de les consideracions clíniques amb les crematístiques, que encara avui són d'efecte difícilment predictibles. El consens polític entre PSC i CIU per reformar la LOSC en aquesta direcció hauria d'haver garantit més experimentació i avaluació, més enllà de l'agosarada aposta realitzada, respecte de les conseqüències.

En el camp de l'assistència especialitzada, a part del que ja s'ha comentat, val a dir que s'ha produït una expansió general d'oferta de serveis poc controlada, fruit d'una fugida cap endavant de determinats proveïdors sanitaris. Per reconduir la situació, l'autoritat sanitària no ha assolit, fins al moment, un nivell d'efectivitat suficient en la seva potestat d'autorització de noves instal·lacions i tecnologies sanitàries. L'elevat número de litotriptors i RMN en són una prova, de la mateixa manera que ho és la sobreexpansió de l'oferta dels centres comarcals.

En el camp de la prescripció farmacèutica, cal valorar com diversos estudis (p.ex. el de la empresa *Monitor* de M. Porter) han destacat que el sector sanitari, i el sector farmacèutic en particular és un dels '*clusters*' competitius de Catalunya. El 50% de la producció farmacèutica espanyola es localitza a la nostra comunitat. Les contradiccions entre les consideracions industrials i les sanitàries a l'hora d'establir una política sobre fàrmacs, junt amb el fet que la despesa farmacèutica no ha estat objecte de veritables contractes amb els proveïdors, han provocat que persistís la irracionalitat de part de la despesa farmacèutica així com el seu creixement desbocat. Val la pena centrar en aquest punt la discussió: en la cistella de consum de medicaments que per les indicacions inadequades o el seu escàs valor terapèutic són un problema de salut i no una solució. L'elevat consum d'antibiòtics i d'hipoglucèmics poden servir com a exemple.

En general, en matèria de política sanitària, val la pena recordar, en aquestes darreres línies, que encara avui resulta més propi parlar de política sanitària *a* Catalunya que de política sanitària *de* Catalunya. Això es deu al fet que les regles de joc que defineixen el sistema sanitari són comunes per a tot l'Estat, i el grau d'autogovern (entès com a capacitat organitzativa de l'administració catalana) no s'ha manifestat en una funció pública substancialment diferent a la de les altres Comunitats Autònomes. Les peculiaritats de l'oferta ja existent de serveis sanitaris a Catalunya i l'impuls a la territorialitat (comarca) semblen causes més properes a les realitats que observem en el nostre sistema sanitari, que no la creació d'un veritable nou model de gestió dels serveis sanitaris en el llindar del segle XXI.

Escolarització a Catalunya

Jaume Funes

No pretenem fer una anàlisi completa del que han estat totes i cadascuna de les accions de política educativa endegades per l'Administració el darrer decenni. La pretensió seria massa complexa i no tindria cabuda en les pàgines d'aquest resum. Una veritable anàlisi en profunditat hauria d'incloure no només aspectes complexos, com ara les variacions reals en la distribució dels pressupostos executats, en el tipus de destinataris o en la seva distribució territorial, sinó també la gestió educativa quotidiana, les orientacions didàctiques, els documents pedagògics de referència, etc.

Per això, ara analitzarem únicament una petita part de la política educativa: pràcticament només allò que té a veure amb alguns aspectes de l'escolarització obligatòria. Per parlar d'aquesta, caldrà fer-ho considerant que el marc determinador ha estat el procés d'implantació de la reforma educativa generada per la LOGSE.

De fet, aquests deu anys hem assistit a un període de política educativa marcat, quant a la reorganització del sistema, per l'aplicació de la reforma en els dos extrems: l'educació infantil i la secundària obligatòria (ESO). Alhora, quant als criteris qualitatius de fons, el panorama s'ha perfilat com un allunyament progressiu del que havia estat una "*aproximació als principis de la renovació pedagògica*"[1] i donar pas a una complexa situació de desconcert i desencís.

Quant a la creació i transformació de recursos, la realitat ha estat condicionada per les modificacions demogràfiques: disminució dràstica del volum de població infantil, estabilització a la baixa de la natalitat, pes significatiu de la població adolescent. Però, potser una de les claus que definiran de manera significativa aquests període i que condicionaran especialment el futur és la modificació significativa de les relacions dins del conjunt del sistema entre l'escola pública i l'escola privada, malgrat que siguin escassament perceptibles. Aquest període ha suposat modificacions significatives en el pes d'una i altra, en la distribució de la seva clientela i en la consideració que l'opinió pública té d'ambdues.

1. La població escolaritzada[2]

Les xifres de la població escolaritzada són les que s'indiquen a la taula 1. No es pot fer la comparació directa any per any en cada categoria o tram escolar. L'educació primària deixa de tenir dos cursos (7è i 8è) a partir del curs 1996-97. L'ESO no té un volum significatiu d'implantació fins al curs 1995-96 i al llarg del període conviurà amb la primària, l'FP i el BUP.

Per tenir una mena de visió sintètica, hem construït la taula 4, on es pot veure que el curs passat (1997-98) hi havia a Catalunya 870.828 alumnes escolaritzats en cursos que correspondrien a edats en les quals la Logse assenyala com a escolarització bàsica obligatòria. Aquesta xifra és aproximadament

[1] Vegeu el capítol sobre "L'ensenyament" (Rosa Amargós) a Catalunya 77-87.

[2] Bàsicament, parlem de 0 a 16 anys.

Taula 1: Educació Infantil
Alumnes per cursos

	Públic i privat						
Curs	0 a 1 any	1 any	2 anys	3 anys	4 anys	5 anys	Total
1989-90			6.454	16.016	61.676	66.228	150.374
1990-91			6.846	21.139	58.887	64.111	150.983
1991-92	838	3.963	11.578	35.191	57.858	61.450	170.878
1992-93	1.289	6.228	15.453	44.490	57.728	59.262	184.450
1993-94	1.890	10.211	21.552	52.677	57.665	59.308	203.303
1994-95	1.904	11.125	23.263	54.463	57.214	57.858	205.827
1995-96	2.213	11.966	24.773	56.619	57.106	57.514	210.191
1996-97	2.460	12.401	25.152	55.486	57.648	57.184	210.331
1997-98	2.413	12.835	25.432	54.834	55.938	57.790	209.242

Font: Departament d'Ensenyament. Estadística de l'Ensenyament.

un quart de milió menys (un 20%) que el curs 1989-90. Més enllà dels repartiments entre els diferents nivells educatius, la disminució obeeix a la reducció de la població infantil que ha d'incorporar-se obligatòriament a l'escola primària (uns 75.000 alumnes nous el 1989, 57.000 en l'actualitat). La disminució ve corregida només per l'augment del nombre d'escolaritzats en educació infantil i escassament a secundària obligatòria, que tenia el 1989 dins de la institució escolar la majoria dels efectius possibles. La implantació de l'ESO, contràriament al que es pot suposar, no ha comportat cap increment del nombre d'adolescents que van a l'escola, sinó la incorporació en condicions diferents i, d'entrada, sense excloure població "no desitjada".

2. Canvis a l'educació infantil

Una de les transformacions significatives que s'ha produït en aquest període és, com ja hem assenyalat, la que té a veure amb l'educació infantil. La Logse suposa una redefinició dels anys anteriors al que havia estat l'escolarització bàsica, definint un període d'educació prèvia que anomena "educació infantil" i el subdivideix en dos cicles (de 0 a 3 i de 3 a 6). Veníem d'una situació pedagògica en la qual es treballava, sobretot a Catalunya, en un cicle educatiu definit com a Cicle Inicial, format per dos cursos de "parvulari" (P4, P5) i dos d'EGB (1r i 2n). En funció de l'edat i dels objectius educatius es tractava d'un cicle integrat i bàsic que suportava la contradicció de no considerar obligatoris (i per tant gratuïts) els seus dos primers anys. Una part de les diferències en els processos d'adaptació a l'escola i d'èxit escolar anava lligat precisament a les dificultats d'una bona part de la població per accedir a escoles que tinguessin aquest cicle complet. La Logse no predetermina que els poders públics hagin de facilitar la gratuïtat d'aquests cursos, però deixa clar que es tracta d'una etapa més de l'escolarització obligatòria, definint un cicle nou amb els objectius educatius i les propostes d'aprenentatge.

La Llei suposa un reconeixement clar de la necessitat de facilitar estímuls educatius en les primeres etapes infantils, tenint en compte que hi ha aspectes clau de socialització, d'accés a un univers cultural més ampli que el familiar i de domini d'aprenentatges de base que, per a la majoria de nens i nenes, s'hauran de donar a l'escola. La implantació de la reforma suposava decidir políticament quin pes es donaria a l'escolarització per sota de sis anys, tenint en compte que el nombre de població disminuïa dràsticament i que una gran part no estava escolaritzada.

Augments o reconversions ?

Una lectura directa de les estadístiques (taula 1) permet veure que, aparentment, en aquesta dècada

Taula 2: Educació Primària
Alumnes per cursos

Públic i privat									
Curs	Primer	Segon	Tercer	Quart	Cinquè	Sisè	Setè	Vuitè	Total
1989-90	74.322	78.971	84.023	88.974	96.054	103.562	105.947	104.293	736.146
1990-91	70.669	73.650	78.362	83.660	89.946	97.120	100.599	101.747	695.753
1991-92	68.154	70.257	72.951	78.183	84.668	91.258	94.178	97.823	657.472
1992-93	64.297	67.627	69.704	72.679	78.874	85.641	87.894	91.777	618.493
1993-94	61.312	63.967	67.232	69.446	73.505	79.736	82.379	85.630	583.207
1994-95	59.883	61.115	63.008	67.106	69.567	74.181	74.209	80.573	549.642
1995-96	58.762	60.244	60.765	63.439	67.017	70.370	69.316	73.387	523.300
1996-97	58.195	58.867	59.736	60.940	63.118	67.405	-	68.141	436.402
1997-98	57.785	58.355	58.468	59.935	60.641	63.392	-	-	358.576

Font: Departament d'Ensenyament. Estadística de l'Ensenyament.

s'ha donat un creixement espectacular en l'escolarització entre 0 i 5 anys. Malgrat l'absència de dades de zero i un anys en els primers cursos estudiats[3], podem dir que el curs passat hi havia ja un 30 % llarg d'augment en el nombre de matriculats en aules d'educació infantil.

La lectura que podríem fer avui ens conduiria a les següents conclusions bàsiques:

- La gran transformació s'ha produït en el segon cicle (de 3 a 6 anys), no pas en el primer (0-3 anys).
- Sense entrar en consideracions sobre la distribució territorial (que n'hi ha) ni la titularitat dels centres, l'oferta d'escolarització per a 5 i 4 anys cobreix la quasi totalitat de la demanda potencial (manca entre un 1 i 2 %) si la població infantil no augmenta[4]. No passa el mateix amb l'escolarització a 3 anys.
- Els antics cursos de parvulari han passat a ser considerats per la població com a escola bàsica, però encara no és possible de fer-ho amb la totalitat del cicle per diferències encara significatives entre la demanda i l'oferta.

Una anàlisi més detallada de la generació escolaritzada el període estudiat permet veure que aquest canvi tan sols s'ha produït de manera significativa a partir del curs 1995-96. El curs anterior encara un 4 % no havia estat escolaritzat a 4 anys i un 41 % a 3 anys. Tres quartes parts dels qui ara fan l'ESO no van ser escolaritzats en aquesta edat i entre un 7 i un 10 % no van fer cap tipus de curs preescolar. Quan es faci balanç o avaluació de l'ESO, caldrà tenir present aquesta dada. Es tracta d'una població que ha tingut itineraris escolars diferents i alguns sectors amb fortes mancances.

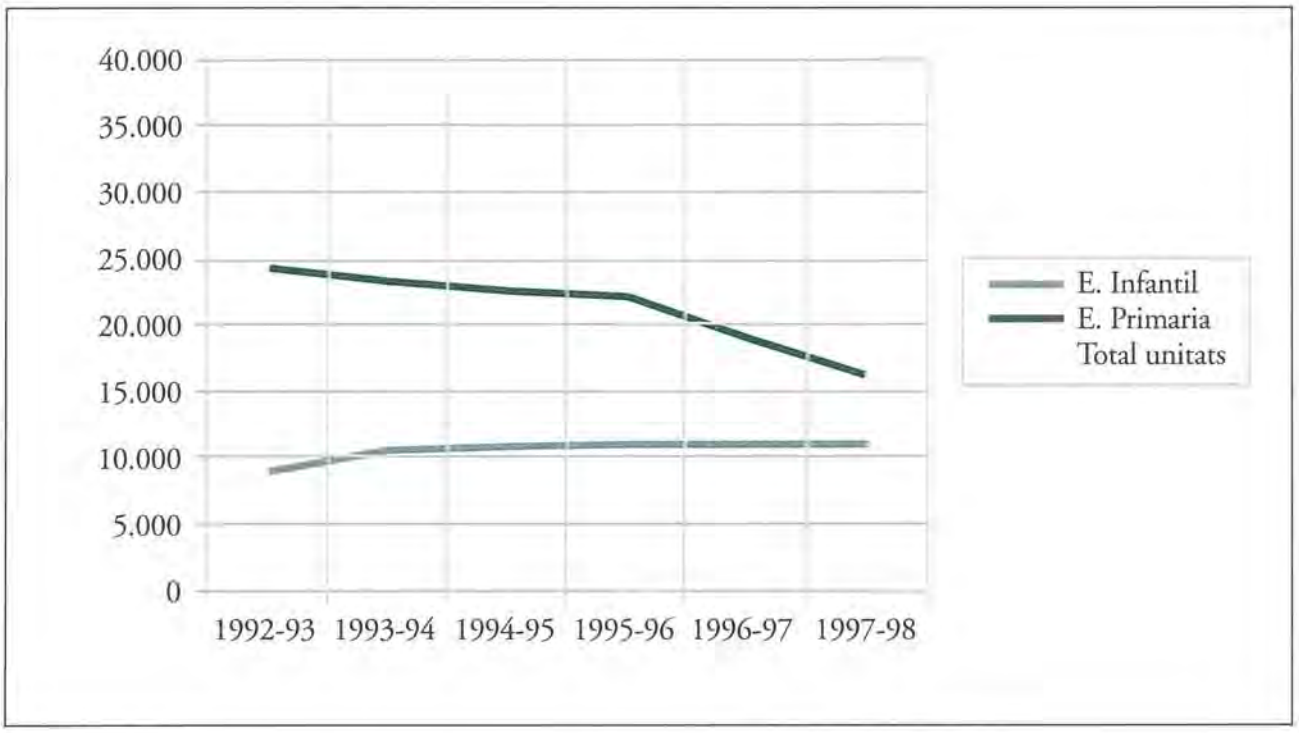
De fet, es produeix un augment força important de la població infantil escolaritzada en tres, quatre i cinc anys, però no un augment del volum de població escolaritzada. Si s'analitza el primer curs d'educació primària o el de cinc anys, el volum de població infantil que hauria d'inscriure's disminueix en aquest període, per a cadascun, en més de trenta mil infants. Diríem que no es fa altra cosa que reconvertir recursos. El descens de la natalitat es transforma en augment d'escolarització en nivells diferents.

Aquesta apreciació resulta més clara si es con-

[3] Les "Llars d'infants" no eren gestionades aleshores pel departament d'Ensenyament. Les dades que es proporcionen a les "Sèries estadístiques" del departament d'Ensenyament per al primer cicle d'educació infantil (0-3 anys) són, al nostre parer, poc fiables fins al curs 1992-93. Les variacions espectaculars no són altra cosa que noves entrades de dades més depurades.

[4] Cosa que sembla que succeirà a partir del 2000, quan la generació del "baby boom" comenci a tenir almenys un o una descendent.

Gràfic 1: Evolució del nombre d'unitats d'educació infantil i primària.



sidera el nombre d'unitats escolars (classes o grups d'alumnes) que a infantil o primària es creen o desapareixen en aquest període (vegeu gràfic 1, on no consten els cursos 1990-91 i 1991-92 per absència oficial de dades). El curs 1989-90 hi havia[5] a Catalunya 6.249 unitats d'escolarització per educació infantil i 26.707 per a primària. El curs passat aquestes eren 11.292 d'infantil i 16.400 de primària. Cal suposar que l'augment de les primeres s'ha fet a partir de la disminució de les altres.

Encara manca molt al primer cicle

Els augments d'escolarització, tot i ser importants, resten lluny encara de les necessitats actuals dls primers tres anys de vida infantil. A dos anys (el tercer curs de l'educació infantil) accedien a l'escola el curs passat (1997-98) menys del 50% dels nois i noies de l'edat (uns 55.000), mentre que a un any no arriben a la quarta part (atenció sempre a la distribució territorial, en aquestes edats especialment important).

La relació entre el sector privat i públic és complexa d'analitzar en el període d'educació infantil, entre d'altres raons per l'absència o incorrecció de les dades que hem assenyalat. Globalment, la presència del sector públic ha augmentat, passant del 48 % al 55 %. Cal tenir present que, a 2 anys (avui un curs clau de la demanda social), les institucions privades escolaritzen encara el 64 % del total de nois que accedeixen a l'escola infantil en aquesta edat. D'altra banda, així com els increments en l'oferta d'educació pública en aquestes etapes, ha estat substancialment un procés de reconversió, no sabem què ha passat amb la privada i com ha reconduït la modificació de la primària i les variacions demogràfiques.

3. La implantació de l'ESO

Si ens ocupem de la secundària obligatòria (ESO), l'altra peça clau de l'escolarització d'aquest període, podem començar analitzant com ha evolucionat veient la taula 3. Es tracta d'un procés progressiu d'implantació (experimental, avançada o seguint el calendari previst) diferent en el conjunt del territori de Catalunya i que es juxtaposa amb l'arribada de la disminució demogràfica de la qual ja hem parlat. La secundària obligatòria (amb les restes de BUP i FP-1) suposa en aquests moments

[5] Registrades a les sèries estadístiques.

Taula 3: E.S.O.
Alumnes per cursos

Públic i privat					
Curs	Primer	Segon	Tercer	Quart	Total
1989-90			4.127	2.818	6.945
1990-91	1.349	1.258	4.100	3.738	10.445
1991-92	1.433	1.475	5.293	3.941	12.142
1992-93	1.544	1.538	7.367	5.151	15.600
1993-94	2.483	2.471	9.400	7.047	21.401
1994-95	4.365	2.585	18.613	9.447	35.010
1995-96	4.929	4.658	29.031	18.663	57.281
1996-97	69.186	5.573	44.937	29.757	149.453
1997-98	66.394	69.751	46.689	46.621	229.455

Font: Departament d'Ensenyament. Estadística de l'Ensenyament.

un volum d'alumnes entorn de 300.000. Una xifra que anirà en progressiva i moderada disminució, ja que les noves incorporacions seran unes 64.000 anuals i les finalitzacions entre 69 i 67.000.

De la reorganització a la necessitat de professorat

Podríem dir que el període ha suposat un important procés de transformació de l'estructura educativa. Canvis (o intents de canvi) en les tipologies i les formes de funcionament dels centres, redistribució del professorat, noves formes d'agrupació de l'alumnat, etc. Considerant només les xifres generals, podem dir que encara tot està per estabilitzar i que els propers anys diran realment en quina direcció es consoliden. En conjunt, podem arribar ja a les apreciacions següents:

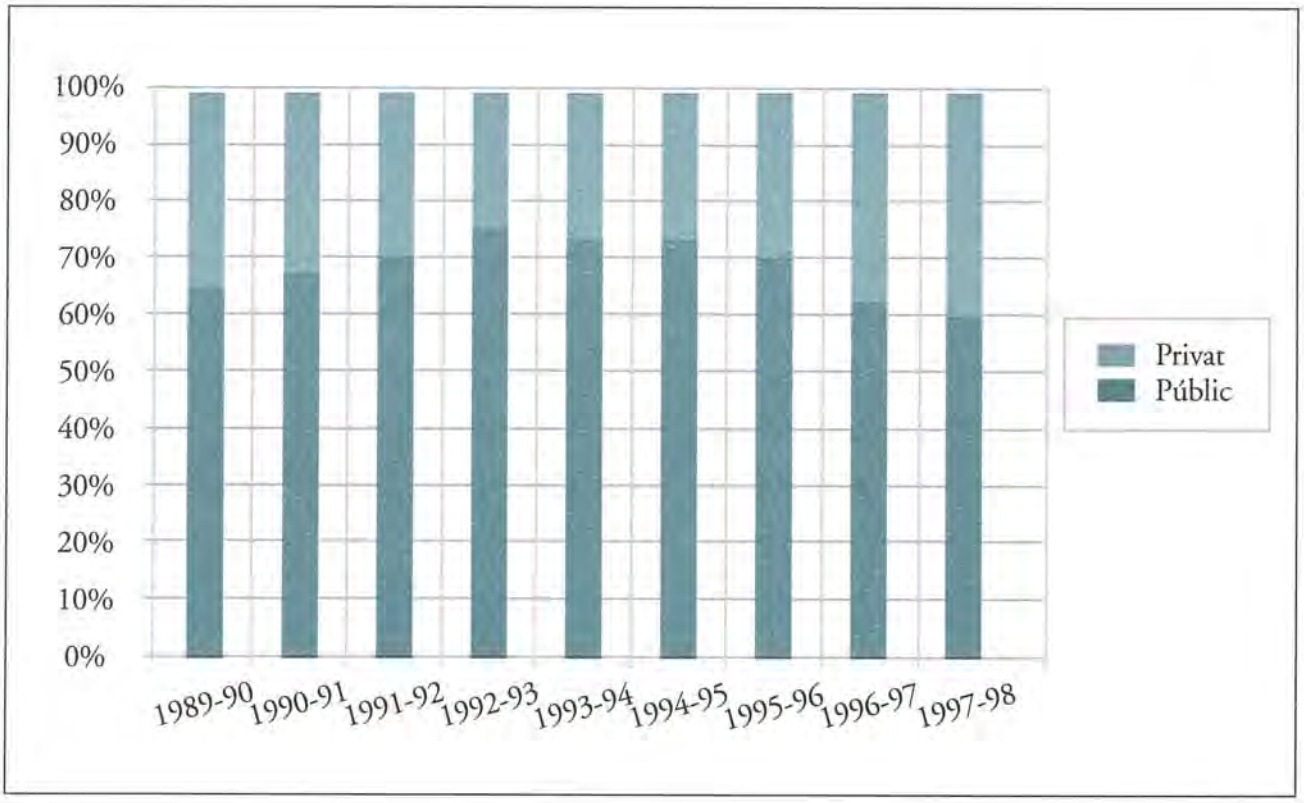
- L'anàlisi dels recursos existents indica que la implantació de l'ESO no ha suposat la creació de més unitats o grups escolars[6]. Al marge de com estaven classificades (infantil, primària o secundària) el curs 1989-90 hi havia a Catalunya 32.956 unitats per a la població entre 0 i 14 anys i 11.669 per a la població de més de 14 anys. El curs 1997-98 aquestes xifres eren 32.532 i 11.543[7], respectivament. Si més no a l'escola pública, els recursos alliberats per la demografia en les etapes més infantils no s'han adreçat a la secundària obligatòria. Quan s'acosta el 2000, la reflexió és si, malgrat la reducció que es comença a produir en les xifres de preadolescents i adolescents, es mantindran els recursos (nombre d'aules, grandària dels grups, etc...) per donar una atenció més adient.
- Tot i així, els canvis en el sistema educatiu en les etapes de secundària (ESO, batxillerats i cicles formatius) sí que comporten una major disponibilitat de professorat. El procés d'implantació de la reforma, les modificacions en les condicions laborals del professorat així com el pas de professorat de primària a secundària[8] ha comportat una variació del 15 % en el volum total del personal educador, públic i privat (el curs 1989-90 eren un total de 66.213 i el curs 1997-98 havien pas-

[6] Les estadístiques oficials fan servir a infantil i primària el terme "unitat" i a secundària "grup". No és correcte que les unifiquem o les considerem igual, car darrere d'una unitat hi ha una classe, una aula, i darrere d'un grup no sempre hi és.

[7] 317 més, si es tenen en compte els Cicles formatius de tots els nivells, però que són de durada, estructura i condició molt variable per ser considerats "unitats" escolars.

[8] Són dos cossos amb dedicacions horàries diferents.

Gràfic 2: Alumnes matriculats en ESO: Evolució de la relació entre privat i públic (1989-98).



sat a 77.111). Tant abans com ara el professorat públic suposava un 60 % del total.

- Malgrat que el procés d'implantació de l'ESO ha estat molt diferent a l'escola privada que a la pública (també diferent segons el territori) sembla consolidar-se progressivament un augment d'adolescents escolaritzats en el sector privat (vegeu gràfic 2).

Cap a la consolidació de dos tipus d'escola

Per poder analitzar la realitat del sistema escolar a Catalunya, cal tenir present que, a més de tots els aspectes que hem comentat, tal com s'ha fet la reforma ha introduït una nova variable diferenciadora. Ens referim a la tipologia de centre educatiu derivada dels nivells educatius que s'hi imparteixen. Aquest aspecte configura institucions escolars molt diferents i situacions educatives amb característiques molt diverses[9]. Com pot observar-se als gràfics 3 i 4, a Catalunya tenim actualment quatre tipus bàsics de centres: d'educació infantil i primària; de secundària només; de primària i secundària alhora, d'educació especial. Caldria diferenciar, però, dos tipus més: els centres que només tenen educació infantil i els de secundària que només fan l'obligatòria (ESO).

Tenint en compte aquesta condició, la xarxa pública i la privada comencen a diferenciar-se en profunditat. No hem trobat encara cap explicació segons la qual no sigui possible ni aconsellable que la xarxa pública disposi de centres en els quals s'imparteixi primària i secundària obligatòria. El mateix passa amb l'acceptació, sense més arguments, que la privada tingui tota mena de concentracions d'etapes educatives, incloses les potsobligatòries, en una mateixa escola.

Que un centre imparteixi unes o altres etapes condiciona profundament aspectes clau de l'oferta escolar i de les condicions educatives que es donen en un determinat territori. Per exemple:

[9] Al treball *"Desigualtats d'èxit a l'educació secundària obligatòria"* (Fundació Cirem, Direcció General d'Ordenació Educativa, 1997) ja vàrem trobar grans diferències entre tipologies de centres en funció de la seva història anterior i de la selecció de clientela. A més, vàrem detectar que haver fet primària i secundària en el mateix centre era un factor associat de manera estadísticament significativa a determinades formes d'èxit escolar.

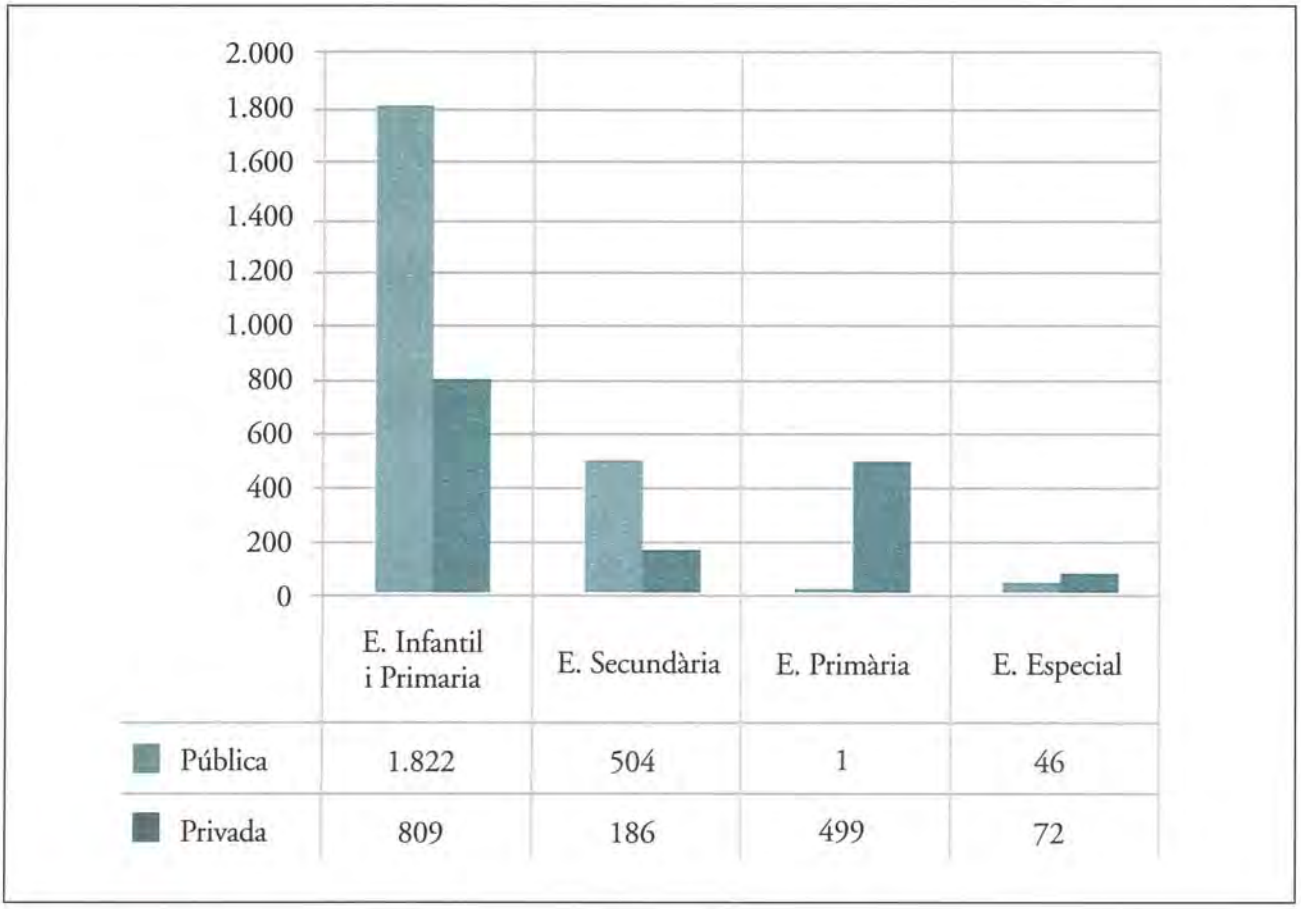
Taula 4: Alumnes escolaritzats en edats obligatòries[1]

	Públic i privat		
	97-98	89-90	diferència
Ed. infantil	209.242	150.374	58.868
Ed. primària	358.576	736.146	-377.570
ESO	229.455	6.945	222.510
Primer de BUP	19.654	60.809	-41.155
Segon de BUP	23.958	55.519	-31.561
Formació Prof. Primer Grau	29.943	87.358	-57.415
Total infantil i primària	567.818	886.520	-318.702
Total secundària	303.010	210.631	92.379
TOTAL	870.828	1.097.151	-226.323

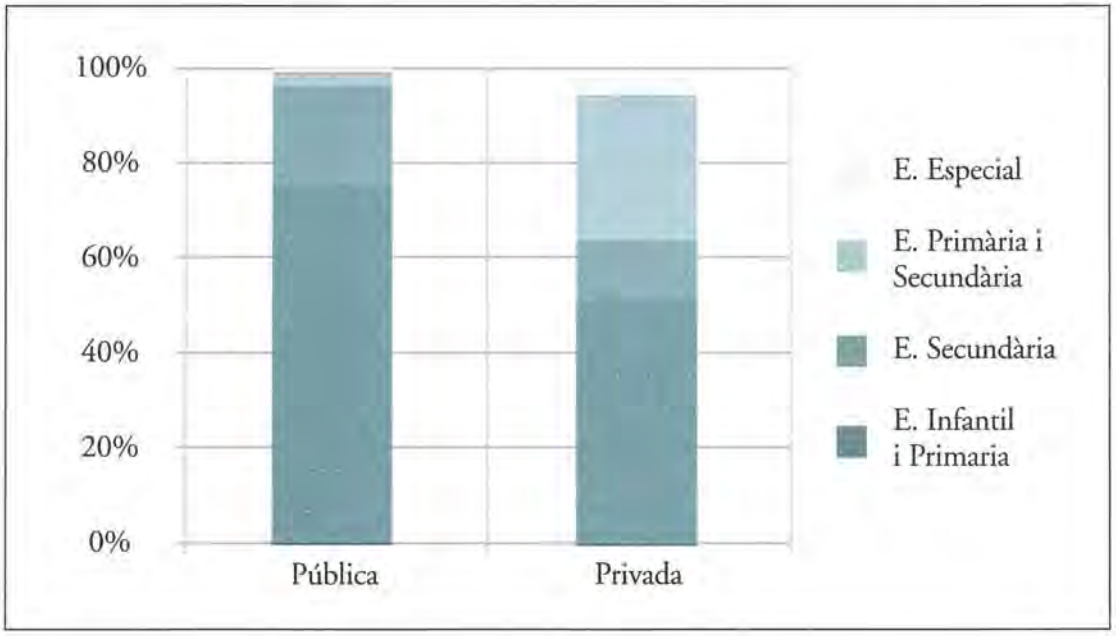
Font: Elaboració pròpia, a partir de l'Estadística d'Ensenyament.

[1] Alumnes entre 0 i 16 anys que, en condicions normals, estarien en les edats que la LOGSE assenyala com a període de dret a l'educació

Tipologies de centres. 1997-1998



Xarxes pública i privada en funció de la tipologia de centres (1997-98).



• La grandària i l'organització que acaben tenint els centres (grans, petits, mastodòntics...; pensats en funció de l'alumnat o despersonalitzats; "de primària" o "de secundària"...).

• Les expectatives i la confiança que els pares dipositaran en el centre per al conjunt dels procés educatiu de llurs fills o filles (seguiment permanent, preocupació per la transició entre cicles....

• La imatge pública de la institució (adolescent, infantil, problemàtica...).

• Els processos de selecció de la clientela (el curs arribarà ple a l'ESO i els "problemàtics" hauran d'anar a la pública...).

• Les possibilitats d'elecció d'itineraris educatius sense desplaçaments de centres.

• Les formes més adients de gestionar les transicions entre etapes i cicles educatius,

• Etc.

La diversificació de les xarxes, junt amb factors com la variació amb el finançament de l'escola privada[10] en els cicles d'educació infantil comencen a generar noves diversificacions de la població que acut a una o altra xarxa, així com una disminució de la demanda en la secundària obligatòria pública en un moment de reducció demogràfica adolescent.

4. Apunts sobre la distribució territorial

Finalment, hem volgut fer un petit comentari sobre la distribució comarcal dels recursos escolars en l'actualitat (curs 1997-98) (veure taula 6), ja que amb les dades disponibles no podem fer cap comparació evolutiva de la dècada i, a més, s'hauria d'establir un paral·lelisme amb els moviments demogràfics i migratoris. En relació amb el que hem comentat fins ara, cal destacar que l'aplicació dels recursos per implantar l'escola infantil. Avui, les diferències entre comarques són significatives. Per no entrar en una anàlisi plena de nombres, hem incorporat el gràfic 5 en el qual poden comparar-se els recursos per nivell escolar. Una raonable generalització de l'escola infantil suposaria que les unitats d'aquest nivell fossin, si més no, tantes com les que actualment hi ha a primària[11]. (Mancarien, per exemple, dues-centes unitats al Tarragonès, més de mil al Barcelonès o poc menys de cent al Gironès...). Les comarques proporcionalment avui menys dotades, serien les que apareixen a la taula amb més distància entre els dos nivells.

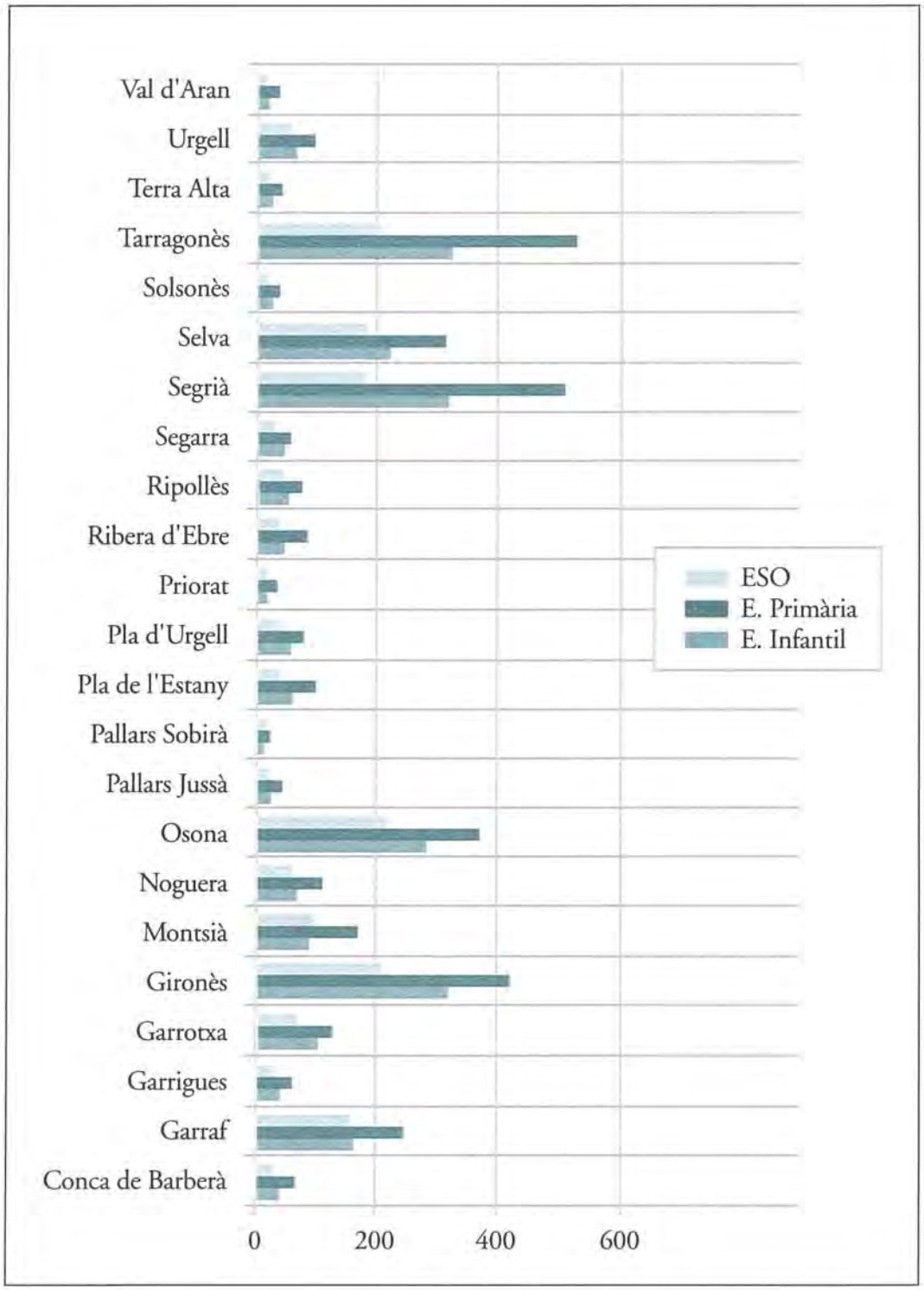
Potser cal també destacar en la distribució ter-

[10] Ampliació del nombre de cursos de 3 anys concentrats (finançats per ser gratuïts) a la xarxa privada.

[11] La població seria quelcom inferior, però cal tenir present que les unitats al primer cicle de l'educació infantil han de ser per a força menys nens i nenes.

Comarca	Unitats d'Educació Infantil	Unitats de Primària	Grups d'ESO	Proporció de la xarxa pública en E.Infantil	Proporció de la xarxa pública en l'ESO
Alt Camp	69	112	37	68,12%	67,57%
Alt Empordà	191	287	163	81,15%	80,37%
Alt Penedès	147	235	121	76,19%	70,25%
Alt Urgell	29	57	30	79,31%	66,67%
Alta Ribagorça	5	12	8	100,00%	100,00%
Anoia	181	276	173	54,14%	64,74%
Bages	299	404	260	61,54%	68,46%
Baix Camp	280	413	211	55,00%	70,14%
Baix Ebre	102	192	121	83,33%	76,03%
Baix Empordà	191	273	169	70,68%	74,56%
Baix Penedès	103	154	72	75,73%	79,17%
Berguedà	74	106	52	67,57%	84,62%
Cerdanya	20	37	18	85,00%	77,78%
Conca de Barberà	36	61	26	69,44%	76,92%
Garraf	160	241	154	59,38%	71,43%
Garrigues	37	58	27	78,38%	77,78%
Garrotxa	101	123	68	69,31%	64,71%
Gironès	314	417	206	53,50%	61,17%
Montsià	83	164	93	81,93%	90,32%
Noguera	65	110	56	83,08%	78,57%
Osona	280	366	215	48,21%	55,35%
Pallars Jussà	23	38	19	60,87%	89,47%
Pallars Sobirà	9	19	11	100,00%	100,00%
Pla d'Urgell	56	95	35	71,43%	57,14%
Pla de l'Estany	52	76	38	69,23%	100,00%
Priorat	15	32	14	100,00%	100,00%
Ribera d'Ebre	41	80	37	92,68%	89,19%
Ripollès	51	72	40	64,71%	72,50%
Segarra	41	53	25	68,29%	100,00%
Segrià	315	505	175	60,63%	69,14%
Selva	217	309	179	77,88%	81,01%
Solsonès	22	37	17	40,91%	52,94%
Tarragonès	320	527	200	61,88%	69,50%
Terra Alta	22	39	17	90,91%	100,00%
Urgell	60	93	54	70,00%	70,37%
Val d'Aran	18	34	12	100,00%	100,00%
Baix Llobregat	1.166	1.758	745	61,23%	69,26%
Barcelonès	3.579	4.923	2026	37,11%	45,66%
Maresme	615	864	562	55,12%	60,14%
Vallès Occidental	1.336	1.933	1176	54,19%	64,63%
Vallès Oriental	567	815	529	62,08%	72,97%
TOTAL	11.292	16.400	8191	54,06%	63,50%

Gràfic 5a: Unitats escolars per comarques 1997-98.

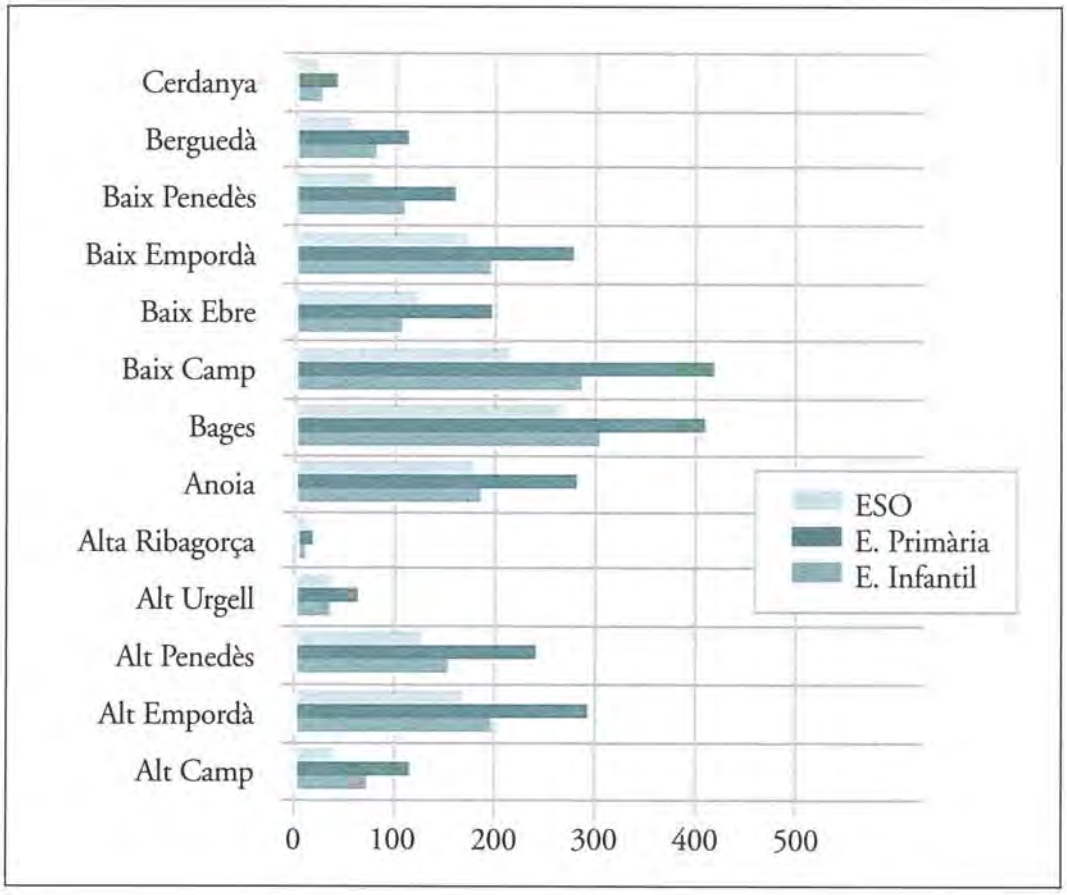


ritorial la relació entre el sector públic i el privat a les dues etapes clau: la infantil i l'ESO.

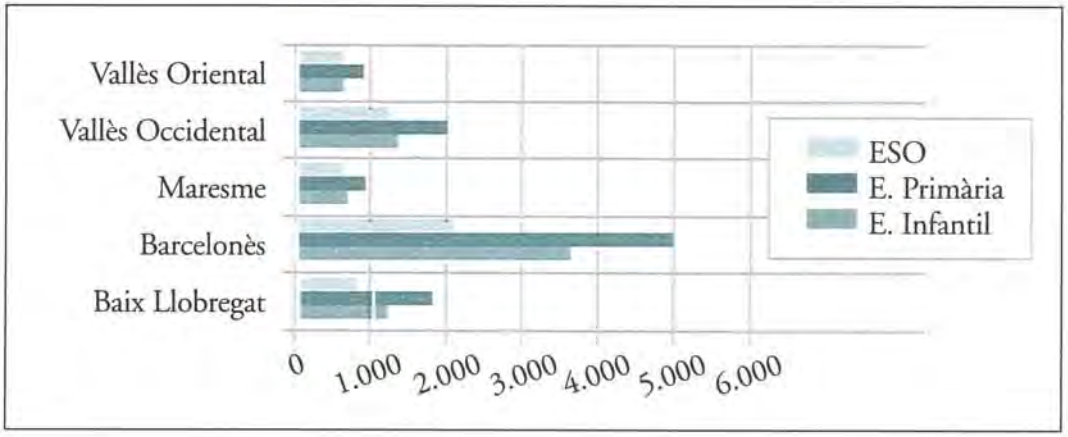
A la infantil, ja hem assenyalat que l'escola pública representa en el conjunt de Catalunya cap a un 55 %. Però, aquesta xifra mitjana inclou una forta dispersió comarcal. Comarques amb poca escola infantil pública i molta població són, per exemple, el Barcelonès (37%), Osona (48%), Gironès (53%), Vallès Occidental (54%) o Maresme (55%).

Amb l'ESO, la distribució és quelcom diferent, tenint en compte, a més, que la proporció general de l'escola pública és aquí del 63%. Podem destacar comarques com: Barcelonès (45%), Osona 55%, Gironès (61%), Maresme (60%), etc.

Gràfic 5b: Unitats escolars per comarques 1997-98.



Gràfic 5c: Unitats escolars per comarques 1997-98.



5. Nota final

Al llarg d'aquest text, hem fet diferents comentaris entorn de la relació escola privada-escola pública. Les diferències produïdes en aquest període, però, són poc apreciables amb les variables comentades. El que veritablement cal veure és com ha evolucionat la relació entre l'Administració i una part de l'escola privada: la concertada, la totalment finançada. La lectura que hem fet fins ara podria fer pensar que les relacions entre les dues xarxes no canvien gaire, però en realitat allò que ha variat profundament és el nombre i el nivell educatiu de les aules subvencionades. Allò que ha variat és la proporció de l'educació finançada amb diner públic en alguns nivells educatius.

Encara és possible fer escola

A Catalunya l'educació, en les etapes infantils i juvenils, encara l'inici del mil·lenni amb un panorama força complex, amb una alta probabilitat d'esdevenir excessivament problemàtica, caòtica. Alguns dels problemes obeeixen a les orientacions (o absència d'aquestes) que ha tingut a casa nostra la política educativa. D'altres, deriven de la no aplicació de recursos amb el volum i la prioritat necessaris. Força d'altres, apareixen i s'acumulen pels ràpids camins que la societat de la comunicació imposa avui en la manera d'ensenyar i en el sentit de l'educació.

Si considerem les dificultats, per problemes nous o endèmics, en funció de l'edat o dels cicles educatius, hem de parlar, en primer lloc, de l'educació infantil. Per a quan queda la possibilitat d'accés universal a aquest cicle? (els recursos estan per sota del 50 % de les necessitats). Però, compte!, més enllà de l'increment de places (aspecte molt utilitzat aquest any en la confrontació política) hi ha la necessitat de definir el sentit social d'aquesta etapa educativa, en un món que ha de feminitzar-se més (ple accés de la dona a tots els àmbits socials), en un món d'infància escassa i formes familiars d'educar basades en l'ambivalència hiperprotecció-abandó, amb fortes modificacions en les pautes de criança.

Per dalt, a l'última etapa obligatòria, la complexitat és encara més forta. D'entrada, cal que el poder polític faci acte de fe en l'ESO. No en la seva bondat absoluta, que es pot discutir, sinó en l'acceptació que tot tipus de nois i noies s'escolaritzin junts, sense divisió de currículums, fins als 16 anys. És a dir, decidir-se a explicar als ciutadans que no és bo retornar a la selecció i separació abans d'aquesta edat. Després caldrà treballar perquè aquesta opció sigui viable. Això serà possible, fonamentalment, si les escoles poden construir itineraris personals per a cadascun dels seus alumnes. És a dir: ampliació real de l'opcionalitat, activitats i crèdits, dins i fora de l'escola, organització escolar en relació amb l'entorn, dedicació al seguiment tutorial de l'alumnat, etc.

Si posem la mirada sobre el conjunt de l'organització de la xarxa de recursos escolars, se'ns plantegen dues grans qüestions: el dilema privat-públic i el nivell de competències de les diferents administracions. Parlar simplement d'escoles "privades" i "públiques" és possible que ja no tingui sentit (la política d'aquests anys ha contribuït que no en tingui). La "privada" és ara només la que va al seu aire dins de la regulació, i no rep cap ajuda pública. La "pública" ha de ser tota la que funciona gràcies als diners públics. Què vol dir això? Que totes les escoles que tenen aquesta condició han d'estar al servei d'un projecte col·lectiu comú:

- Formar part d'una zona escolar, en un territori petit (barri, poble) on es planifiquen els recursos i es distribueix tota la població, sense possibilitat de seleccionar la clientela.
- Renunciar a considerar l'escola com un espai d'adoctrinament i, alhora, acceptar que hi hagi projectes educatius de centres diferents, d'acord amb les formes d'entendre l'educació de cada comunitat educativa, però dins d'un projecte educatiu de ciutat, de territori, amb les seves prioritats.
- No crear nous recursos subvencionats quan n'hi hagi de titularitat pública en el territori i permetent a aquestes escoles formes diverses d'organitzar-se.

Si parlem de la "competència administrativa", els pròxims anys haurien de ser els del territori. Anem cap a una educació, en moltes coses universal i comuna, però aplicada en escoles que han de ser prou diverses com per adaptar-se a la realitat de cada medi. Fer d'una gran part de l'educació una competència local (en part, de cada centre) serà una de les claus de volta del futur de l'escola.

Tot això es dóna en un moment en què els col·lectius educadors estan força "cremats" pel tracte rebut de l'Administració, per la dificultat de la tasca i pels canvis en el sentit i el paper de

l'escola. Les noves (ja velles) tecnologies no són una simple revolució tecnològica que suposa canvis didàctics. La qüestió de les "humanitats" no és problema d'assignatures i d'hores.

Els reptes del futur pròxim són:

- Fornir al professorat projectes d'il·lusió col·lectiva per a l'educació. Ajudar-los en la construcció col·lectiva del sentit de la seva feina avui. Ajudar-los a recuperar el prestigi social.
  Estimular l'aparició de projectes de centre, d'aventures educatives de grup.
  Acceptar (explicant-ho a la ciutadania) que no és només l'escola qui educa, i que no podem descarregar davant ella aquesta funció.

Per últim, dins la selecció esbiaixada d'aquesta complexitat, cal introduir la qüestió de la desigualtat. L'èxit escolar continua sent una variable territorial. L'anomenada "diversitat" no pot amagar la desigualtat de contextos educatius en què es troba l'alumnat. L'escola és encara un element central del procés d'exclusió. Qui gestioni en el futur el sistema escolar també haurà de decidir quins barris prioritza, quins nois i noies creu que ha d'estimular i ajudar en primer lloc.

Jaume Funes

I la persona del segle XXI ?

Ens hem de felicitar de la preocupació pel futur que ha desvetllat el canvi de segle. Diferents sectors socials formulen opinions i elaboren informes de les característiques que tindrà el nou mil.lenni, en funció de les tendències que es donen en el moment present. Algunes, més que tendències, són ja realitats que es van consolidant de manera vertiginosa.

Es parla de l'acceleració dels canvis de tota mena que es produiran en els diferents camps de la societat, als quals l'individu s'haurà adaptat. Es tracta de canviar també acceleradament si no es vol perdre el tren del progrés –dit així, de manera genèrica– i veure dràsticament reduïdes les possibilitats d'accedir-hi.

La mundialització creixent de l'activitat humana incidirà fortament en l'àmbit local, i generar interdependència entre les societats. Hi haurà una consciència difusa dels centres de poder i de decisió, i un trastocament dels valors com a fruit del transvasament cultural i de la influència mediàtica difícil de controlar des de l'àmbit local.

La societat del coneixement, a través de les tecnologies de la informació i la comunicació, exigirà de l'individu un esforç considerable per assimilar el nou marc cultural i adquirir la capacitat d'usar i seleccionar l'allau d'informacions a l'abast. Tot això sota la pressió de no caure en un nou analfabetisme, ni en la submissió al pensament únic.

La precarietat del món del treball és també una altra característica destacada. Poca feina, temporal i qualificada, que obliga a un canvi de perspectiva en relació amb la promoció a través del treball i a la polivalència i la formació de qualitat.

La competitivitat i les exigències del mercat incrementaran la incidència sobre la vida del ciutadà, que haurà de conformar-hi, l'actuació i aplicar l'esforç exclusivament en funció de la pressió exterior.

Podem destacar també els efectes de l'aparició de noves formes d'exclusió social i l'increment de les diferències entre pobres i rics, fruit de les desigualtats creixents de tipus cultural i econòmic, de la degradació mediambiental, del poder creixent, de l'impacte de la propaganda i la publicitat... presents a totes les anàlisis i opinions autoritzades.

Intuir, preveure el futur de manera reflexiva –fer prospectiva–, és una activitat humana madura, necessària. I també ho és planificar les actuacions que cal dur a terme per fer front a les noves situacions. Com afrontar els reptes del segle XXI, és sempre l'objectiu que es proposen els estudis al·ludits.

Habitualment, la part destinada a la previsió del futur és la més destacada i extensa. D'alguna manera sens ve a dir que això és el que hi haurà, i que no ens queda més remei que posar-nos-hi en camí. La part corresponent a com ho hem d'afrontar no passa de donar recomanacions per adquirir les noves habilitats, donant per descomptat que la persona té prou capacitat d'adaptació, però admetent, massa sovint sense parlar-ne, que és possible que no ho aconsegueixi.

Potser hauríem d'interrompre la continuïtat del discurs i plantejar-nos, tant l'individu com la col·lectivitat, com podemsalvaguardar la persona i donar-li el protagonisme el segle XXI: potser escandalitzant, com podem fer que els canvis que s'han d'assumir esdevinguin més humans i dignifiquin i respectin les persones?

Hem de reconèixer amb satisfacció que la humanitat ha donat passos molt importants en aquest sentit. Les Declaracions elaborades i subscrites conjuntament per diversos Estats i les diferents Constitucions en són una prova evident. S'ha aconseguit de formalitzar realitats, interessos i aspiracions que volen garantir la dignificació a què ens referíem. Sens dubte, ens permeten d'ésser optimistes. També ens ho permet algun dels informes a què hem fet referència.

Aquestes formalitzacions i els nous reptes del segle XXI exigeixen una persona equilibrada, reflexiva, crítica, madura i constructiva, en les seves relacions amb els altres, creativa i il·lusionada en la seva activitat.

Tot i la contundència de les afirmacions anteriors, l'acord teòric sobre la seva conveniència és sens dubte majoritari. Però, la pràctica habitual ens porta més a veure què pot fer la persona –i massa sovint, com es pot utilitzar–, que no pas a preocupar-nos del que és i com podria ser.

Cal preocupar-se del creixement personal i social dels individus, i de l'orientació constructiva i enriquidora de la vida col·lectiva, ja que això és el que ens permetrà assumir els canvis i les relacions socials i orientant-los de manera humanitzadora.

I, encara, reprenent un discurs permanent i indefugible, entre profund i ingenu segons els punts de vista, com podem contribuir a la construcció del nostre futur, per tal de superar així la inèrcia d'acomodar-nos al que alguns col·lectius i determinades cojuntures construeixen per a la majoria.

Preocupar-se per la persona vol dir ajudar cadascú a desenvolupar al màxim totes les seves capacitats per tal d'esdevenir un individu singular i autònom, capaç de contribuir al progrés i la satisfacció de la vida col·lectiva.

Els canvis accelerats de les formes i expectatives de vida i l'increment de valors i cultures del món actual tendeixen a produir desorientació(?) i feblesa de cara a les decisions a prendre i també dificultats d'entesa que generen actituds socials disgregadores, les quals únicament una persona preparada pot assumir plenament.

El fet de formar la persona per intervenir en les diverses relacions, individuals i de grup, al llarg de la seva vida requereix ajudar a créixer, desenvolupar actituds i capacitats cognitives, afectives i de conducta. Car reben un assentiment majoritari les actituds i capacitats que estan en el moll de l'os de la persona i que són educables, contràriament al que expressen frases com: sóc així i no hi puc fer més. De fet, som així perquè ens ha influït l'educació, l'entorn, les persones pròximes, nosaltres mateixos. I hem de continuar influint i construint-nos nosaltres mateixos.

El coneixement d'un mateix és el punt de partida bàsic. Cal ser conscient que els esquemes conceptuals que orienten el repertori de comportaments, les motivacions, les respostes emotives davant la realitat, actuen d'una manera automàtica sense que en tinguem massa consciència. Tenir-ne coneixement permet d'interpretar de nou la vida personal i reorientar-nes les formes d'actuació.

Una part imporant de la nostra vida s'explica per impulsos emocionals que ens mouen a actuar amb intensitat en una direcció. L'entusiasme per la cultura, l'esforç per saber més, d'una manera, i el rebuig dels qui són diferents o d'allò desconegut, tenen bona part del seu origen en el món emocional. El coneixement d'aquestes emocions i la major capacitat d'orientar-les cap a comportaments constructius dinamitza la nostra vida i genera un autoconcepte positiu el qual és font de motivació per actuar i causa de satisfacció personal.

Hi ha un acord generalitzat a considerar que el coneixement d'un mateix i de les pròpies emocions és indispensable per conèixer els altres, conviure-hi i realitzar projectes comuns. Saber-se situar en el lloc de l'altre, per interpretar i comprendre les seves reaccions, tenir una actitud d'empatia envers ell només és possible en la mesura que hom disposa de la consciència d'un mateix.

Això no vol dir que no hi hagi confrontació, debat, postures irreconciliables –lògiques d'acord amb la singularitat de cada persona–, sinó que s'han de produir en el clima de respecte que cadascú experimenta, i amb la convincció de sortir-hi guanyant tothom.

És evident que la situació descrita no pot ser fruit del desenvolupament espontani. La persona està sotmesa a gran quantitat d'impactes personals, socials, institucionals, que no sempre impulsen un creixement singular i harmònic. Sovint bloquegen el creixement i porten a dibuixar un estil d'actuació i de vida personal allunyat del que hem presentat.

Així mateix, sovint es considera que globalment les persones se'n surten soles, encara que la realitat indica que moltes necessiten ajut, temporal o permanent, a partir d'un cert moment, de la seva vida.

L'estructuració del currículum de la reforma educativa actual, la Logse, que dóna lloc a la incorporació de l'apartat: Actituds, valors i normes, representa una resposta escolar a aquesta preocupació. Es pretén que les noves generacions, juntament amb l'aprenentatge de la ciència i la tecnologia, es formin en actituds i valors que

garanteixin un desenvolupament personal harmònic i donin sentit a la seva actuació.

La intenció, però, no s'ha concretat de manera coherent. Es tractava d'emfasitzar la seva rellevància com a eix vertebrador de la formació dels estudiants, com a persones i subjectes morals, i no pas únicament com uns continguts formals que calia de conèixer. Una realització adequada en el sentit indicat hauria d'haver donat lloc a un plantejament integral de la política educativa.

La formació inicial dels educadors s'hauria d'haver reajustat per tal que aquests puguin assumir el sentit i la realització de la intencionalitat continguda en la llei que se'ls formés per donar una resposta personal viscuda. Exagerant, però no gaire, es pot dir que el conjunt dels estudis actuals no capaciten els futurs educadors per ajudar al desenvolupament personal de les noves generacions.

Fem un parèntesi obligat, per dir que molts educadors, individualment o en grup, ja tenen cura d'aquests aspectes, però el tractament que se'ls dóna no té la continuïtat que aquest tipus de formació exigeix.

Hem afirmat que el coneixement d'un mateix és la porta d'entrada per conèixer els altres i establir relacions positives amb ells. Els estudis de formació inicial dels educadors s'han d'orientar decididament a formar la persona de l'educador, perquè es conegui i s'exerciti en intercanvis amb els altres, com a base indispensable de la seva formació.

La consciència d'un mateix i dels altres l'ajudarà a vertebrar la seva formació i a responsabilitzar-se de les mancances que vagi descobrint.

D'aquesta manera podrà assumir la relació professor/alumne-grup, podrà dinamitzar el treball en equip amb els altres professionals i generat un estil de vida professional creador i gratificant alhora. En la nostra cultura psicopedagògica hi ha prou recursos, tècniques i metodologies per afrontar amb èxit aquest repte.

No cal dir que el reajustament esmentat també hauria d'haver incidit en l'orientaciò de les proves de les oposicions, on, seguint la lògica dels estudis, succeeix el mateix que hem destacat abans.

La realització d'una política educativa coherent amb les intencions descrites hauria d'incidir en l'orientació de la formació permanent. Cal reconèixer l'impuls extraordinari que ha experimentat aquest tipus de formació indispensable als professionals en exercici. Però també és cert que les accions s'han adreçat majoritàriament a l'actualització de coneixements i metodologies mitjançant l'organització de tota mena de cursos.

Sens dubte, això fa que en aquests àmbits el nivell dels nostres educadors sigui molt positiu. Però tot plegat ens diu que la relació entre els educadors en les seves institucions sovint neutralitza la bona formació individual de la majoria.

Cal introduir la dimensió formativa esmentada anteriorment i focalitzar progressivament les activitats en el marc del centre educatiu, per tal d'afrontar i donar resposta a les situacions concretes que viu el professional de l'educació. Situacions que demanen una formació i equilibri personal que permeti als educadors de viure constructivament els nous reptes sense hipotecar la pròpia persona.

La formació personal dels professionals de l'educació és una necessitat per a la millora de les noves generacions, i és una mostra de respecte de cara als nostres educadors.

La maduresa personal és una realitat que s'ha d'aconseguir cada dia a partir del reajustament de la activitat pròpia, tot actuant sobre la pròpia persona i la dels altres. Serà una garantia per a la millora dels individus i de la societat.

En resum, ens hem de contestar la pregunta: –Quin és el model de persona que ha de fer front als reptes del segle XXI?. I , naturalment, cal que tots ens posem a treballar-hi amb urgència i realisme.

Pere Darder

La Universitat Oberta de Catalunya, la consolidació d'una universitat sense distàncies

La Universitat Oberta de Catalunya (UOC), universitat que ofereix ensenyaments no presencials, va iniciar la seva singladura el 1995 amb 200 estudiants i dues titulacions. Tres anys mes tard, la UOC comptarva amb prop de 7.000 estudiants i vuit títols el curs 1998-99. Durant aquest temps, la UOC ha despertat i desperta l'interès de diverses universitats europees i de l'Amèrica llatina per la seva innovadora metodologia d'ensenyament i a l'ús de tecnologies multimèdia i interactives, que li han valgut reconeixement a nivell europeu.

Des que es va posar a caminar, el 1995, la Universitat Oberta ha fet un llarg camí: ha engegat estudis reglats, ha creat materials didàctics en català per seguir aquests ensenyaments, té en marxa diversos proyectes de recerca europea, així com cursos de formació continuada, formació a mida i formació oberta. A més, en aquests tres anys, a la UOC hem creat Ediuoc (Edicions de la UOC), la cooperativa de consum «La Virtual» i hem constituït l'empresa Serveis per a l'Educació a distància (SE-d), conjuntament amb Telefónica. També hem posat en funcionament diversos centres i punts de suport arreu de la geografia catalana, contribuint així al desplegament territorial de la universitat.

Després d'aquests tres anys, puc assegurar que la UOC ha cobert plenament els objectius que tenia encomanats, i fins i tot ha anat més enllà, explorant noves ofertes de formació (Aula Oberta, formació a mida de les empreses, formació continuada) i noves iniciatives de servei (Edicions de la Universitat Oberta, Serveis d'Educació a Distància, cooperativa de consum).

La UOC és ja avui una realitat consolidada i en creixement, que, més enllà del servei de formació i recerca universitaria, contribueix decididament al reequilibri territorial i col·labora a preparar els ciutadans i les empreses del país per a la societat de la informació.

La Universitat Oberta de Catalunya es va crear amb l'objectiu de desenvolupar una oferta pròpia d'ensenyament superior a distància, arrelada en la realitat cultural, social i lingüística del país, i entroncada amb les seves necessitats industrials, comercials, artístiques i de serveis.

Davant el fet que la Llei de Reforma Universitària (LRU) no havia previst mai la possibilitat de crear una nova universitat a distància, calia crear una nova fórmula de gestió, adequada als objectius i activitats de la Universitat Oberta de Catalunya, una fórmula àgil, professional i flexible. La Generalitat va optar per una formulació jurídica de dret privat i va assignar la titularitat de la nova universitat a una fundació. Així es va constituir, el 6 d'octubre de 1994, la Fundació per la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC), integrada per diverses institucions catalanes i la Generalitat, de manera que els membres del sector públic hi tinguessin la majoria. La Fundació vetlla per la correcta i eficaç direcció i gestió de la universitat i duu a terme les tasques d'inspecció, avaluació i control necessàries per garantir la màxima qualitat del procés formatiu.

El Ple del Parlament de Catalunya va aprovar per unanimitat la Llei de reconeixement de la Universitat Oberta de Catalunya el 29 de març de 1995. La llei estableix les normes necessàries per al funcionament de la UOC, el seu control parlamentari i l'oferta de titulacions. Segons fixa la Llei, el finançament de la universitat provindrà de la subvenció fixada anualment amb càrrec al Pressupost de la Generalitat de Catalunya, de les matrícules dels estudiants –amb el mateix import que a la resta d'universitats públiques catalanes–, i de les donacions i aportacions de terceres persones i institucions.

La metodologia emprada a la UOC implica que tots els membres de la comunitat –estudiants, professors i personal de gestió– disposin

d'un ordinador connectat –a través de la xarxa telefònica– a l'anomenat Campus Virtual de la UOC. Els estudiants, des de casa seva i amb l'ajuda de materials didàctics multimèdia (cada assignatura compta amb diversos móduls didàctics que combinen textos escrits, disquets, cintes de vídeo i CD-Rom) segueixen el procés d'aprenentatge guiats i estimulats pel tutor i els consultors. Estudiant d'aquesta manera, els alumnes de la UOC poden, a qualsevol hora del dia o de la nit, intercanviar missatges amb els seus companys o professors. Així, participen activament en la vida académica, cultural i social de la Universitat.

El Campus Virtual, pel qual la UOC va ésser premiada l'any 1997 per la Unió Europea com a millor iniciativa europea d'educació a distància, és l'espai bàsic de comunicació a la Universitat Oberta. Des del Campus Virtual, els estudiants es matriculen, fan gestions acadèmiques, realitzen preguntes als consultors i tutors, fan préstecs de llibres a la biblioteca o es comuniquen amb els seus companys des del Bar virtual. Aquest campus és una intranet, és a dir, una xarxa d'ús privat que utilitza eines funcionals i de navegació d'Internet.

La UOC ofereix actualment estudis de formació reglada, en els quals hi ha 4.500 estudiants, i de formació no reglada, amb 1.500 estudiants. En formació reglada la UOC compta amb les titulacions de Ciències Empresarials, Psicopedagogia (2n cicle), Dret, Humanitats, i les Enginyeries Tècniques en Informàtica de Sistemes i en Informàtica de Gestió, i per al proper curs s'hi afegiran les de Filologia Catalana i Administració i Direcció d'Empreses (2n cicle). La Universitat Oberta ofereix 2.500 noves places per al primer semestre del curs 1998-99. En total, la UOC tindrà el setembre entorn de 7.000 estudiants. Per als cursos vinents, hi ha la previsió d'oferir la llicenciatura de Documentació (2n cicle), la de Filologia Anglesa, la d'Enginyeria Informàtica i la diplomatura en Estadística.

Quant a la formació no reglada, la UOC ha dissenyat un programa de formació continuada no presencial amb una metodologia semblant a la dels estudis reglats. Es tracta d'estudis postuniversitaris amb l'objectiu d'especialitzar i actualitzar coneixements. Els programes tenen una durada aproximada de quatre mesos.

Per tal de garantir una atenció més personalitzada als seus estudiants, la UOC compta amb una xarxa de centres i punts de suport al territori català. El primer centre de suport que va entrar en funcionament fou el del Bages, a Manresa, inaugurat el mes de gener de 1996. Actualment compta amb cinc centres de suport més (a Lleida, Salt, Manresa, Reus, Barcelona i Sabadell) i cinc punts de suport (a Igualada, Granollers, Tàrrega, Berga, Brussel·les i Andorra).

La universitat organitza trobades presencials que es fan al principi i a la fi de cada semestre per tal que els estudiants i els professors es coneguin personalment. També es fan de manera presencial els exàmens, a la fi de cada semestre, en diferents punts de la geografia catalana.

La modalitat d'ensenyament no presencial que ofereix la UOC es dirigeix a una societat molt diversificada pel que fa a l'edat, activitat, lloc de residència i situació personal, de manera que l'ensenyament que s'ofereix s'adapta al ritme i a les necessitats de cada estudiant quant a les seves exigències personals de formació. Els estudiants de la Universitat Oberta tenen majoritàriament entre 25 i 40 anys i el 95% d'ells treballa. Pel que fa a la situació personal, sis de cada deu viuen al domicili propi i quatre de cada deu tenen fills. La majoria es posen a estudiar i es connecten al Campus Virtual al vespre-nit i els caps de setmana. Es connecten un cop cada dos dies de mitjana i hi estan connectats uns 30 minuts. L'accés al Campus Virtual, la intranet que uneix a tots els estudiants,professors i personal de gestió de la UOC, es realitza a través d'Infovía. Per tant, el cost d'accés és el d'una trucada local (136 ptes./hora).

Cada nova carrera que comença a la UOC és experimentada per un grup pilot reduït d'estudiants, que reben una atenció especial, a la vegada que es comprometen a col·laborar en el perfeccionament de tots els aspectes que poden influir en la qualitat de l'estudi.

Quant a la procedència geogràfica dels estudiants, la UOC ha distribuït les places en cinc zones d'acord amb el Pla territorial general de Catalunya. Aquestes cinc zones s'identifiquen amb els noms de Terres de Ponent, Comarques Gironines, Àmbit Metropolità, Comarques Centrals i Camp de Tarragona-Terres de l'Ebre. Per seleccionar els estudiants dels grups regulars,

s'apliquen criteris de reequilibri territorial, limitant al 50% les places per a la zona de l'àmbit metropolità de Barcelona en benefici de les altres zones. Els estudiants es distribueixen pel territori d'una manera similar com es distribueix la població, tot i que en algunes carreres hi ha petites desigualtats.

Josep Nieto

La política d'habitatge

Emili Garcia
Josep M. Vilanova
Mercè Taxer
Joan Costa

Els anys vuitanta finalitzen amb una problemàtica residencial especialment greu. L'oferta d'habitatges protegits[1] cau a uns nivells que es poden considerar com a mínims històrics i l'accés a un habitatge del mercat lliure esdevé pràcticament impossible per a la majoria de la població després d'una espectacular escalada dels preus de venda. Entre 1987 i 1990, els preus dels habitatges a Catalunya es doblen en passar de 68.665 ptes./m^2 a 144.435 ptes./m^2 *(veure taula 1)*.

En aquest context de veritable "boom" immobiliari, els habitatges iniciats augmenten significativament, en tan sols dos anys un 33%, mentre que els protegits disminueixen de manera molt acusada com a conseqüència del desplaçament d'una part de l'oferta vers segments del mercat de major rendibilitat. Aquest conjuntura comporta que els objectius redistributius i socials de la política d'habitatge, centrats en la producció d'habitatges protegits, es dilueixin doncs de representar el 30% del total del mercat i passen a ser tan sols el 7% *(veure taula 2)*.

Les dificultats bàsiques del període s'apleguen a l'entorn de cinc grans diagnòstics:

1. Constatació d'una fase del cicle marcada pel creixement de les necessitats de nous habitatges principals:

[1] Habitatges protegits són aquells que el preu de venda o lloguer se situa per sota del de mercat pel fet d'estar regulats per una normativa específica. A més a més, els adquirents d'aquests tipus d'habitatges gaudeixen de subvencions públiques directes sobre el valor de l'habitatge i el seu finançament. Per ser beneficiari d'un habitatge protegit cal reunir una sèrie de requisits relacionats amb el nivell d'ingressos, edat i situació familiar entre d'altres.

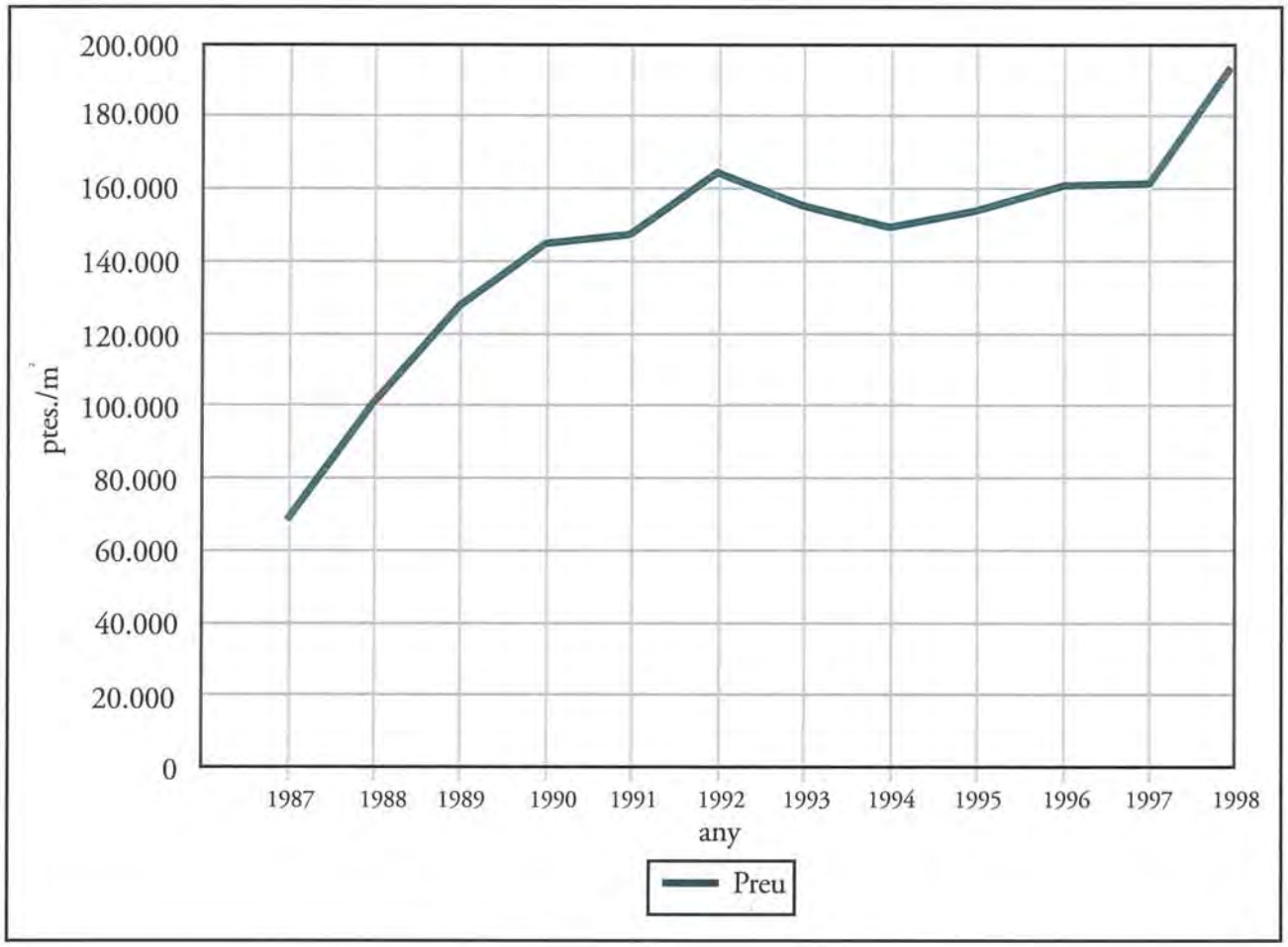
Taula 1: Preu de l'habitatge nou (pta/m^2).

Catalunya 1987-1998	
Any	Preu
1987	68.665
1988	99.073
1989	127.334
1990	144.435
1991	146.741
1992	163.073
1993	155.421
1994	149.752
1995	153.948
1996	160.417
1997	160.417
1998	194.265

a) Per raons demogràfiques: fase encara creixent de les lleves de 20 a 35 anys (augmenten un 7,6% entre 1980 i 1990), allargament de l'esperança de vida (es passa de 74,2 anys l'any 1975 a 77,3 el 1990) i per noves formes d'immigració.
b) Per raons sociològiques: canvis en les formes de convivència i reducció de la dimensió familiar.
c) Per raons d'envelliment i obsolescència dels parcs existents.

2. Constatació de les dificultats de tipus econòmic que aquestes necessitats creixents d'habitatge troben per poder convertir-se en demanda i per poder accedir al mercat atribuïbles primordialment a:

Gràfic 1: Preu de l'habitatge nou (ptes./m²). Catalunya 1987-1998.



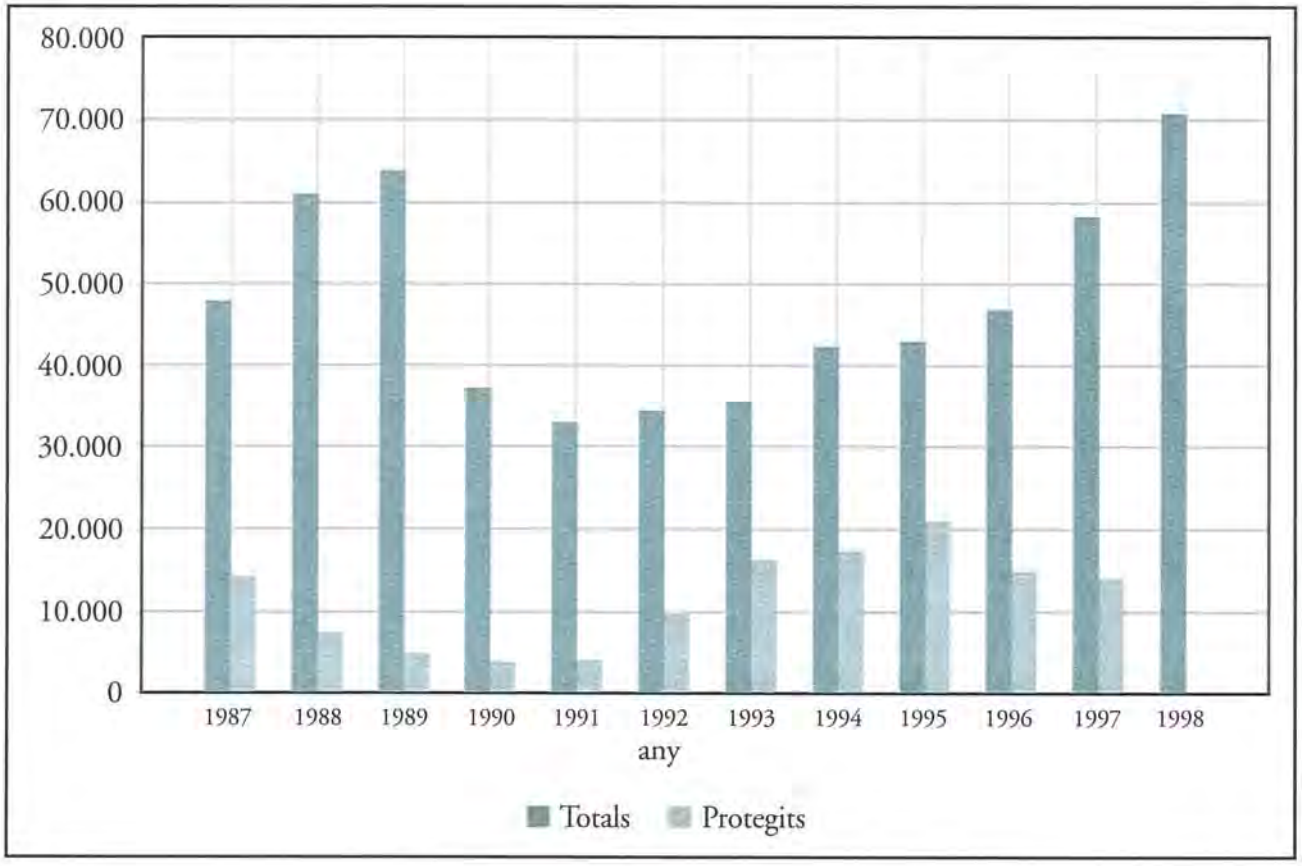
Font: DGACAH de la Generalitat de Catalunya.

Taula 2: Habitatges iniciats i protegits. Catalunya 1987-1998

Any	Totals	Protegits	
1987	47.823	14.290	29,9%
1988	60.868	7.406	12,2%
1989	63.651	4.720	7,4%
1990	37.362	3.836	10,3%
1991	33.351	4.054	12,2%
1992	34.301	9.874	28,8%
1993	35.967	16.364	45,5%
1994	42.442	17.299	40,8%
1995	43.196	21.100	48,8%
1996	46.847	14.942	31,9%
1997	58.301	14.045	24,1%
1998	70.770		

Font: DGACAH de la Generalitat de Catalunya.

Gràfic 2: Habitatges iniciats i protegits. Catalunya 1987-1998



Font: DGACAH de la Generalitat de Catalunya.

a) La forta inflació dels anys anteriors. Entre 1986 i 1990 el cost de la vida es va incrementar un 25,6 % i els preus de l'habitatge un 115 %.
b) L'elevat cost del diner. L'any 1990 el tipus d'interès hipotecari superava el 16 %, un dels més elevats d'Europa.
c) La baixa producció d'habitatges protegits que de representar el 62 % de l'oferta de l'any 1986 passa a tan sols el 10 % l'any 1990.
d) L'empitjorament dels mercats laborals.

3. La traducció d'aquestes dificultats en alteracions en els fluxos de formació de noves famílies, les quals, al seu torn, passen a generar nous dèficits (encoberts) d'habitatge.

4. La descompensació en l'estructura de rendes de la població i la incidència que en aquest procés té la tinença d'habitatge.

5. La percepció de la temàtica de l'habitatge com una de les preocupacions socials bàsiques.

Conscient d'aquesta problemàtica, el Ministeri d'Obres Públiques i Transports designa un comitè d'experts per tal que elabori un document tècnic sobre l'orientació de la política d'habitatge a Espanya. Els resultats dels diferents treballs i deliberacions es publiquen a *Informe para una nueva política de vivienda V90* (MOPT 1992).

Al principi d'aquest informe s'assenyala:

> *"La motivación de este informe parte de la existencia de un problema de vivienda, que afecta esencialmente a los estratos sociales de rentas medias y bajas y que se agrava especialmente durante los últimos años, debido al aumento de los precios de las viviendas en las grandes ciudades y a la desadecuación de las medidas de intervención que venían usándose hasta ahora."*

Els objectius que es proposen per desenvolupar la nova política són resumidament:

- Garantir l'accés a l'habitatge a aquells estrats

socials que, pel seu nivell de renda, no poden accedir a ella ja sigui per la via de l'adquisició o del lloguer.
- Compensació de les desigualtats que, en termes de renda disponible, es produeixen a la societat (política redistributiva).
- Fomentar la construcció.
- Aconseguir l'equilibri territorial.

Coincidint amb la realització de l'anterior *Informe* del Comitè d'Experts, l'administració central va promulgar dos reials decrets amb l'objectiu de fer front als problemes d'habitatge existents al principi dels anys noranta.

El primer d'ells, R.D. 1668/91 de 15 de novembre de 1991, sobre finançament d'actuacions de protecció en matèria de sòl, representava establir per primera vegada una vinculació entre la política d'habitatge i la política de sòl.

El segon decret té data de 20 de desembre de 1991 (R.D. 1932/91) i estableix les mesures de finançament d'actuacions protectores en matèria d'habitatges. A partir d'aquesta norma es recupera la figura del pla quadrianual per tal de donar estabilitat a la política d'habitatge, estabilitat que s'havia perdut d'ençà del darrer pla 1984-1987. S'estableixen, doncs, les bases per al desenvolupament del nou Pla 1992-1995.

Tant des del govern central com des de l'autonòmic, s'han intentat palesar les deficiències que produeix el mercat a través de diferents programes d'actuació pública. En concret, l'any 1992 es posava en marxa un ambiciós pla de l'habitatge per quatre anys: el Pla de l'Habitatge 1992-1995. Aquest programa és una nova confirmació del transvasament d'ajuts públics directes orientats a "la pedra" vers la subsidiarietat i reforç directe de la demanda, procés endegat al principi dels anys vuitanta.

El Pla de l'Habitatge 1992-1995

Les característiques del Pla de l'Habitatge es concreten en els següents aspectes: a) els ajuts orientats a la demanda, b) la coordinació d'esforços entre diferents polítiques que afecten directament o indirecta l'habitatge (política d'habitatge, política de sòl), c) la consolidació d'un mercat hipotecari flexible i competitiu, d) la millora de l'estalvi a través dels comptes habitatge, e) la major disponibilitat de sòl i, f) la intervenció coordinada de les diferents administracions, central i autonòmica especialment. .

Sense perdre de vista el criteri que caracteritzen l'activitat del mercat i l'eficiència, cal cercar quina ha estat l'eficiència social de les polítiques públiques d'habitatge més recents, centrades en el Pla de l'Habitatge 1992-1995, que cal considerar vàlid fins a la fi de 1997, i que ha estat una peça d'ajust social important en un moment, al principi dels anys noranta, marcat per una forta retenció de la demanda d'habitatge.

L'objectiu bàsic del Pla era la recuperació d'una proporció prou alta d'oferta d'habitatge protegit en els diversos mercats, que permetés que la major part possible de població pogués tornar a accedir a un habitatge, després de les fortes pujades de preus del mercat lliure i de la pràctica desaparició de l'oferta protegida viscudes entre 1987 i 1991.

Indubtablement, la població més afectada per la pèrdua d'accessibilitat al mercat de l'habitatge era la dels grups d'edat jove, que són els que necessiten un primer allotjament per emancipar-se. El segon gran col·lectiu perjudicat per la situació inflacionista era el format per famílies amb rendes baixes que, per canvis en l'estructura o en les condicions familiars, es veuen obligades a canviar d'habitatge.

El Pla va dissenyar un seguit d'instruments nous, no utilitzats fins aleshores per la política d'habitatge a Espanya, amb la idea de poder encertar amb més precisió aquests objectius:

- la figura del "primer accés", com a fórmula que concentra majors ajuts directes quan es tracta de la primera adquisició d'un habitatge, va ser una de les més novençanes, molt especialment pel fet que venia relacionada amb una dimensió reduïda dels habitatges (menys de 70 m^2).
- la figura dels ajuts per accedir a habitatges del mercat de segona mà, també era una novetat (tot i que ja s'havia començat a apuntar en les normatives dels anys 1988 i 89, amb escassa incidència) que ha permès d'atendre un front de demanda de baix poder adquisitiu a les grans ciutats i ha permès recuperar part dels parcs existents que s'anaven fent obsolets.
- la figura de la protecció oficial de règim especial (també configurada l'any 1989 però que no adquireix tota la seva potencialitat fins a les concrecions del Pla 92-95) com a via per a operadors públics que vulguin promoure amb finançament privat.

• la figura de la promoció de protecció oficial en règim de lloguer, especialment concentrada en habitatges de superfície reduïda (menys de 70 m²) a partir de l'any 1996, ha començat a perfilar el que actualment es considera una de les facetes amb més potencial de la política d'habitatge.

Una valoració social del Pla de l'Habitatge 1992-97 ha de distingir clarament aquells objectius que el Pla es proposava dels que deixava, deliberadament o no, fora del seu abast.

1) En el primer bloc, el dels objectius que el Pla es proposava i que hem descrit fins ara, l'opinió general és la d'una valoració positiva, tant pel que fa a la quantificació i anàlisi dels col·lectius perceptors, com al grau d'ajust territorial i al paper jugat pels promotors de caire social.

La primera constatació és la de la importància numèrica dels ajuts concedits dins del Pla, que han superat amb escreix els objectius inicialment fixats, no només per a cada exercici sinó per al conjunt del període. Cal interpretar l'elevat volum d'ajuts: 92.550 famílies que han accedit a un habitatge i 19.240 que n'han rehabilitat algun, entre 1992 i 1995, com un esforç d'atenció a les necessitats acumulades dels anys anteriors al Pla, a més de donar cobertura a les noves necessitats del mateix període.

Pel que fa a la distribució per edats, també dóna una idea d'ajust del Pla als objectius previs, el fet que el 70% dels ajuts hagin anat destinats a persones de menys de 30 anys, que són les que hem definit com a col·lectiu més necessitat de protecció pública.

El perfil familiar bàsic és el de parelles, les quals han absorbit el 50% dels ajuts, seguit de les persones soles, que han ocupat el 24%. És a dir, a partir de la composició familiar, s'observa una concentració dels recursos públics en aquelles persones i famílies que busquen un primer habitatge, que era un dels objectius que el Pla es plantejava com a prioritari.

L'estructura de rendes dels perceptors d'ajuts mostra una major presència de les famílies amb ingressos per sota dels 3 MPTA (83%) cosa que delimita clarament unes franges de població a l'entorn de les 2,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional, que torna a ser la població objectiva del Pla.

Com s'ha dit en el comentari inicial, un dels instruments interessants del Pla ha estat la concessió d'ajuts per accedir a habitatges del mercat de segona mà. Aquesta via ha suposat el 50% del total d'ajuts de preu taxat i ha tingut, naturalment, una molt major implantació en les zones més urbanes.

Aquest seguit de valoracions positives del Pla no és mancat però d'aspectes problemàtics o crítics que tenen molt a veure amb la mecànica d'aplicació i amb la detecció de disfuncions. En aquest sentit es poden significar aspectes tals com:

a) La resposta del Pla per a les famílies amb rendes baixes es limita al Règim Especial, donada la pràctica desaparició de vivenda de promoció pública, particularment adreçat a aquells amb uns ingressos inferiors a 2,5 vegades el SMI. Aquest instrument resulta del tot insuficient per diverses raons, a*)* se'ls exigeix aportar una entrada igual al 10% del preu de venda , b*)* el mercat no ofereix suficients habitatges sota aquest règim, i c*)* la comparació entre el barem dels ingressos - des de menys d'un milió fins a 4,3 milions - i els possibles preus dels habitatges a adquirir sota el Règim Especial - des de menys de 5 milions a 9 milions- mostra la necessitat d'un alt grau d'endeutament per part de les famílies , malgrat se'ls subvencioni el tipus d'interès al 5%.
b) Tenint en compte que un 66,51% dels ajuts han estat concedits a les famílies amb uns ingressos que es troben entre 1 milió i 3 milions de pessetes i, sabent que els ingressos mitjans d'una família a Catalunya són de 2.561.849 ptes., resulta manifest que el Pla ha servit per ajudar aquestes famílies que es troben en la "mitjana" . És evident que aquells que es troben per sobre, necessiten menys els ajuts però aquells que estan per sota requereixen d'una intervenció molt més orientada a aquest segment.
c) La insuficient aportació del Pla als habitatges de lloguer ha limitat les alternatives per a les famílies amb ingressos baixos.
d) La consideració al destí de les subvencions del Pla de l'Habitatge entre habitatges nous (65%) i usats (35%), configura un model territorial de característiques clarament diferenciades. D'una banda, el predomini de les subvencions als habitatges d'obra nova, es tradueix en la promoció de nous sectors de creixement residencial i un elevat consum de sòl que discrimina les ciutats del Barcelonès que estan exhaurint el

seu sòl edificable. En sentit contrari, la figura del preu taxat per habitatges usats pròpia del Pla 1992-95, afavoreix les ciutats que com les del Barcelonès cobreixen les necessitats d'habitatge mitjançant el mercat de segona mà.

e) No es produeix, doncs, des del Pla una distribució dels recursos que incideixi en el territori igualant l'oportunitat d'accés a l'habitatge dels ciutadans del Barcelonès, i d'altres ciutats amb dèficit d'habitatges protegits com Esplugues, Sant Cugat, Cornellà, El Prat, Granollers, Sabadell i Manresa.

f) La menor disponibilitat de sòl i de promocions d'habitatges protegits nous de les anteriors ciutats, hauria de veure's compensada per una discriminació positiva, més intensa que l'actual, dels habitatges de segona mà, del lloguer social i de la rehabilitació d'habitatges.

g) Objectius excessivament quantitatius i poc fixats en l'atenció de col·lectius amb necessitats específiques.

h) Insuficiència dels ajuts a la rehabilitació.

i) Previsió de dificultats de disponibilitat de sòl a mig i llarg termini.

2) Pel que fa al segon bloc d'objectius a què ha de fer front una política d'habitatge, aquell format per aspectes no contemplats en els Plans d'una forma explícita, els resultats no poden ser enfocats més que sota una òptica crítica. Les problemàtiques específiques dels immigrants, la població amb problemes d'exclusió, les famílies monoparentals, les situacions familiars de marginació temporal, constitueixen camps que no troben cabuda dins les especificacions dels Plans. La manca d'una intervenció pública que abordi aquests aspectes d'una manera global i integrada, dificulta lògicament la seva resolució, deixant-la en mans d'iniciatives disperses, sovint desconeixedores del context general i poc informades sobre els mecanismes que actuen en paral·lel.

En aquest cas, la valoració del Pla no es pot fer d'acord amb els resultats obtinguts ja que no els contemplava, sinó que cal fer una valoració, *a priori*, que posi en evidència aquelles realitats que els plans ignoren i que posi en qüestió l'eficàcia potencial d'una planificació que no té en compte aquests aspectes.

No es tracta, doncs, en aquest cas de valorar la ineficiència en l'execució i compliment d'objectius proposats, sinó de posar en relleu les mancances de disseny, de distorsió i d'inequitat de la política d'habitatge.

És a partir de tenir en compte la dimensió "social" que l'habitatge apareix com a problema ja que hi ha situacions que clarament depassen el que es podria qualificar com a dificultats "normals" d'accés a la propietat o lloguer d'un habitatge.

Són situacions que avui en dia únicament són ateses, amb recursos manifestament insuficients, des de les institucions que es plantegen com a objectiu prioritari l'atenció dels sectors de població que es troben en precarietat econòmica i social, sectors que no solament tenen dificultats per accedir a un habitatge com s'apuntava abans, sinó que moltes vegades es veuen privats del que tenien (desnonaments).

Són situacions "consolidades o anquilosades" de barris sencers de Barcelona, de l'Hospitalet de Llobregat, de Santa Coloma de Gramenet, de Badalona, de Sant Adrià del Besòs, i de tants altres barris i centres històrics de Catalunya, que es converteixen en el camp de cultiu permanent de la marginació i on es fa evident la influència entre "continent" i "contingut". Una mínima dimensió social en la política d'habitatge, en la planificació, ha de tenir present aquestes situacions.

Des d'un punt de vista estrictament legal, el dret per a tothom de gaudir d'un habitatge és molt clar però el que passa és que la realitat social supera la ficció legal i es produeix un gran buit entre ambdues.

El nou Pla de l'Habitatge 1998-2001

L'observació de l'anterior taula i gràfic sobre la producció habitatges permet entendre com després de la crisi del principi dels anys noranta, s'inicia una fase de recuperació propiciada inicialment per les mesures del Pla de l'Habitatge 1992-1995 i per la important variació del marc general on es desenvolupa la política d'habitatge. D'ençà de 1991, els habitatges iniciats han augmentat ininterrompudament més que doblant la xifra inicial, dels 33.351 habitatges inicials es passa als 70.770 del darrer any 1998.

Si al principi d'aquest capítol es constatava la problemàtica econòmica existent a la fi dels anys vuitanta (espiral dels preus dels habitatges, forta inflació, elevat cost del diner, rigideses del mercat financer, baixa producció d'habitatges protegits, etc.), la posterior evolució, especialment a partir de l'any 1994, ha representat una important transformació d'aquest marc. Els tipus d'interès del

mercat hipotecari han disminuït deu punts, en passar del 16% al 6%, la inflació se situa també en uns mínims històrics, 1,8% l'any 1998, han augmentat les rendes familiars i existeix una àmplia oferta creditícia tant quantitativa com qualitativa.

Aquesta favorable evolució econòmica ha fet possible que el finançament de la compra d'un habitatge hagi millorat sensiblement. Mentre que l'any 1990 una família amb ingressos mitjans que financés la compra d'un habitatge mitjançant un préstec hipotecari, havia de destinar el 57% de la seva renda familiar neta a pagar les quotes mensuals, l'any 1998 el percentatge és del 26%, menys de la meitat.

La lectura de la taules i gràfic sobre els preus d'habitatges, permet observar com entre 1991 i 1996 aquests evolucionen amb creixements molt moderats, per sota de la taxa d'inflació, o fins i tot algun any han disminuït. És a partir de 1997 que la pressió de la demanda està provocant augments significatius dels preus, desplaçant cada cop més l'oferta d'habitatges protegits d'iniciativa privada cap el mercat lliure, amb l'expectativa d'un guany superior, i dificultant la promoció d'aquests tipus d'habitatges per part del sector públic degut a l'augment del cost del sòl i de la construcció. Així, doncs, la producció d'habitatges protegits ha començat a disminuir i tot fa preveure que continuarà caient fins que es produeixi una nova crisi del mercat residencial.

És en aquest nou marc que el govern central aprova el passat mes de juny el nou Pla de l'Habitatge 1998-2001. Les finalitats que es proposa són:

> *"Mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad; aumentando la oferta de viviendas en alquiler; estimulando la actividad rehabilitadora del parque residencial existente; propiciando la generación de suelo urbanizado con repercusiones moderadas en el precio final de nuevas viviendas, ..."*

> *" Contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector de la vivienda,"*

Més enllà de la declaració d'intencions, el nou Pla el que pretén és solucionar els aspectes tècnics que han quedat desfasats per la nova conjuntura. Aspectes com la subsidiarietat dels tipus d'interès, avui innecessària pels tipus d'interès existents, han estat substituïts per la subsidiarietat de les quotes dels préstecs hipotecaris, o bé els preus de venda dels habitatges protegits que han augmentat amb la finalitat d'adequar-los a l'increment dels costos del sòl i de la construcció.

El nou Pla representa la continuïtat de l'anterior política d'habitatge en un context on, de nou, com a la fi dels anys vuitanta, es produeix un desplaçament d'una part de l'oferta cap a la promoció d'habitatges al mercat lliure, tot abandonant progressivament la producció d'habitatges protegits a partir de 1996 *(veure taula 2)*, però amb la important diferència que les condicions de finançament en la compra d'un habitatge han millorat sensiblement entre ambdós períodes.

L'habitatge com a "problema" social no és, ni serà en el nou Pla, una dimensió considerada per la política d'habitatge. És, en el millor dels casos, un problema a resoldre des de les competències autonòmiques en assumptes socials o bé des de la gestió dels ajuntaments, aquests darrers amb limitadísims recursos econòmics per fer-hi front.

La transformació urbana a partir dels Jocs Olímpics de 1992

El pas del franquisme a la democràcia va marcar un canvi radical en l'orientació de l'evolució urbana de Barcelona.

Durant el franquisme, la característica més significativa de la Barcelona de Porcioles va ser el paper predominant de la iniciativa privada per damunt de les iniciatives públiques. Malgrat la "grandeur" que el porciolisme volia encarnar, els interessos immobiliaris privats dominaren. Va ser l'època de la conversió d'espais verds i d'equipaments públics en àrees edificades per la iniciativa privada: el camp de les Corts, les instal·lacions esportives de l'Hispano Francès a Gràcia, les zones verdes de la Vall d'Hebron...

Aquestes accions brutals varen anar consolidant la consciència cívica i crítica de les associacions de veïns, i així, el període de transició a la democràcia, l'època de l'alcalde Socias, va permetre que la veu conscienciada d'aquestes associacions es fes sentir i que unes autoritats municipals molt menys autosuficients i més sensibles als interessos de la col·lectivitat, comencessin a obrir camins de diàleg i de participació dels col·lectius veïnals en la concepció de solucions urbanes en les quals privava l'interès general per damunt dels legítims interessos privats.

En aquesta època, Joan Antoni Solans va ser responsable municipal d'urbanisme i va fer una tasca poc brillant des d'un punt de vista mediàtic, però molt intel·ligent i eficaç: la compra de sòl pel municipi. Aquesta previsió va resultar molt positiva. Sense ella algunes de les operacions de transformació urbana més emblemàtiques de Barcelona –com, per exemple, l'obertura al mar a l'àrea del Poblenou– no haurien estat possibles.

El cop de timó definitiu a l'urbanisme porciolista el va donar, amb l'arribada de la democràcia, el tàndem Narcís Serra/Oriol Bohigas. El nostre primer alcalde democràtic després de la guerra civil, perspicaç i intel·ligent per encararse als problemes més difícils, va saber molt bé què havia de fer. Va proposar a Oriol Bohigas que anés a treballar amb ell per la ciutat en el camp de l'urbanisme. "Tot el que has pensat, has escrit i has pregonat sobre la ciutat durant tants anys, ara podrem posar-ho en pràctica a Barcelona". I així, per sort de la ciutat, va passar. Oriol Bohigas no es va quedar a la teoria. Home d'acció com és, va posar en marxa una sèrie de projectes concrets –de transformació de l'espai públic urbà– i fer que una sèrie de carrers, places, avingudes, jardins... passessin de la seva condició d'espais residuals de l'edificació a espais públics de qualitat, amb identitat pròpia i capacitat de transformació del teixit urbà del seu entorn, projectats un a un per arquitectes, la majoria externs a l'Ajuntament, amb responsabilitat d'autors. El llibre *Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982* recull els primers 200 projectes d'espais urbans engegats per l'equip que l'Oriol Bohigas va muntar (Acebillo, Puigdomènech, Galofré), a més d'altres propostes de planejament, amb la nova visió del Pla/Projecte. En parlar del Pla/Projecte volien dir que qualsevol proposta de planejament ha de tenir els components de projecte, perquè la ciutat necessita ser definida a través de paràmetres de *forma,* i això només ho dóna el projecte.

Tota l'acció de Bohigas i el seu equip, impulsat primer i decisivament per Narcís Serra i després per Pasqual Maragall, estrenen una nova i eficaç manera de fer urbanisme. Es pensa a resoldre, o almenys afrontar, els enormes problemes de la ciutat europea actual –amb la invasió brutal de l'automòbil– tenint en compte que la ciutat és la gent, però també sabent que la forma de la ciutat és fonamental perquè s'hi pugui viure bé. Bohigas aposta sense ambigüitats per una solució complexa que és un repte: fer coincidir la forma tradicional de la ciutat europea –la que es va consolidar al Renaixement– (carrers, places, jardins, parcs, illes ...) amb les tipologies del viure/treballar i esbargir-se que deriven dels moviments d'avantguarda dels anys 20; trobar una convivència civilitzada entre el vianant i el cotxe, sempre al mateix pla, i fer de l'espai públic l'element vertebrador de la forma i de la vida de la ciutat.

Quan Bohigas va prendre les regnes de l'urbanisme barceloní a l'inici dels anys 80, la seva responsabilitat es limitava al terme municipal de Barcelona: els 90 km2 de territori que queden emmarcats entre Collserola, el mar, el Llobregat i el Besòs, sense comptar l'espai que n'ocupa l'Hospitalet.

Mirant només el terme de Barcelona/municipi, –i segurament es podria dir el mateix amb tota la Barcelona Metropolitana– el problema urbà no era d'expansió, sinó de reconstrucció. Per això l'Ajuntament va posar tots els esforços a millorar la qualitat del teixit urbà, tan maltractat per l'especulació durant el porciolisme.

Amb una visió claríssima de com calia millorar la qualitat de la ciutat, Narcís Serra va buscar amb afany la nominació de Barcelona com a seu dels Jocs Olímpics del 1992, pequè havia intuït que aquest fet aportaria recursos econòmics abundants a la ciutat i que es podrien abordar operacions signifiatives per al millorament de la qualitat de Barcelona. Com? :

1. Proposant una vila olímpica damunt d'una àrea industrial obsoleta i degradada des del punt de vista urbà, el Poblenou, podria obrir Barcelona al mar. I va ser veritat. Dels 700 m de platja que hi havia el 91 a la Barceloneta hem passat als 4,5 km. actuals. Calia, però, treure les barreres de les vies de tren que isolaven el Poblenou. Així es va fer. La de la costa –que barrava la comunicació ciutat/mar– va ser eliminada. La que anava cap a Glòries, i aïllava el Poble Nou, va ser soterrada.
2. Augmentant significativament i quantitativa la presència de parcs i d'espais públics i d'equipaments a tot Barcelona. L'Escorxador, el parc de l'Espanya Industrial, el parc del Clot, la plaça Sóller, la Via Júlia, el parc de la Pegasso, el parc del poble Nou, els del Litoral i de Carles I al costat de la Vila Olímpica, etc.
3. Promovent i realizant les Rondes Litoral i de Dalt, anella de circulació urbana que descongestiona el trànsit a través de la ciutat per reconduir-lo perifèricament de manera molt més fluida.

Aquestes tres grans accions varen ser les més identificables i significatives de la reconstrucció de Barcelona; cal dir que anaven acompanyades d'uns criteris clau de requalificació de tot el teixit de la ciutat, els quals podríem sintetitzar en una frase/eslògan de Bohigas dels primers anys vuitanta: "cal sanejar el centre històric i monumentalitzar la perifèria". Aquesta afirmació alhora tan esquemàtica i clara, té raons de pes.

Sense referir-nos a la metròpolis de Barcelona –la conurbació que depassa de molt el municipi i aplega ja ara gairebé 4.000.000 d'habitants– cal assenyalar que la ciutat no és un tot uniforme, sinó una suma de trossos diferents, cada un amb la seva identitat. L'acció sobre la ciutat no ha de tendir a uniformar-ho tot, sinó al contrari, a fer ressaltar la identitat de cada part convertint-la en una àrea d'atracció i d'interès de tots els habitants de la ciutat, és a dir, creant –com deia l'equip de Bohigas– àrees de nova centralitat, àrees on hi hagi elements d'atracció d'interès general que puguin enriquir la vida dels barcelonins. En tenim un exemple clar en un dels grans projectes urbans de Barcelona: el projecte del Liceu al Seminari, que pretén –i jo diria que ja està aconseguit– de tornar a donar vida a aquest teixit tan cèntric i alhora tan degradat de Ciutat Vella, implantant-hi un rosari de centres de cultura: el Liceu, l'Acadèmia de Medicina, la Biblioteca de Catalunya, l'Institut d'Estudis Catalans, el Macba, el Centre de Cultura Contemporània... És un exemple.

Hi ha un altre exemple ben recent. Podem veure tot el que ha passat a la confluència d'Horta, Sant Andreu, el turó de la Peira... amb el nou centre del que ara anomenem Nou Barris. Enllaçant amb un projecte complex d'espais públics la plaça d'Eivissa inici d'Horta, les restes de l'antic Frenopàtic de Sant Andreu transformades en seu del districte, el Fòrum Nord i un immens nou parc, s'ha creat una àrea de nova centralitat, que cus i sutura unes ferides velles de la ciutat, per fer-ne un cor de barri nou, viu i endreçat.

La qualificació i identificació dels diferents barris i trossos de Barcelona, millorant la qualitat urbana dels seus espais públics i dotant-los d'una vida pròpia, de prou interès per a la resta dels barcelonins, és potser l'aspecte sobressortint de la transformació urbana de Barcelona que es realitza a partir dels Jocs Olímpics de 1992. L'anunci fet fa gairebé 20 anys de "monumentalitzar la perifèria" ha passat de profecia a realitat com cla-

rament ho exemplifica el cor de Nou Barris, recentment inaugurat i del qual acabem de parlar.

Crec, però, que hi ha molt més -i coses diferents- en aquest camí de reconstrucció. Enumerem-les totes, repetint aquesta extensió de la qualificació urbana dels diferents trossos i barris de Barcelona. Són les següents:

1. La qualificació urbana, la reafirmació de la personalitat i l'accent de centralitat de les diferents peces de la ciutat. Una ciutat com Barcelona, que ocupa 90 km2 i que s'ha fet al llarg de la història a través de diverses agregacions d'antics nuclis urbans i de l'ocupació de terrenys buits, no és mai un tot homogeni. Té sempre un cor que ha exercit com a centre de la ciutat, que ha anat canviant i ara, a més, és un teixit envellit. La resta és la suma de barris diferents, uns amb vella història i una identitat que ve de lluny, altres que són la suburbialització de zones perifèriques.

La bona visió del primer Ajuntament democràtic del postfranquisme va ser que la ciutat s'ha de tractar com una suma de parts diferents, a cada una de les quals cal donar la màxima qualitat urbana, afavorint-ne la identitat i dotant-la d'algun element de centralitat que la faci cobejable a tots els barcelonins. Després, o alhora, cal afectar les diverses peces de la ciutat amb les infraestructures comunes (vies de circulació, clavegueram...) que el conjunt de la ciutat necessita en bé de tothom.

2. L'obertura de la ciutat al mar. Es va iniciar, però encara no ha conclòs. L'operació Vila Olímpica, just abans dels Jocs del 1992, va comportar l'eliminació de la via que recorria la línia costanera des de l'estació de França fins al Besòs. Els terrenys que aquesta operació va deixar lliures, més alguns altres, conseqüència de la desaparició d'una sèrie d'indústries, permeten actualment que continuï la "colonització urbana" vora el mar, que va iniciar-se a la fi dels anys 80 amb la Vila Olímpica. Des del carrer Bilbao fins al passeig de Prim s'ha projectat la continuació del teixit urbà, amb variants en general força suggeridores de la trama Cerdà i amb espais lliures i verds intercalats. Hi ha una excepció: l'aportació massa americanitzada –segons el meu criteri personal– de Diagonal Mar. El parc d'Enric Miralles que n'esdevindrà el centre serà, ben segur, una aportació interessant, però la privatització visual que se'n fa des dels edificis d'habitatges que l'envolten i la presència d'una sola via pública clara, la del carrer del Taulat, que travessa aquesta àrea, d'unes 12 Ha, em sembla un gran error urbanístic. A continuació, entre el passeig de Prim i la desembocadura del Besòs hi ha un gran projecte d'ampliació de la depuradora, un dels grans i més importants serveis de la ciutat, fet d'una manera intel·ligent i amb gran sentit urbà. La depuradora resta, creix però queda envoltada d'elements públics de dimensió metropolitana: un parc, el port esportiu de Sant Adrià i l'àrea de la seu del Fòrum 2004.
3. L'assentament d'equipaments culturals de dimensió ciutadana. Em refereixo a elements diversos, grans, d'interès de tota la ciutat, alguns d'ells començats ja abans del 1992, però que la migradesa d'inversions públiques –que no toca que siguin municipals– els ha fet avançar a pas de tortuga.

Em refereixo a l'Auditori, al Teatre Nacional, al Museu Nacional d'Art de Catalunya (Mnac), al Liceu, al Museu d'Art Contemporani de Barcelona (Macba) i al Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB). No té cap sentit que el cost de la capitalitat de Catalunya que Barcelona ha d'exercir recaigui sobre les arques municipals. L'Estat i la Generalitat s'hi haurien d'haver abocat i no ho han fet. Per això, especialment a l'Auditori i al Museu Nacional d'Art de Catalunya no se'ls veu encara l'acabament. És una mala passada.

Ha estat diferent al Liceu, al Teatre Nacional, al Macba i al CCCB, i almenys aquests casos han estat positius. El Liceu, el Macba i el CCCB col·laboraran eficaçment al redreçament de Ciutat Vella i el Teatre Nacional ha iniciat la recuperació de l'àrea de la plaça de les Glòries, que Cerdà havia intuït com un dels grans centres vitals de la ciutat. (Llàstima que l'actuació municipal del 1992 en aquesta plaça fos tan poc encertada: l'aparcament dissuasori construït ha

fracassat i només ha quedat un tap absurd a la continuïtat de la Diagonal i de la Gran Via; no és un problema insoluble, i cal replantejar-lo amb valentia).

M'he referit només als grans equipaments culturals de dimensió ciutadana perquè –excepte el cas de les biblioteques públiques que tot just s'acaba d'abordar– dels altres tipus d'equipaments, sobretot dels esportius, se n'han fet molts.

4. La tranformació del Poble Nou

El Poble Nou, que havia estat un barri "oblidat" fa un canvi important. La requalificació urbana que suposa l'edificació de la primera línia de façana al mar de Barcelona, li ha tret tota la marginalitat que havia tingut i ara queda més patent que mai la seva riquesa tipològica de coexistència de cases de pisos (habitatge col·lectiu) i edificis industrials. L'activitat de les agències de transports, que anys enrere havien gairebé col·lapsat el barri, s'han desplaçat a llocs més adients i, per tant, ha desaparegut una gran nosa. Ara, les fàbriques i els vapors que el segle passat senyorejaven el barri, apareixen com a edifics cobejables per a altres activitats.

La iniciativa de promotors i d'arquitectes imaginant nous usos a aquests magnífics edificis, sense fer-los perdre la imatge pròpia ni la manera de configurar el barri, ha esmolat l'enginy dels tècnics municipals per proposar algun camí de futur al Poble Nou –amb la introducció imprescindible d'espais públics vegetals– amb la qual cosa s'evitarà l'especulació, (tan temptadora per al món del "mercat" que ara tot ho domina), i permetrà valorar com un element de vitalitat per a la gent del barri la presència simultània d'habitatges, (que ara es podran millorar, perquè seran reconeguts legalment), i d'edificis industrials, dedicats a activitats diferents (activitats professionals, habitatge atípic, tallers...), entre les quals haurien de predominar les indústries que, per les noves tecnologies usades, poden ser totalment compatibles amb l'habitatge.

Si Barcelona és prou imaginativa, conseqüent i capaç d'evitar les temptacions de l'especulació, es podrà arribar sens dubte a una requalificació urbana d'aquesta àrea que, amb l'obertura al mar, ha estat pionera de la reconstrucció de Barcelona a gran escala.

* * *

Els quatre aspectes esmentats són, a grans trets, les línies mestres de la transformació de Barcelona a partir del Jocs Olímpics de 1992, transformació que ha estat observada amb interès des de Catalunya, des d'Espanya i des d'Europa, com ho demostra la Medalla d'Or de 1999 que el "RIBA" (Royal Institut of British Architects) ha atorgat a la ciutat de Barcelona com a reconeixement del seu lúcid esforç de transformació.

Josep M. Martorell

Reflexions sobre el comportament de les finances de la Generalitat

Emili Gasch

En el període que va de 1978 a 1998 s'han registrat a Espanya, pel que fa a les finances públiques, dos fets d'importància transcendental. D'una banda s'ha registrat un creixement extraordinari del pes del sector públic en relació al Producte Interior Brut (PIB) i d'una altra s'han consolidat uns nous agents públics, les Comunitats Autònomes, la seva aparició i creixement ha constituït una de les experiències de més èxit de descentralització fiscal que s'han registrat al món al llarg del segle XX.

Aquests fets s'han donat acompanyats de molts altres canvis tant en l'ordre econòmic com en l'ordre polític o en l'ordre de la moral i dels costums, per no parlar dels canvis en el món científic i tècnic. Els que puguin, perquè ho varen viure o perquè ho han estudiat, que pensin en els canvis dels vint anys immediatament anteriors, de 1958 a 1978, per tenir una idea aproximada, que la immediatesa no ens permet apreciar, del que han estat els canvis en tots els terrenys de la vida i el coneixement que han acompanyat els vint anys d'autonomia.

El finançament de les Comunitats Autònomes en general, i de la Generalitat de Catalunya en particular, s'ha vist sotmès a aquests canvis amb tanta o més incidència que a les picabaralles o a les enteses, als acords i als desacords, que pugui haver hagut entre el govern de Catalunya i el govern de Madrid al llarg d'aquests divuit anys.

Els problemes que han sorgit en el finançament de la Generalitat provenen en part, sense cap dubte, d'una mala valoració inicial en el moment del traspàs de serveis, problema per al qual no únicament no s'ha trobat solució sinó que es segueix valorant per sota del cost real dels serveis, com ho demostra el fet que periòdicament es revisi el finançament de certs serveis, alguns de traspàs molt recent, tot i que aquesta revisió estigui limitada a un nombre molt petit dels mateixos i que seria aconsellable ampliar la revisió a gairebé la seva totalitat.

Tampoc hi ha cap dubte de la responsabilitat directa del Govern de la Generalitat, pel que fa a la incidència de la gestió diària, en el creixement constant i imparable del dèficit. No és aquest ni el lloc ni el moment de passar revista del malbaratament de recursos per part del Govern de Catalunya, ni de cap de les altres administracions, ja que ben poques són les institucions que s'escapen del pecat d'haver gastat alegrement en activitats que han suposat un migrat, i en ocasions nul, benefici per a l'economia o les persones d'elles dependents.

Tampoc hi ha cap dubte que el comportament esquizofrènic de la coalició que governa Catalunya ha estat un greu inconvenient a l'hora de trobar solucions. En efecte, com no es cansa de repetir el President Pujol, moltes vegades els diputats de CiU a Madrid han resultat decisius perquè la Generalitat arribés a acords amb el govern de Madrid, fins i tot en qüestions de finançament. Tal va ser el cas de l'acord, previ a la investidura de José Mª Aznar, per al finançament del període 1997-2001, que ha d'acabar cedint a la Generalitat un tram del trenta per cent de l'IRPF. Els hipotètics guanys, basats en el caràcter progressiu de l'impost, en bona mesura es varen perdre amb les mesures fiscals urgents de juny de 1996 i, encara més, amb la reducció del nou IRPF que entra en vigor a partir de 1999. Per aprovar aquestes dues mesures també varen ser decisius els diputats de CiU al Congrés dels Diputats.

Com que tot això és veritat i incideix de manera negativa en l'evolució del finançament de la Generalitat de Catalunya, no és menys cert que els serveis que ara presta l'administració de la Generalitat són molts més que els serveis que en el seu dia li foren traspassats per l'Administració Central de l'Estat. Quants treballadors del medi ambient es varen traspassar? Quants actors es varen traspassar? Quants treballadors en el camp de l'assistència social es varen traspassar? Quants treballadors de mitjans públics de comunicació?...Quin era fa vint anys el consum que les administracions públiques feien dels serveis d'arquitectes, dissenyadors gràfics, industrials o d'interioristes, tècnics editorials i informàtics, i quin és el que se'n fa avui en dia? De l'oportunitat i del cost de tots aquests serveis no se n'ha tractat mai entre les administracions públiques.

El que, mal que bé, s'ha fet el 1998 amb els Mossos d'Esquadra, en elaborar una comptabilitat de costos que assegurés un finançament adequat a les prestacions que avui s'exigeixen a una policia del tipus que té Catalunya, no s'ha fet pràcticament en cap altre servei d'aquests que han aparegut de nou o d'aquests que han adquirit una nova dimensió en els darrers vint anys. És clar que la policia és un servei que només tenen Catalunya i el País Basc i els altres serveis són comuns a totes les Comunitats Autònomes i qualsevol revisió dels costos hagués repercutit en els comptes de moltes d'elles.

Cap a un nou pacte fiscal

Per tots aquests motius la situació de les finances de la Generalitat ha arribat a una situació límit que fa coincidir a tothom en la necessitat de l'establiment d'un nou pacte fiscal entre Catalunya i l'Administració Central. Aquest pacte ha de superar els inconvenients que no han estat capaços de resoldre tots els pactes a què s'ha arribat fins ara. La major part de les propostes que fins ara s'han insinuat suposen un aprofundiment de les mesures contingudes en l'acord pel finançament del període 1997-2001, ampliant el tram de cessió del trenta per cent de l'IRPF i afegint un percentatge de l'IVA i un percentatge o la totalitat dels impostos especials. Aquestes mesures que augmentarien sensiblement l'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya no és segur que augmentessin la suficiència dels recursos.

Qualsevol cessió, total o parcial, de nous impostos suposaria, lògicament, la disminució del percentatge de participació en els ingressos impositius estatals i només representarien un augment de recursos si el creixement d'aquests impostos cedits fos més ràpid a Catalunya que el creixement dels ingressos impositius estatals. Com que en cap cas es tracta d'impostos progressius, excepte l'IRPF és clar, no es pot confiar en un major rendiment tenint en compte que Catalunya té un nivell de renda més alt que la mitjana espanyola. Ja hem vist què ha succeït amb la cessió del trenta per cent de l'IRPF. S'hauria de confiar en tot cas en el fet que el creixement de Catalunya fos mes ràpid que l'espanyol, esperança que, contemplats els darrers vint anys en el seu conjunt, resulta impensable, malgrat que hàgim registrat en els darrers temps algun any de creixement més accelerat.

És bo, com succeeix amb els imposts cedits, (patrimoni, successions, transmissions i actes jurídics documentats i taxes del joc) i també amb la cessió, de moment no acomplerta del tot, del trenta per cent de l'IRPF, que els recursos de la Generalitat estiguin el més lligats possible als impostos que paguen els catalans i, correlativament, el menys lligats a les partides procedents dels Pressupostos Generals de l'Estat per via de transferències. Aquesta major autonomia no assegura, però, la suficiència. Mentre tinguem predeterminat els volums de recursos que corresponen a la Generalitat la major autonomia financera només pot suposar una millora quantitativa si hi ha una millora en la gestió o com a conseqüència d'una diferenciació substancial de la dinàmica econòmica catalana en relació a l'espanyola. Amb cap dels dos conceptes l'increment de recaptació pot assolir, ara per ara, xifres a tenir en compte.

L'aprofundiment dels acords Pujol-Aznar del 1996 poden tenir una altra orientació consistent en augmentar les potestats legislatives de la Generalitat de Catalunya en matèria impositiva. En efecte, un dels avenços més importants d'aquells acords consisteix en la cessió parcial de potestat legislativa a la Generalitat de Catalunya en matèria d'impostos cedits, inclòs el mateix tram de l'IRPF. Aquesta cessió de capacitat normativa no s'ha de veure, al nostre entendre, com un instrument fonamentalment dedicat a augmentar la recaptació, sense que se n'hagi d'excloure aquesta possibilitat, ans com un instrument d'adequar la pressió impositiva a una realitat que és diversa.

No es poden solucionar els problemes fiscals de Catalunya amb l'augment de la pressió dels im-

postos cedits. A més d'injusta aquesta via és ineficaç tal i com ha quedat demostrat amb la gestió dels impostos cedits per a un període de gairebé vint anys. Haver apurat aquests impostos fins al límit de la legalitat, ultrapassant-los en ocasions, com va succeir fa temps amb l'impost sobre actes jurídics documentats en la constitució d'hipoteques (es cobrava perquè hi estava subjecte encara que n'estigués exempt), no va servir de res a l'hora d'alleugerir les cuites de les nostres finances autonòmiques.

Al llarg dels divuit anys de vigència de l'Estatut s'ha buscat la solució d'aquests problemes per una altra via: la dels acords puntuals amb el Govern Central per finançar qüestions concretes, en general lligades a competències que només disfruta Catalunya, per allò de no crear greuge comparatiu. Així s'han subscrit acords lligats a l'ensenyament del català, la Confederació Hidrogràfica del Pirineus Orientals, les presons, personal del servei de justícia, el ja citat sobre policia, etc. A banda que no creiem que en cap dels casos la revisió del finançament hagi inclòs un regal més enllà d'uns increments reals dels costos, tampoc es pot dir que aquesta via hagi resolt més que situacions problemàtiques puntuals.

Quan es donen acords puntuals d'aquest tipus, i també quan s'arriba a acords més generals, hom té la impressió que per part de l'administració central es recorre a un mètode de finançament ben fàcil. Una partida addicional de, posem, deu milions de pessetes suposa d'immediat el retall, o la simple posposició, d'una partida d'igual valor en les despeses directes de l'Administració Central a Catalunya. Com s'han d'interpretar, sinó, els retards reiterats en l'execució de determinades obres públiques o en l'equipament de determinats serveis de què ha esta víctima Catalunya en totes les èpoques però de forma especial els darrers vint anys?

D'altra banda cal partir de l'axioma que Catalunya no podrà gaudir en un futur immediat d'un sistema de finançament diferenciat del de la resta de les Comunitats Autònomes de règim comú. Així ha estat fins ara i no sembla que les circumstàncies hagin millorat en aquest sentit ni ho hagin de fer en un futur immediat a menys que s'aconseguís una unitat absoluta en el si de les forces polítiques catalanes, això vol dir amb el Partit Popular inclòs, per defensar un model de finançament específic per a Catalunya. Cap de les forces polítiques amb pes decisiu a Catalunya està disposada a perdre protagonisme en aquesta qüestió.

Si les coses efectivament estan així de difícils per trobar una solució al finançament de Catalunya en el marc estricte de les fórmules contemplades en la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes, caldrà buscar fórmules complementàries fora d'aquest marc, per aconseguir que l'administració central financi activitats que, tot i correspondre a competències autonòmiques, i que tinguin, però, interès pel conjunt espanyol, no estan a l'abast dels Pressupostos de la Generalitat. Posem per exemple, per parlar d'una obra ja conclosa, de l'eix transversal o , per parlar d'un projecte, el transvasament d'aigua del riu Rodan. En ambdós casos la competència és clarament autonòmica però hi ha un benefici innegable per al conjunt de la societat espanyola. És clar que primer caldria que l'Administració Central invertís en el que són les seves competències cosa que, ara per ara, fa de manera tan deficient.

La literatura sobre el greuge de la despesa de l'Administració Central a Catalunya és abundant i sòlida. No cal insistir-hi massa. Només voldríem afegir-hi un exemple. El candidat Borrell quan era ministre d'obres públiques seguint una política de transparència informativa va inserir a la premsa diària una publicitat en què s'informava dels trams d'autovia que es posarien en servei cada any. En els anuncis corresponents a 1995 i 1996, els seus dos darrers anys com a ministre, es preveia fer 29,9 quilòmetres d'autovia a Catalunya, el 2,7 per cent del total espanyol. I no es digui que en aquest sentit hi ha anys bons i anys dolents, perquè la memòria del Pla General de Carreteres 1984-1991 constata que es varen invertir a Catalunya el 5,73 per cent del total dels recursos.

La perspectiva a curt termini

A curt termini, doncs, el pacte fiscal, o el nou acord de finançament que serà vigent durant el període 2002-2006, ha de contemplar, al costat de les finances de la Generalitat, un compromís de despesa pública a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat durant el mateix quinquenni. Pel que fa a les finances de la Generalitat els extrems a resoldre són els de sempre: el volum de recursos per al primer any del quinquenni, les vies per les quals arribaran aquests recursos a la Generalitat i l'índex que regirà per calcular els recursos en els successius anys del quinquenni.

Els recursos inicials del quinquenni no és pre-

visible que augmentin significativament en relació als del quinquenni 1997-2001. Les tendències dominants a limitar tant els ingressos com les despeses públiques, acompanyades de la persistència en la política de contenció del dèficit, obliguen a pensar que un increment de les disponibilitats per part de les Comunitats Autònomes hauria d'anar en perjudici de les disponibilitats de l'Administració Central. Tenint en compte que aquestes han quedat prou limitades, especialment pel que fa a les inversions, a causa de la política que ha obligat l'acompliment dels criteris de Maastricht, el seu marge de renúncia es gairebé nul. En conseqüència cal concloure que no són d'esperar increments remarcables en la dotació inicial de recursos per al conjunt de les Comunitats Autònomes.

Tampoc són de preveure grans canvis en la distribució dels recursos totals entre les diverses comunitats. Amb tot, seria de desitjar un reequilibri, que en tot cas serà limitat ja que aquest també ve condicionat per l'augment general de les disponibilitats i aquest, ja hem dit, serà molt petit. Aquest reequilibri hauria de suposar una millora de dotació per a les Comunitats dites de l'article 151 de la Constitució, les de competències màximes, en perjudici de les de l'article 143, les de competències mínimes. Aquest hipotètic reequilibri serà més fàcil en la mesura que les Comunitats del 143 assumeixin les competències en educació pròpies de les Comunitats del 151. Però aquest procés avança més lentament del que estava previst en els acords Aznar-Pujol de 1996 ja que amb data primer de gener del 1999 totes les Comunitats ja haurien d'haver-les assumit i, en canvi, únicament Aragó i Balears ho han fet plenament.

També caldria un reequilibri intern en el repartiment de recursos entre les Comunitats del 151, encara que aquestes no augmentin en el seu nombre. Entre Canàries, la Comunitat més ben finançada en termes de pessetes per habitant, i el País Valencià, la pitjor, cal estrènyer els marges de variació. Catalunya té en els dos reajustaments, entre comunitats del 151 i el 143 i dins de les comunitats del 151, possibilitats de millorar però el marge de millora és estret ja que el sostre per aquest concepte no deu ser superior a cinquanta milions de pessetes de 1999.

Un cop coneguda la quantitat inicial amb què compta cada Comunitat Autònoma cal determinar les vies per les quals arriben els recursos. Inicialment, el 1980, les vies eren, fonamentalment, dues: el rendiment dels impostos cedits i la participació en ingressos impositius de l'Administració Central. D'aquesta última partida el 1994 es va segregar una part, equivalent al quinze per cent del rendiment de l'IRPF a la respectiva Comunitat Autònoma, que en definitiva seguia procedent, però, dels ingressos impositius recaptats per l'Administració Central. El 1997 es va segregar un altre quinze per cent de l'IRPF que donaria lloc a un recàrrec autonòmic sobre el mateix impost. Què es pot segregar vers el 2002?

Es pot ampliar el percentatge de participació en l'IRPF. Es poden afegir, totalment o parcial, nous impostos directes amb una certa capacitat normativa, com per exemple societats. Es poden afegir impostos indirectes sense capacitat normativa, com per exemple una part de l'IVA o la totalitat dels impostos especials. Cap d'aquests impostos, però, té possibilitats d'augmentar sensiblement els recursos de cap Comunitat Autònoma, sigui quina sigui la seva estructura productiva. L'assumpció de qualsevol d'aquests impostos, amb la cessió únicament del rendiment, o incloent-hi la gestió o, encara més, amb cessió de part de la capacitat normativa, és positiu des del punt de vista polític però poc rellevant des del punt de vista econòmic.

Els canvis que poden haver en la fórmula d'actualització anual dels recursos durant el quinquenni 2002-2006 també són limitats. Pels mateixos motius que la dotació inicial no pot sofrir grans alteracions en relació a la dotació actual de fons per a les Comunitats Autònomes, les alteracions durant el quinquenni tampoc podran ser molt importants. No és indiferent el mètode d'actualització, creixement de la despesa equivalent, creixement dels ingressos, creixement del producte interior brut,... però el sostre en la revisió anual es més baix que en cap dels quinquennis anteriors.

Per millorar sensiblement a curt termini el finançament de Catalunya no queda altre camí que el d'assegurar unes inversions estatals quantitatives, sabent que hi ha dos fets que limiten el creixement en relació a la situació actual. D'una banda els aires que bufen a favor d'una contracció del sector públic, que ja s'ha fet notar però que encara es farà sentir amb més intensitat. No cal insistir perquè ja ens hi hem referit. L'altre topall ve imposat pel fet que augmentar la despesa a Catalunya suposaria disminuir-la en un altre indret o en unes altres partides. Els recursos addicionals per Catalunya han de sortir dels recursos esmerçats a, posem per cas,

Madrid o dels recursos dedicats a, diguem, la defensa. Ni una ni l'altra alternativa són fàcils, ni ho és qualsevol altra en què puguem pensar.

El compromís global d'inversions s'ha de formular en un llistat concret. Cal pensar-hi, encara que a qualsevol ciutadà/ana de Catalunya se li pot acudir amb facilitat una llista prou llarga. Ja hem avançat alguna idea, l'eix transversal o la portada d'aigües del Rodan, però hi podem afegir amb facilitat el pagament de certes obres ja realitzades. En aquest sentit el rescat de les autopistes de peatge és un pou quasi bé sense fons que constitueix un greuge comparatiu que, a més d'àmpliament sentit per la població com s'ha posat de manifest en els darrers mesos de 1998, fins i tot és reconegut com a tal pel propi govern del PP. Cal també incorporar-hi la realització de projectes que fa anys que, sembla, dormen el son dels justos, com l'aeroport de Barcelona, els ports de Barcelona i Tarragona, el TGV, la remodelació de centres històrics, la construcció de centres d'alta investigació, etc.

El més llarg termini

A més de mig termini, és a dir mes enllà del 2006, precisament quan acabi la vigència del concert basc, es pot pensar en establir un nou sistema de finançament que acosti els respectius sistemes de les Comunitats de règim foral amb les de règim comú. Aquest acostament es pot cercar amb l'intent de modificar els estatuts, i en concret l'Estatut de Catalunya o es pot cercar sense modificar-los. Creiem que la redacció actual de l'Estatut admet múltiples lectures i en concret és possible una interpretació que acosti el sistema de finançament de Catalunya al del País Basc. Precisament la vaguetat, que és la característica fonamental dels articles dedicats al finançament tant del període anomenat transitori com del període definitiu, permeten amb posterioritat una tal lectura.

En llegir ara aquells articles hem de tenir present les circumstàncies, tant polítiques com econòmiques, en què es van portar a terme les negociacions que culminaren en el projecte d'Estatut. Entre les circumstàncies polítiques en trobaríem de signe oposat. D'una banda les que afavoririen una redacció generosa i oberta de l'Estatut. En aquest sentit caldria destacar l'ambient general de Catalunya, del qual participaven totes les forces polítiques, ambient d'entusiasme i de grans esperances en l'autonomia. De semblant manera, es pot dir pel que fa a com es veia des de la resta d'Espanya l'autonomia catalana. Catalunya gaudia d'un gran prestigi i d'entrada semblava difícil negar-li res, excepte, és clar, en els medis en què tradicionalment dominava la reticència.

Pel que fa als aspectes polítics que influïen negativament en la negociació cal destacar que l'assemblea de parlamentaris ni constituïa una entitat amb un gran poder negociador ni els seus components compartien un model prou travat de l'Estatut, en especial pel que fa a les finances de la futura Generalitat. No cal oblidar, com a símptoma de la debilitat de la part catalana en la negociació, que el Govern de la Generalitat provisional en va quedar absolutament al marge.

Des de la redacció de la Constitució, en la qual encara no s'havia optat amb claredat per l'estat de les autonomies en contra de l'altra opció possible, l'estat amb autonomies, les coses s'havien anat decantant cap a la primera opció. Aquest fet havia de suposar, en certa mesura, una major gasiveria envers Catalunya, perquè es feia difícil tant donar una àmplia autonomia a tothom, que d'altra banda de bon començament quasi bé ningú exigia, com fer excepcions amb Catalunya que podien induir a greuges comparatius.

Les incerteses en l'ordre econòmic general d'Espanya i, molt particularment, les incerteses en l'ordre fiscal, també influïren de manera decisiva en les condicions de la negociació. El 1978 s'havia endegat una reforma fiscal que tot just el 1979 havia començat a caminar i en la qual quedaven pendents d'elaboració o de revisió molts aspectes essencials. Pel que fa a les incerteses referents a les condicions econòmiques generals els dubtes no eren menors ja que la situació de crisi no tan sols no semblava millorar sinó que tendia a empitjorar a la vista del comportament de la variable ocupació.

Donades aquestes circumstàncies polítiques i econòmiques no és d'estranyar que els articles referents al finançament de la Generalitat tinguin una vaguetat, que més endavant han donat lloc a interpretacions molt diverses. Especialment obscur és l'article 45, que és l'article clau en el finançament de la Generalitat, que per definir el percentatge de participació en la recaptació total de l'Estat per impostos directes i indirectes, inclosos els monopolis fiscals, remet a la disposició transitòria 3ª (s'establirà un percentatge en el qual es considerarà un cost efectiu global dels serveis transferits per l'Estat a la Generalitat, minorat pel total de la recaptació

obtinguda per la generalitat dels tributs cedits). Això vol dir que una peça clau en el finançament definitiu, el percentatge de participació en ingressos de l'Estat, es defineix a l'hora d'establir el mètode del període transitori. Tot un contrasentit.

De fet, durant el període en què va estar vigent el mètode transitori, cap any es va fixar el percentatge de participació, ni falta que feia, ja que, un cop fixat quin era el volum de recursos que cobrien el cost efectiu dels serveis transferits, es descomptava el rendiment dels impostos cedit i en resultava un tant alçat que es cobria amb transferències de l'Estat.

Aquest criteri de diferència també havia de ser present amb posterioritat en el mètode definitiu, a revisar cada cinc anys. Així quan s'havia d'aplicar efectivament l'article 45 de l'Estatut, és a dir un cop superat el període transitori, sí que hagués estat d'obligat compliment la determinació d'un percentatge de participació de la Generalitat en els ingressos de l'Estat, que s'hagués mantingut fix durant el quinquenni, i només hagués pogut variar a l'alça en la mesura que s'haguessin anat donant nous traspassos de serveis.

El fet que la negociació del mètode definitiu tingués lloc un cop aprovada la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes i es realitzés de forma conjunta amb la resta de les autonomies en el sí del Consell de Política Fiscal i Financera el 1986, va suposar que aquell mètode definitiu oblidés que en la lletra i en l'esperit l'Estatut preveia que s'havia de fixar un percentatge de participació en els ingressos de l'Estat que tenia caràcter permanent durant el quinquenni.

De fet aquest percentatge l'any 1986, darrer any de vigència del mètode transitori, va resultar ser del 1,5924897 i l'any següent, primer de vigència del mètode definitiu, va resultar ser del 1,3733442, quan aquest any s'incorporaren, teòricament, noves despeses, entre les quals les noves inversions corresponents a les competències traspassades, ja que aquestes no estaven incloses en el cost efectiu vigent en el període transitori. El 1988 el percentatge efectiu va tornar a disminuir situant-se aquesta vegada en el 1,1830774 per cent dels ingressos impositius de l'Estat.

Així doncs circumstàncies polítiques unides a circumstàncies econòmiques varen desvirtuar un Estatut que no havia deixat prou clar que la permanència del percentatge de participació en els ingressos de l'Estat era inamovible. Catalunya, i és clar les altres autonomies, no varen poder disfrutar del que en aquell moment es va dir *el efecto financiero*, és a dir l'increment extraordinari de la recaptació impositiva provocada pel nou sistema fiscal. Per aquesta via el 1987 la Generalitat de Catalunya va deixar d'ingressar, pel cap baix, és a dir sense incorporar-hi la nova inversió, 13.700 milions de pessetes que hagués rebut si s'hagués mantingut fix el percentatge de 1986. La pèrdua el 1988 ja va ser de 28.100 milions.

La forma concreta de determinar aquest percentatge per al període definitiu es negociarà, diu l'article 45, damunt les bases següents:

a) La mitjana dels coeficients de població i esforç fiscal de Catalunya, aquest últim mesurat per la recaptació al seu territori de l'impost sobre la renda de les persones físiques.
b) La quantitat equivalent a l'aportació proporcional que correspongui a Catalunya pels serveis i càrregues generals que l'Estat continuï assumint com a propis.
c) El principi de solidaritat interterritorial al qual es refereix la Constitució, que s'aplicarà en funció de la relació inversa de la renda real per habitant a Catalunya respecte a la resta d'Espanya.
d) Altres criteris que es considerin procedents.

Doncs bé, cap d'aquests criteris ha esta respectat ni per la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes ni pels acords que han regit el finançament de la Generalitat de Catalunya i en concret el percentatge de participació en ingressos de l'Estat en els períodes 1987-1991, 1992-1996 i 1997-2001.

És cert que l'Estatut no determina el pes de cadascuna de les variables en la determinació del percentatge o, si es vol, la fórmula de combinació d'aquestes variables per determinar el percentatge i és cert, d'altra banda, que fins i tot no s'especifica sobre quina base s'ha de calcular l'aportació catalana a la solidaritat. Malgrat la falta de precisió és del tot innegable que l'aplicació de l'Estatut comporta:

- el càlcul de la mitjana de població i esforç fiscal.
- el càlcul del valor dels serveis i càrregues que l'Estat continua mantenint com a propis.
- la determinació del percentatge amb el qual Catalunya col·labora a aquests serveis i càrregues.

- la inversa de la renda real per habitant a Catalunya respecte a la resta d'Espanya.

No sembla difícil determinar el valor d'aquestes variables. La mitjana del percentatge de població i esforç fiscal rondarà el 18 per cent. El valor dels serveis i càrregues que l'Estat continua mantenint com a propis ja està calculat en les lleis que regulen la quota del País Basc i, com en aquell cas, Catalunya podria col·laborar en aquestes despeses en proporció a la seva participació en la renda nacional d'Espanya, un 20 per cent, degudament minorat, de manera semblant al del País Basc, el que correspondria a Catalunya de la resta d'ingressos de l'Estat. La inversa de la renda per habitant rondaria la xifra del 0,7.

Una interpretació elemental, però lògica, per bé que no l'única possible, de l'article 45 de l'Estatut seria la següent: 1) a Catalunya li correspon el 18 per cent dels ingressos impositius de l'Estat; 2) a la quantitat resultant cal restar-hi l'aportació catalana per fer front a les càrregues que l'Estat continuï assumint com a pròpies, que si fos proporcional al PIB català, com el cas del País Basc, ja inclouria l'aportació per solidaritat. No cal discutir, per tant, quin és l'abast o l'import de la solidaritat: el mateix que es desprèn de l'aplicació de la llei del concert i de la llei de quotes del País Basc.

És possible posar unes xifres aproximades, referides al 1997:

- El 18 per cent dels ingressos impositius (inclosos els cedits a les CCAA) serien 3.034 mil milions de pessetes ja que els ingressos impositius totals serien 16.855 mil milions, suma de 7.885 mil milions d'impostos directes recaptats per l'Estat, 6.250 mil milions d'impostos indirectes, 977 mil milions d'IRPF de les CCAA, 732 mil milions d'altres imposts cedits a les Comunitats Autònomes i de 1.011 mil milions recaptats al País Basc i Navarra.
- El 20 per cent de les càrregues assumides per l'Estat s'elevarien a 2.501 mil milions de pessetes ja que la quantitat estimada en la llei de quotes basca per al període 1997-2001 és de 12.506 mil milions de pessetes.
- El 20 per cent dels ingressos no impositius, inclòs el dèficit, serien 1.652 mil milions de pessetes ja que la diferència entre les despeses totals de l'Estat i els seus Organismes Autònoms i els ingressos impositius és de 8.262 mil milions de pessetes.

Els ingressos de la Generalitat de Catalunya el 1997 haguessin estat de l'ordre de 2.185 mil milions de pessetes (3.034 - 2.501 + 1.652), i caldria afegir-hi les transferències per sanitat i serveis socials que per aquest any es preveien de 580 mil milions de pessetes, cosa que hagués representat un pressupost total superior als 2.765 mil milions de pessetes, és a dir un 46 per cent superior al que va aprovar el Parlament de Catalunya.

Aquesta xifra és un sostre alt de les possibilitats de l'Estatut que pot tenir únicament la utilitat de ser un punt de referència i que mostra, almenys, que són possibles diverses lectures dels articles de l'Estatut de Catalunya referents a les finances.

La seguretat ciutadana a la dècada dels anys noranta

Amadeu Recasens

La dècada dels anys noranta representa, probablement, el període de l'estabilització del concepte de seguretat de Catalunya. Això no vol dir que a partir d'ara la seguretat esdevingui quelcom de fixat, d'inamovible, sinó que s'ha arribat a un punt de definició que ja permet treballar amb conceptes concrets, amb tendències marcades.

1. La influència determinant de la dècada dels anys vuitanta

Els anys vuitanta, la primera dècada sense dictadura, van suposar pel que fa a la seguretat un gran esforç de reconstrucció teòrica, política i social d'idees i d'imatges. Comprendre i interpretar el sentir social respecte de la seguretat, i el sentit jurídic de la Constitució (especialment en els seus articles 104, 126, 149.1.29 i concordants) no fou una tasca fàcil. (Paniagua J.L. i Gutiérrez F. 1983; Ballbé M. 1983; Martín Villa R. 1984; Barcelona Llop J. 1997).

La voluntat reiteradament manifestada pels ciutadans mitjançant totes les vies d'expressió –des de manifestacions fins a l'exercici del vot–, pels partits polítics en els seus programes i pels intèrprets de la Constitució, era la de canviar el vell concepte franquista d'*ordre públic*. Aquest es basava en un esquema molt simplista i alhora contundent, sobre la base d'una normativa restrictiva de drets i llibertats (Ley de Orden Público) i el control binari de la mateixa: s'obeeix, no passa res; no s'obeeix, repressió. L'Estat es defensava dels seus propis ciutadans. El bé protegit era l'ordre establert per l'Estat i especialment en els espais públics (l'expressió "la calle es mía" que s'atribueix a l'alesho-res "Ministro de la Gobernación" Manuel Fraga Iribarne, és un esplèndid compendi de la concepció franquista de l'ordre públic). Òbviament aquesta fórmula no s'adequava a un model democràtic i constitucional, i tampoc a una societat madura i avançada a l'estil de la de la resta d'estats europeus. Calia doncs canviar-la, i fins i tot de manera gràfica i pedagògica, canviar-ne el nom.

Com a alternativa aparegué el concepte de *seguretat ciutadana*, entesa com a element fonamental de convivència dels ciutadans i com a obligació de l'Estat. La seguretat i la seva preservació esdevé així garantia de l'exercici de drets i llibertats, i no un dret en si mateixa. Això és fonamental per evitar interpretacions que han pretès que la seguretat constitueix un dret que pot contraposar-se a d'altres drets. Aquesta postura podria donar peu a la perversió de demanar la restricció de certs drets per fer prevaler el "dret" a la seguretat, per tal de garantir millor els drets que ella mateixa anul·laria.

Ara bé, el concepte de seguretat ciutadana adquireix perfils menys definits que el d'ordre públic. Aquest darrer és suposadament "objectivable", a través de les estadístiques i –sobretot de la seva manipulació–, i permet analitzar si baixa o puja el nivell d'obediència a l'Estat. En canvi, el concepte de seguretat ciutadana inclou forts elements de subjectivitat, en incorporar com a element substancial la "percepció" que el ciutadà té respecte del seu nivell de capacitat d'exercici de drets i llibertats. En incloure dades com els sentiments, la por, les impressions; en no poder descurar fenòmens de comunicació –mediatitzats o no– d'aquestes sensacions, en treballar en el camp de les relacions socials, la definició tancada i taxativa esdevé cada

cop més difícil. En l'esforç d'abastar la totalitat del fenomen, la seguretat i/o el seu negatiu la inseguretat esdevenen bifronts. Es divideixen en "objectiva" (la que es suposa que existeix a partir de la detectada) i "subjectiva" (la que es percep com a existent pels ciutadans, sigui o no real).

Des del punt de vista dels cossos de policia com a principals encarregats de garantir aquesta seguretat, els anys vuitanta representen un període confús on cada una de les administracions a les quals la Constitució encarrega aquesta mena de tasques (l'Estat, les Comunitats Autònomes i els Municipis) desenvolupa un model policial diferent i sovint encavallat amb els altres. Així, la dècada dels vuitanta veu l'immobilisme de l'administració central, que s'obstina en el manteniment del seu model centralista; el restabliment i l'inici del desplegament de les policies autonòmiques al País Basc, Catalunya i Navarra i la reinaxença de les policies locals a partir de l'afany i la voluntat dels nous consistoris democràtics per disposar d'una força propera als ciutadans.

Els esforços per coordinar aquests models i els tímids intents de desconcentració estatal foren a totes llums insuficients. D'entrada, ja té difícil justificació el fet que no existís des de l'inici de la vigència de la Constitució una Llei que desenvolupés el seu article 104. De fet es treballava amb la incompleta i preconstitucional Llei 55/1978, de 4 de desembre "de la policía" elaborada per l'equip d'aleshores Ministre de l'Interior Rodolfo Martín Villa. La Llei fou promulgada uns dies abans de la Constitució, probablement per evitar haver de desenvolupar temes constitucionals com ara les policies autonòmiques o el sindicalisme de la policia. Es trigaren 8 llargs anys en elaborar la Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març "de Forces i Cossos de Seguretat", que si bé constituí un avenç pel simple fet d'existir, fou alhora una magnífica ocasió perduda per establir un model de policia àgil i ric en la seva diversitat. Són massa els recels, les mancances, la gasiveria i els incompliments d'aquesta Llei encara vigent, que reclama urgentment la seva reforma en matèries com la definició de funcions entre les policies, la policia judicial, els òrgans de coordinació, etc.

Element fonamental del concepte i percepció de la seguretat, la Justícia a la dècada dels vuitanta tampoc acabà de trobar el seu lloc. Immersa ella mateixa en el seu propi procés de reestructuració i d'identitat, fou incapaç de modificar la pròpia normativa fonamental. Així, en temes de seguretat, es troba a faltar la reforma del codi penal, de la Llei d'enjudiciament criminal, o la Llei Orgànica del Poder Judicial. Aquesta darrera, de 1985, introduí algunes reformes en matèria de policia judicial però un any després, la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat modificà de manera restrictiva l'esmentada norma, suscitant seriosos dubtes sobre el desenvolupament coherent i harmònic de l'article 126 de la Constitució. Els tribunals, malgrat la gran tasca del Tribunal Constitucional sota la presidència del malaurat Francisco Tomás i Valiente no aconseguiren racionalitzar la situació (Palau A. 1996).

2. Una dècada d'estabilització

Podem doncs, afirmar que els problemes i l'evolució de la seguretat ciutadana a la dècada dels noranta són directament tributaris de l'evolució de la dècada precedent.

Certament, aquests darrers deu anys ens han aportat sobretot, estabilització. D'alguna manera – i probablement no de la més òptima– tot el conjunt de temes aquí exposats ha tendit a solar-se, per la voluntat i l'esforç dels citutadans, de les administracions, o senzillament per l'obstinada força dels fets, de la realitat. A això cal afegir l'aparició de nous elements, de nous fenòmens, de noves sensibilitats que han afectat l'àmbit de la seguretat.

2.1. La seguretat en una societat complexa

Probablement a nivell del pensament en general i posteriorment del pensament sociològic, una de les principals incorporacions d'aquests darrers anys hagi estat la del concepte de complexitat. Vivim en societats complexes i com a tals cal entendre-les a partir del coneixement multidimensional, com un tot no parcel·lat i en constant evolució (Morín E. 1994). Es tracta de percebre el nostre entorn com un tot indestriable i no reduccionista, i la seguretat com a una més de les parts d'un teixit complex. Això resitua la seguretat en el seu entorn.

Aquest sentiment de permanent evolució, de canvi, de transformació, ha marcat fortament l'àmbit de la seguretat i el seu estudi, que s'ha decantat definitivament cap a l'esforç d'interpretar millor les dades objectives i d'entendre i de controlar els moviments i les mutacions de la seguretat/inseguretat subjectiva. S'han desenvolupat així instruments i metodologies per conèixer en tota la seva

extensió l'abast de la criminalitat i la percepció ciutadana de la mateixa. Això d'altra banda ha generat un nou fenomen, el de l'estudi aprofundit i individualitzat de la delinqüència urbana.

De fet, per poder elaborar aquests instruments de coneixement, ha calgut que ho fessin administracions amb certa capacitat de poder dirigir-se al ciutadà, de costejar la despesa del treball (que tot sovint inclou costoses enquestes i anàlisis sociològiques) i amb possibilitat d'acció executiva per palliar, millorar i corregir el que s'ha reflectit en els estudis empírics.

De les administracions presents a Catalunya, la de l'Estat no disposava de capacitat ni de voluntat suficient. Si bé és cert que el CIS (Centro de Investigación Sociológica) ja havia treballat el tema de la seguretat de manera esporàdica, el Ministeri de l'Interior no va prendre postura seriosa en aquest respecte fins a la creació d'un Gabinete de Estudios i Prospectiva el 1994, que suposà un intent de concentrar i impulsar els estudis i l'anàlisi de l'estructura de la policia espanyola i l'interès per les enquestes. Tot i així l'Estat no estava ni està en condicions per aprofundir el coneixement sectorial a les comunitats autònomes, car el seu àmbit, forçosament, és un altre. El desenvolupament de la policia autonòmica minvarà definitivament aquesta possibilitat a Catalunya, a favor del Departament de Governació de la Generalitat.

De tota manera, en els efectes de deixar clara una tendència general, cal assenyalar respecte de l'evolució de la delinqüència coneguda, que aquesta passà de (en milers) 879,8 el 1986 a 901,7 el 1994, és a dir, un lleuger increment mig de 0,3%, però que analitzat sectorialment, no parà de decréixer des de la punta més alta de 1990 (1018,6) fins al 1994, de manera que l'increment mig de 1990-1994 fou de –2,9%. Els totals han tornat a créixer moderadament a partir de 1995 amb els següents resultats: 908,3 el 1995; 930,8 el 1996; 924,4 el 1997; 917,3 el 1998 (font: Secretaria de Estado de Interior, Gabinete de Estudios y Prospectiva/Gabinete de Coordinación).

A Catalunya, l'evolució anyal de la delinqüència ha tingut una tendència general a la baixa, llevat de casos o delictes molt específics. Les estadístiques no obstant pateixen les conseqüències del desenvolupament del nou model de policia, cosa que vol dir que són parcials depenent dels cossos operatius en el territori. Així, pel que fa als cossos estatals (excloent els delictes registrats per la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) es constata una tendència generalitzada a la baixa des de 1991:

1991	212.313
1992	187.789
1993	180.748
1994	166.910
1995	169.561
1996	167.920
1997	156.875

(font: Departament de Governació).

Pel que fa a l'Administració de la Generalitat, no és fins al 1994-95 que es donà un impuls definitiu al desplegament de la Policia Autonòmica, mitjançant uns acords amb l'Estat que desbloquejaren una situació d'estancament en aquest tema. El progressiu desplegament territorial dels Mossos d'Esquadra, està permetent la creació del marc idoni per elaborar aquests instruments i metodologia i aplicar els seus resultats amb garantia suficient de poder-los traduir en polítiques de seguretat. És per tant d'ara endavant el moment idoni per a la posada en marxa d'aquests imprescindibles mecanismes de coneixement. Ja s'estan preparant, un seguit d'estudis i enquestes des del Departament de Governació, a través de la Direcció General de Seguretat Ciutadana i l'Escola de Policia de Catalunya. Ambdós organismes treballen coordinadament en aquest sentit, però no serà probablement fins a la propera dècada que es vegin resultats tangibles amb prou prospectiva d'anàlisi.

2.2. El context urbà

En l'àmbit municipal, la ciutat de Barcelona ha sigut centre de la majoria d'estudis i d'anàlisis. Pel que fa al nivell de delinqüència, durant el període 1990-94 a Barcelona capital s'ha passat (en milers) per les següents xifres: 93,6 el 1990, 92,8 el 1991, 78,7 el 1992, 73,5 el 1993, i 42,6 el 1994 (font: Govern Civil de Barcelona).

D'altra banda, l'administració barcelonina, l'única que pels mitjans de què disposa pot dur a terme enquestes i anàlisis elevades sobre la delinqüència, ha assumit la seva responsabilitat i està treballant les enquestes de victimisme des del 1984. El 1987 es redissenyaren aquestes enquestes i s'establí una metodologia i un instrumental que han

variat poc i han permès ja de disposar d'una seqüència de deu anys. Es pot constatar, sempre a nivell urbà, que l'índex de victimisme ha baixat de manera pràcticament continuada des de 1984 fins a 1993 en un 46,7%. Aquest fet s'ha explicat a partir de la major eficàcia de les polítiques de prevenció i del sistema de justícia penal; el descens de la problemàtica generada per les drogodependències; una major consciència ciutadana per l'autoprotecció, i el possible desplaçament de l'activitat delictiva, tant des de la perspectiva territorial com d'especialització (no residents). Això ha anat acompanyat d'un important augment de les mesures d'autoprotecció adoptades pels ciutadans i d'una tendència a l'alça de l'índex global de denúncies amb quasi bé un 15% d'increment entre 1984 i 1993. Alhora han baixat els índexs de víctimes i per tant, l'anàlisi combinada d'ambdues dades permet tenir un coneixement més real de l'activitat delictiva a Barcelona.

Les enquestes de victimisme, a més, permeten saber quines variables preocupen els ciutadans pel que fa a la seva seguretat, que en aquests anys, s'ha centrat en la violència juvenil i els drogoadddictes, i en general en la violència irracional. Les pors dels ciutadans, en canvi, se centren en l'agressió física o la intimitat personal.

El consum de drogues, l'atur, i la manca d'educació són les causes de la delinqüència que la ciutadania considera com a principals, i l'aposta dels enquestats és clarament a favor de la prevenció (61%) enfront de la simple repressió (25,3%) (Ajuntament de Barcelona 1990; 1994).

2.3. L'evolució del concepte de seguretat

A més de la problemàtica de la seguretat urbana, aquesta dècada ha vist desenvolupar-se una important dicotomia que podríem definir com una tensió macro-micro. El nivell macro té a veure amb els grans temes que han sorgit en els darrers anys lligats a l'evolució internacional en aquesta matèria. Així, a la dècada dels setanta la preocupació internacional i especialment l'europea se centrava en la temàtica derivada del terrorisme, a la qual s'afegí, en la dècada dels vuitanta la preocupació pel narcotràfic i les seves xarxes. La dècada dels noranta ha vist sorgir un nou focus de preocupació internacional amb el fenomen de la lliure circulació de persones derivada de l'Acta Única Europea (1987), de l'aprovació del Tractat de Maastricht i de l'entrada en vigor (el maig de 1999) de la reforma d'aquest Tractat amb el Tractat d'Amsterdam. El resultat ha estat la creació d'un espai de policia europeu, i els seus successius moments (Trevi, Schengen, Europol) n'han deixat clar testimoniatge (Recasens A. 1995 a, 1995 b, 1996).

Pel que fa a la tendència micro, des dels inicis dels anys noranta s'ha desenvolupat un interès creixent per la policia de proximitat o comunitària. Es tracta de buscar una policia propera al ciutadà, capaç de resoldre els problemes de la vida quotidiana i de generar una sensació de seguretat. A través d'aquesta visió, la policia desenvolupa la seva tasca amb una actitud de recerca de solucions dels factors que es troben a la base dels problemes de barri, i això en sintonia amb els grups i organitzacions ciutadanes del lloc a partir de la idea de "partenariat", és a dir d'associació o interlocució entre els diversos actors de la seguretat. Aquest concepte de micro-integració hauria de permetre la disminució de la inseguretat tant a nivell objectiu com subjectiu en petits espais (Ferret, J. i Ocqueteau, F. 1998; Normandeau, A. 1998).

Fins i tot en els plantejaments més avançats, i sempre que existís un marc jurídic habilitat i una adequada formació professional per als policies encarregats de dur a terme aquesta mena de funcions, es podria pensar en models –sempre limitats– de mediació, en què més enllà de la resolució primària de conflictes, el policia fos realment l'agent que proposés l'arbitratge en la solució de certes problemàtiques. Aquesta opció hauria d'anar íntimament lligada amb un nivell de justícia i de proximitat molt més enfocada a la resolució àgil d'aquesta mena de fets que es poden quantificar de menors però que generen una forta sensació d'inseguretat i per tant una gran distorsió de la convivència social.

A l'altre extrem del nivell micro trobem les teories de la tolerància zero, que són alhora tributàries de les tesis de les "finestres trencades" (Wilson J.Q. i Kelling G.L. 1982). Aquesta teoria argumenta que la manca de resposta enfront de petites faltes o actes incívics generen la imatge de deixadesa que condueix progressivament a la por, a la comissió de delictes i a la degradació del medi urbà i social, tancant així un cercle que aprofundeix cada cop més en la pròpia degradació i acaba desolant barris i fins i tot ciutats. Per trencar amb aquesta dinàmica s'ha proposat la implantació de la dita "tolerància zero", quin exemple més clar és el de la

campanya duta a terme a Nova York des de 1994 pel comissionat de policia Bill Bratton i l'alcalde Giuliani. Es tracta de no deixar passar ni la més mínima conducta contrària a la normativa o als bons costums en determinats barris o zones de la ciutat. Aquest model comporta forts riscs d'intolerància, de formació de ghettos, confrontació i absorció de recursos de policia. Tant és així, que no es considera un model exportable ni tan sols en països de cultura tan propera a la nord-americana com és el cas d'Anglaterra, on Brian Hayes vicecomissionat del Servei de Policia Metropolitana de Londres explicava en un article publicat a "Policing Today" que aquest model no era adequat ni exportable al Regne Unit (Hayes 1997).

3. Conclusions

L'evolució de la policia durant aquesta dècada, com ja s'ha dit, ha anat cap a un model federalista on es va consolidant la idea d'una policia de Catalunya constituïda per la suma de la policia autonòmica i les policies locals, que amb les seves corresponents tasques abastarien tot l'espectre d'una policia ordinària i integral del territori català. Aquests cossos coexistiran amb la policia de l'Estat a Catalunya, que romandrà amb missions de tipus extra i supracomunitari, és a dir, aquells problemes que tinguin origen fora de Catalunya o importants repercussions internacionals. El gran repte de la policia d'aquesta dècada a Catalunya ha estat l'establiment de mecanismes de coordinació entre els diferents cossos operatius en el territori, així com la construcció d'elements interns per a la millora de l'eficàcia i de l'eficiència, és a dir, instruments de gestió de la policia, elements organitzatius i de direcció i millora substancial de la formació.

Podem afirmar que amb les reformes exposades, el marc del model de policia ha estat gairebé definitivament establert, quedant pendents parts de la seva execució, com ara el definitiu desplegament de la Policia de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra, o les fórmules concretes d'execució de la distribució funcional acordada entre els diferents cossos.

El còmput de la delinqüència es planteja com a problemàtic atesa la disparitat de criteris i la desconnexió entre diverses estadístiques. Això les fa només relativament fiables. Si bé és difícil treballar amb aquestes xifres, es pot almenys concloure que la delinqüència coneguda ha tendit a estabilitzar-se en uns nivells que la majoria de la població sembla considerar "assumibles", ja que la inseguretat ciutadana ha deixat de ser la preocupació prioritària per situar-se en un pla més discret però constant entre els elements d'alarma social. La inseguretat subjectiva no té encara a Catalunya prou instruments de mesura, si bé es pot afirmar que, si més no a Barcelona manifesta una moderada però clara tendència a la disminució.

Si la dècada dels anys noranta ha sigut la d'estabilització, cal esperar que la propera sigui la de la plena normalització d'un model de seguretat i d'uns instruments de mesura i valoració que permetin el desenvolupament d'unes polítiques de seguretat ben fonamentades, concretes i avaluables.

Dificultats i reptes d'un model policial català

Quan els historiadors analitzin la nostra història recent, i en concret la transició democràtica del franquisme a les actuals institucions democràtiques, no crec que entenguin massa bé la manca de sentit d'Estat i fermesa de la classe política que va dirigir aquest període històric, i com un rere l'altre varen anar desnaturalitzant els possibles eixos de poder polític que haurien pogut conformar una reconstrucció nacional capaç de permetre a la nació catalana de crear elements de simbologia nacional.

En el cas concret de la creació de la Policia de Catalunya, que potser amb els anys es demostrarà, sinó es frustra aquesta esperança, que serà un dels únics elements emblemàtics i diferencials de la nostra nació, també la nostra classe política va demostrar greus complexos d'inferioritat i vassallatge envers els poders fàctics de l'Estat espanyol. Era una classe política que tremolava davant tot el que sonés a seguretat, policia o defensa, o la portava a un mal entès i malaltís acomplexament progressista, com si a les nacions en les quals hi hagués governs i institucions democràtiques i progressistes no existissin les forces de seguretat i defensa, i evidentment ni en l'elaboració de la Constitució espanyola, i més trist encara, en el nostre Estatut. L'Estat espanyol -el seu sentit d'Estat- ens va fer tots els gols possibles per evitar que en un futur Catalunya pogués seriosament bastir un dels seus eixos de poder polític, el poder coercitiu.

En l'etapa del President Tarradellas, l'afer no es va posar ni sobre la taula de negociacions; n'hi havia prou a fer creure al nostre President que la Guàrdia civil se li quadraria marcialment al seu pas.

En la llarga etapa de govern del President Jordi Pujol, hi ha hagut tres períodes molt diferenciats: el primer començà amb el conseller Vidal i Gayolà, que va intentar posar les bases del model policial amb il·lusió, però no va ser entès ni pel govern ni pel seu partit ni per la mateixa societat. Després, en aquest mateix període va ser nomenat conseller Macià Alavedra, que amb un perfil alt i potent políticament fou capaç de crear un equip plural i transversal que va posar les bases i els fonaments tant estructurals com de projecte, i de definir l' opció i definició del que serà la Policia de Catalunya en un model aprovat majoritàriament pel Parlament de Catalunya.

Les conseqüències del 23-F i possiblement atres pactes inconfessables varen portar el President Pujol a refredar i posar al ralentí durant prop de deu anys el Model Policial Català. Es va descompondre l'equip plural i transversal, que no va poder suportar anys i anys d' "ara no toca", i es van cremar il·lusions i persones que havien cregut que era possible fer quelcom de diferent en la seguretat del nostre país.

Deu anys després, el President Jordi Pujol començà un altre període, potser ja amb no tants lligams i pactes; va adonar-se que la seva obra de govern estava mancada d'elements característics i simbòlics que marquessin la diferència de la realitat plurinacional amb què el President semblava dirigir la seva política en el marc de l'Estat espanyol, i un d'ells evidentment era la Policia de Catalunya. També hi havia una situació en la política estatal que li permetia aconseguir competències a canvi de donar governabilitat als governs de torn de l'Estat.

En aquest marc, el President Pujol va decidir "ara toca policia" sense adonar-se, potser, de com serien difícils de recuperar deu anys d'immobilisme, de no creació de la infraestructura tècnica i humana per bastir el model policial i l'experiència no acumulada, en un període que molts professionals de les nostres Policies Locals i els Mossos d'Esquadra varen malbaratar amb tics i endropiment.

La nostra classe política i la societat mai no podran comprendre la frustració i el desengany de centenars de noies i nois del nostre país que, trencant una imposada tradició producte dels nostres complexos, van optar per fer-se policies; aquella etapa va ser molt difícil.

I si CiU , el President Pujol i el seu Govern, han demostrat reiteradament la seva manca de

voluntat d'Estat, encara era més evident amb Minoria Catalana a Madrid, que va ser coautora de la llei de Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, la qual impossibilitava que Catalunya gaudís d'una policia integral, amb majúscules, i no un simple cos auxiliar dels Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat.

Tot i els elements negatius exposats fins ara, el President Pujol decidí fa quatre o cinc anys de posar com a prioritat del seu Govern la creació i desplegament de la Policia de Catalunya que substituís els CFSE i, aprofitant la conjuntura política favorable en l'última etapa del

PSOE i ara amb el PP a Madrid, construís un Model Policial i el seu desplegament basantse en un pacte polític conjuntural, però sense modificar la llei de CFSE, que sempre és present com una espasa sobre el cap en tots els passos endavant que es fan positivament per desenvolupar i desplegar la nostra policia.

En acabar aquesta cinquena legislatura del President Pujol, és evident que el desplegament a les comarques gironines i lleidatanes col·loquen el desplegament de la nostra policia en una situació pràcticament impossible de retorn al passat, mani qui mani a partir del 17-O.

El Model Policial per l' any 2000

Catalunya afronta aquesta nova legislatura - i la data emblemàtica de l'any 2000- amb diversos reptes de la seva reconstrucció nacional, i el de la substitució dels CFSE per la Policia de Catalunya és, agradi o no, un dels elements més representatius i emblemàtics de la recuperació del poder polític i sobirania.

El desplegament de la nostra policia, i el model de seguretat pública que li ha de donar suport, afrontarà el seu repte més important: la substitució de la policia estatal a les comarques barcelonines i a la capital de Catalunya.

El 17-O, doncs, hi ha vuit mil professionals de la nostra Policia Local, professionals poc o no gens considerats, cinc mil Mossos d'Esquadra i centenars, potser milers, de nois i noies que voldrien formar part de la policia de Catalunya, que exigeixen a la nostra classe política i als partits polítics, seriositat i responsabilitat davant la històrica etapa que comença.

Sembla que uns quants anys de lluita de les organitzacions sindicals de la policia, d'experts i estudiosos de la temàtica de la seguretat, han aconseguit que les principals forces polítiques plantegin la necessitat de dotar el proper Consell Executiu de la Generalitat d'un veritable Departament de l'Interior, que superi i flexibilitzi l'actual macrodepartament de Governació; s'espera també que la improvisació i a vegades la frivolitat no siguin la norma en els nomenaments dels càrrecs polítics d'aquest nou Departament.

Un dels errors històrics que han portat al desencís i a la manca d'il·lusió els membre de la Policia de Catalunya, és la manca de capacitat del Govern de la Generalitat i de molts ajuntaments de Catalunya de motivar i fer participar aquests professionals en la construcció del nou Model Policial: s'ha primat els comandaments per sobre de la immensa majoria dels quadres i de la base de la policia i s'han glorificat i exemplaritzat els CFSE parlant del "llistó tan alt" que deixaven a Catalunya; ningú no demanava la crítica al passat, però l'exemplarització comporta la perplexitat a les noves generacions de policies, que es pregunten si tan bé i exemplarment actuaven, per què la seva substitució?

Igualment, molts professionals i experts de la seguretat es pregunten si és voluntat de la nostra classe política i les institucions d'anar més enllà d'un canvi d'uniforme, de llengua i de dependència política, i que tota la resta ja els anava bé.

Una altra qüestió vital per dur a bon terme el desplegament de la Policia de Catalunya és: quina serà realment la funció dels CFSE que continuïn al país?, qui els comandarà i coordinarà amb la Policia de Catalunya?, quin serà el futur dels ciutadans de Catalunya membres dels CFSE que volen viure i treballar a casa nostra?; és una bona solució permetre els seu traspàs a la Policia de Catalunya buidant així els CFSE d'aquells pocs professionals integrats al país?

Res no pot plantejar-se sense estudiar-ho amb profunditat i responsabilitat. Les propostes de privatitzar els serveis de seguretat dels jutjats i les presons són un exemple de frivolitat que no ens podem permetre.

Catalunya i les seves institucions tenen una oportunitat única i potser irrepetible de consolidar un model propi de seguretat pública que afronti, superi i adapti a la societat catalana tots els reptes del gran canvi social i humà que tots

conscientment veiem en l'esdevenidor de la nostra nació i el nostre futur a Europa.

Catalunya, policia i consens

Per consolidar el Model Policial Català, cal que la societat a la qual ha de servir el senti com a propi, tant el model com els seus professionals, i que tots els ciutadans de Catalunya entenguin que la policia catalana no vol ser la policia d'aquella institució o d'aquella opció política, servir els poderosos de sempre o convertir-se en el que voldrien molts buròcrates de la política, els seus escamots per solucionar els problemes que potser ha generat la incompetència de gestions de govern interessades o improvisades.

Tot i que, evidenment, la policia sempre mantindrà la seva fidelitat a les institucions lliurement escollides pels ciutadans i farà que prevalguin les lleis.

Avui, a la nostra policia de Catalunya, hi ha molts problemes tant a les policies municipals com als Mossos d'Esquadra, i les culpes de la situació estan molt repartides políticament; tot plegat obliga que ningú utilitzi la Policia de Catalunya i el seu model policial per a interessos partidistes o electoralistes. Si realment volem afrontar el repte dels propers anys a Catalunya i crear una policia i un model de seguretat pública que perduri com un exemple diferencial del fet democràtic i nacional català, cal que cada pas endavant que es doni, es faci des del consens i la complicitat en la reconstrucció nacional.

Miquel Sellarès

Cap a la consolidació d'un model sindical

Mateu Hernández i Jacint Jordana

1. Introducció

Malgrat la seva diversitat, a Europa, els sindicats presenten un conjunt de característiques comunes, tals com una capacitat de representació relativament elevada, el predomini de les fórmules de negociació col·lectiva sectorial o la presència d'un diàleg social més o menys estable, entre els governs, els empresaris i els treballadors. Aquestes característiques configuren un model europeu de relacions industrials, que en la seva generalitat, no és observable en cap altre continent (OIT, 1998). No obstant això, dins el model europeu podem observar grans variacions segons els contextos nacionals (Crouch, 1993), o els àmbits sectorials (Schmitter, 1992), cosa que ha portat sovint a destacar l'existència de varietats molt significatives dins el conjunt europeu, que van des de les tradicions corporativistes molt estables dels països del nord d'Europa, fins a les actituds escassament institucionalitzades predominants als països del sud d'Europa (Ferrara, 1995; Visser, 1998; Wiarda, 1982). Tenint en compte els aspectes esmentats, en aquestes pàgines es volen introduir alguns elements sobre l'evolució recent del sindicalisme a Catalunya, per tal de valorar fins a quin punt aquest s'inscriu –un cop ja situats en una fase de normalitat democràtica– en les tendències més generals de caràcter europeu, i en particular, de les característiques predominants al sud d'Europa.

Abans d'entrar a analitzar el període que ens ocupa, però, cal recordar que durant els anys de la transició a la democràcia, a Catalunya i a Espanya els sindicats varen afrontar un difícil dilema, entre la necessitat de donar suport a la transició política i la necessitat de portar a terme un fort desenvolupament de les seves organitzacions. Les estratègies adoptades foren diverses, però en general tendiren a assegurar l'èxit de la transició, abans que la seva pròpia consolidació interna, la qual cosa varen pagar car al llarg de la dècada dels vuitanta, quan patiren una forta crisi d'identitat, alimentada a més per una gran competència intersindical entre opcions vinculades a diferents partits polítics. En aquells anys, també es va definir el marc institucional bàsic de les relacions laborals, on la intervenció estatal va afavorir la concentració sindical. Globalment, tot va conduir a la consolidació d'un sindicalisme bipolar, basat en UGT i Comissions Obreres, la primera lligada a l'espai polític socialista, i les segones vinculades a l'espai comunista. Altres opcions sindicals desvinculades d'opcions polítiques consolidades restaren en posicions minoritàries, o bé mantingueren un abast limitat sectorialment. No obstant això, el mapa sindical no va quedar completament definit pel predomini de les dues grans confederacions. A algunes autonomies històriques on s'havien desenvolupat partits polítics de caràcter nacionalista, varen sorgir opcions sindicals alternatives, d'abast multisectorial, vinculades a aquests partits nacionalistes. Així, aquestes opcions competiren amb les branques regionals de les grans confederacions estatals, i els seus resultats, tant en termes de consolidació organitzativa com d'atracció dels treballadors foren de força èxit.

Si durant la major part dels anys vuitanta semblava que en el conjunt de l'Estat els sindicats estaven destinats a un declivi permanent –fruit del constant canvi tecnològic i econòmic–, aquesta tendència no s'ha confirmat durant els anys noran-

ta. Tot al contrari, en els darrers anys podem afirmar que s'ha produït una consolidació relativa d'unes certes característiques del sindicalisme a Espanya, i també a Catalunya, tant en termes interns (com a organitzacions) com en termes externs (d'acceptació social), que ha afectat gairebé totes les organitzacions sindicals. L'afiliació s'ha doblat, ha desaparegut gran part de la conflictivitat de les eleccions sindicals i els seus resultats són força estables, a més, els sindicats es mantenen molt ben arrelats organitzativament a les grans i mitjanes empreses. Aquesta 'nova' força –tot i les seves limitacions– ha donat una significativa capacitat d'intervenció social al sindicalisme dels anys noranta, que –entre diverses dimensions– s'ha concretat també en una major presència en els nivells de govern locals i autonòmics, i ha permès desenvolupar un ampli procés de diàleg social.

A Catalunya, els intents d'impulsar un sindicat nacionalista no varen tenir massa èxit. Durant els anys vuitanta, junt amb un intent de reconstruir el CADCI (Centre Autonomista de Dependents del Comerç i de la Indústria), es va configurar el 1983 la CSTC (Confederació Sindical de Treballadors de Catalunya). Més endavant, l'any 1987, es va formar la nova CSC (Confederació Sindical de Catalunya) que integrà la CSTC i altres petites organitzacions sectorials, com un intent important de construir una confederació que integrés totes les forces sindicals d'orientació nacionalista que no estiguessin vinculades a una organització d'àmbit estatal. Encara que la major part dels efectius de la CSC passaren a la CONC a la fi dels anys vuitanta (en paral·lel a la integració d'Entesa dins d'Iniciativa per Catalunya), durant aquests anys continuaren sorgint noves temptatives en aquest sentit, encara que tampoc assoliren una forta consolidació, més enllà de la seva difusió en alguns àmbits sectorials, com la pròpia administració pública autonòmica o alguns serveis públics. Així, al llarg dels vint anys de llibertat sindical que han transcorregut fins al moment, no s'ha alterat de forma significativa el predomini de UGT i CCOO a Catalunya, ja que fins i tot en els àmbits sectorials on hi ha alguna força sindical nacionalista, el pes d'aquesta generalment és inferior a la dels grans sindicats d'àmbit estatal.

Aquesta situació es pot observar a partir de les dades de la taula 1. El percentatge de treballadors afiliats a sindicats diferents a CCOO o UGT a Catalunya és força petit, i resta fins i tot per sota de la mitjana espanyola a l'any 1995. D'altra banda, els casos del País Basc i Galícia són molt diferents. El percentatge dels treballadors afiliats a altres sindicats és força més alt que la mitjana espanyola, apareixent una gran diferència respecte a la situació catalana. D'altra banda, també són significatives les tendències dels darrers anys. Així, mentre que a Catalunya decreix l'esmentat percentatge entre 1985 i 1995, al País Basc i a Galícia aquest percentatge creix[1].

Per què no han tingut èxit a Catalunya els esmentats intents de bastir un sindicalisme nacionalista, tot i existir un govern autònom en mans d'un partit nacionalista? Possiblement això és en bona part una mostra de la importància de les estructures partidistes en el desenvolupament de les organitzacions sindicals a Espanya a partir dels anys de la transició, ja que pels sindicats nacionalistes, el recolzament de militants amb una ideologia forta, pertanyents a partits també nacionalistes, feia més possible d'assolir la massa crítica necessària per al creixement del sindicat. Així, l'absència de grans partits d'esquerra nacionalistes sense vincles organitzatius a la resta de l'Estat potser hi va tenir una influència important. D'altra banda, donades les característiques de la indústria a Catalunya, amb un fort pes de la petita i mitjana empresa, les possibilitats d'acció sindical per als militants dels partits nacionalistes de centre-dreta foren més complicades. Cal destacar, a més, que tant la UGT com la CONC, varen apostar sempre per articular dins les seves organitzacions la distància política entre les orientacions nacionalistes i el compromís amb els interessos dels treballadors d'altres regions espanyoles, que d'altra banda, no era tan gran com en el cas del País Basc (Jordana i Nagel, 1998).

D'altra banda, en relació a l'orientació nacionalista de les organitzacions sindicals majoritàries a Catalunya, cal destacar que ja des dels anys de la transició, les demandes per un govern autònom varen ser assumides per tots els sindicats, com una forma d'identificació simbòlica amb els moviments

[1] És clar que no tots els treballadors afiliats a sindicats que no són membres de CCOO i UGT formen part d'organitzacions sindicals nacionalistes. Hi ha nombroses organitzacions sindicals sectorials i locals no integrades a les grans confederacions, i a més, també cal recordar la presència activa d'organitzacions confederals com USO i CGT. No obstant això, també és evident en les dades de la taula 1 el pes dels sindicals nacionalistes al País Basc (ELA i LAB) i a Galícia (CIG).

Taula 1: Estimació del percentatge de treballadors sindicalistes no membres d'UGT o CCOO sobre el total de treballadors afiliats

	1985	1995	Densitat sindical neta 1995	
Catalunya	24,2%	18,6%	16,3%	(267)
País Basc	49,8%	50,4%	36,4%	(185)
Galícia	38,8%	41,5%	24,4%	(128)
Espanya	23,7%	23,5%	22,8%	(2040)

Font: Elaboració pròpia, a partir de dades d'afiliació declarades pels sindicats, i resultats de les eleccions sindicals. Entre parèntesis, apareix l'estimació del nombre de treballadors afiliats (en milers).

nacionalistes. Especialment la CONC, de manera constant en tots aquests anys, va tenir una especial cura per a l'articulació entre les aspiracions de sectors de treballadors afins al sindicat amb aspiracions nacionalistes i la coordinació del sindicat amb el conjunt de les *Comissions Obreres*, que integrava treballadors de totes les regions espanyoles. Més recentment, les posicions sobre el nacionalisme al llarg de la dècada dels noranta d'UGT i de la CONC han anat canviant de manera destacada, manifestant-se tots dos sindicats a favor d'aprofundir en un marc català de relacions laborals –com veurem més endavant– i donant generalment un suport explícit a l'aprofundiment dels nivells competencials en el govern autonòmic de la Generalitat de Catalunya.

2. La implantació i el desenvolupament organitzatiu dels sindicats

La presència sindical a Catalunya en els anys noranta és àmplia i diversificada. Abasta a tots els sectors productius i de serveis, i alhora, l'organització sindical també és present entre els col·lectius de no ocupats, tals com els treballadors aturats o els jubilats.

A partir d'un model organitzatiu força dominant, durant els anys setanta, per variables polítiques, al llarg de la dècada dels vuitanta els sindicats a Catalunya varen desenvolupar una transició organitzativa, que els va conduir cap a una important capacitat d'actuació política autònoma –tot i mantenir alguns vincles amb els partits polítics d'esquerra– i a disposar d'importants recursos organitzatius propis. En aquest context, el disseny de les seves organitzacions es va fer força més complex, ja que els debats i posicions sobre les alternatives d'acció a cada moment es varen fer més plens de continguts pròpiament sindicals, desapareixent en gran mesura la relació que havia existit en anys anteriors amb les conjuntures més pròpiament lligades a les polítiques dels partits d'esquerra.

Una de les conseqüències d'aquesta dinàmica fou la seva contribució a l'aparició d'un model sindical més estable i consolidat. Al mateix temps que la implantació organitzativa dels sindicats a Catalunya durant els anys noranta es mantenia i fins i tot s'estenia a sectors i territoris on aquests escassament hi havien estat presents amb anterioritat (estenent la seva presència efectiva per comarques que en els anys anteriors no disposaven d'infraestructura), l'afiliació dels treballadors als sindicats també creixia i s'ampliava, sobretot en sectors que experimentaven un cert creixement de la seva ocupació laboral. L'estabilitat d'aquesta afiliació potser no era molt gran, ja que la seva rotació continuava essent molt alta (any rere any, hi havia un gran nombre d'altes i de baixes de treballadors al sindicat), però almenys havia augmentat significativament el seu volum en aquests anys. Així, al llarg de bona part dels noranta restava el repte pel sindicat d'aconseguir una major estabilitat en la vinculació amb una bona part dels treballadors que s'acosten al sindicat, i de forma més general, d'aconseguir desenvolupar unes organitzacions més fortes, extenses i consolidades.

Enfront d'aquestes condicions –que reflectien problemes per al futur de les organitzacions– una estratègia força intensa durant la dècada dels noranta per part dels sindicats ha estat la d'aprofundir en la interacció amb els treballadors per canals diferents als tradicionals de l'acció sindical. D'una

banda, l'oferta de múltiples serveis sindicals per als seus afiliats (agències de viatges, assegurances, oferta d'habitatges, descomptes en consum, residències, etc.). Potser més visible que d'altres, la promoció d'habitatges –tot i el fracàs de la UGT amb la PSV– s'ha configurat com una iniciativa destacada del tipus de promocions socials i econòmiques que els sindicats poden portar a terme a la nostra societat. D'altra banda, les organitzacions sindicals també han desenvolupat altres tasques intensament, encara que menys visibles com a serveis amb un component d'incentiu econòmic: així, l'assessorament jurídic no ha deixat de constituir un element central, com ja ho ha estat tradicionalment, configurant-se com un dels incentius que combinant suport efectiu –pràctic– i suport d'identitat per als treballadors, més intensament ha estat demandat, constituint alhora un element clau en la relació entre treballadors i organització sindical. La formació professional gestionada pels sindicats, a partir dels pactes que s'establiren l'any 1992, amb la gestió conjunta –amb els empresaris– dels fons de formació contínua i ocupacional, ha estat una altra activitat molt intensament desenvolupada pels propis sindicats en els darrers anys, i que també ha servit per atraure nous col·lectius de treballadors al coneixement del món sindical.

Una altra mostra de la implantació dels sindicats a Catalunya són els resultats de les eleccions sindicals. Celebrades cada quatre anys de forma periòdica fins a l'any 1994, i d'ençà d'aquesta data de manera contínua amb un mecanisme de còmput permanent, per tal d'evitar una competitivitat excessiva entre les organitzacions sindicals, constitueixen un dels millors indicadors del grau de representativitat de les organitzacions sindicals –en estar obertes a la participació de tots els treballadors assalariats–. En termes generals, els resultats durant el període que ens ocupa ens mostren una estabilitat bastant gran. D'una banda, cal destacar que durant els anys noranta creix el nombre de representants o delegats sindicals elegits –això vol dir que hi ha més treballadors implicats i es fan eleccions a més centres de treball–, i d'altra banda, podem observar que es manté un cert predomini de la CONC, encara que seguida molt a prop per UGT. Deixant apart aquesta petita diferència entre UGT i CONC, el més destacat és l'estabilitat del duopoli sindical existent a Catalunya, ja que entre ambdues organitzacions abasten sempre en aquest període més d'un 78% dels representants elegits.

Un altre indicador de la representativitat és l'afiliació. Com podem observar al gràfic 1, l'evolució d'afiliats dels dos principals sindicats a Catalunya entre 1985 i 1995 ha estat força positiva, experimentant ambdós un important creixement net al llarg de tot el període, encara que el moment de creixement més fort es va concentrar entre els anys 1989 i 1992, un període en què el cicle econòmic es trobava en una fase expansiva, i la taxa d'atur s'havia reduït força, almenys en termes relatius respecte als anys immediatament anteriors. Tot i el creixement de l'afiliació sindical en aquest període, cal destacar que la taxa de densitat sindical a Catalunya és força baixa. La densitat sindical bruta ha anat creixent, del 9,2% l'any 1985 a un 12,3% l'any 1995, però aquesta és encara molt reduïda, per sota de la densitat sindical bruta per al conjunt espanyol en tot el període, i també en comparació

Taula 2: Estimació de la densitat sindical a Catalunya i a Espanya. Anys 1985, 1990 i 1995

					Catalunya		Espanya	
	Afil. CONC + UGT	Estimació Afil. Altres	Total Afil.	Total Afil.* assalariats	Densitat Sind. Bruta	Densitat Sind. Neta	Densitat Sind. Bruta	Densitat Sind. Neta
			[1]	[2]	[1]:[4]	[2]:[3]	[1]:[4]	[2]:[3]
1985	126,1	40,3	166,4	144,9	9,20%	11,14%	10,77%	13,13%
1990	180,6	37,1	217,7	185,1	11,00%	11,14%	14,49%	15,37%
1995	216,8	49,6	266,9	224,2	12,35%	13,73%	16,29%	19,16%

Font: Jordana (1998).*. Dades estimades, excloent jubilats, aturats i altres.
[3]: Total assalariats.
[4]: Total assalariats més aturats.