

Informe social

L'escenari després de la crisi

Velles i noves desigualtats

DOCUMENT DE TREBALL DE LA FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS



Fundació
Rafael Campalans

COL·LECCIÓ INFORMES

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

Primera edició: Octubre 2017

© d'aquest edició: Fundació Rafael Campalans

Nicaragua, 75-77

08029 Barcelona

Tel. 93 319 54 12

e-mail: fundacio@fcampalans.cat

www.fcampalans.cat

Direcció: Eva Granados

Coordinació: Cristina González

Edició: Cristina González

Disseny: *theroomrooms'*

Maquetació i impressió: a.bís, comunicació audiovisual, s.l.

ISSN: 1887-4037

Dipòsit legal: B-8.843-2007

Índex

| | |
|---|-----|
| Notes sobre els autors | 5 |
| Presentació José Montilla | 9 |
| Sí, sortim de la crisi, però... a costa de què? En quines condicions? Encarna Perán | 13 |
| Algunas notas sobre la reforma laboral de 2012 y su impacto en la desigualdad en las relaciones de trabajo. Críticas jurídicas y sociales, y propuestas de cambio Eduardo Rojo | 23 |
| Atur i prestacions de garantia de rendes Eva Pino | 35 |
| Desigualdades y salud mental: incidencia en la población infantil y juvenil Carme Grifoll | 49 |
| El sistema educatiu actual afavoreix l'equitat? Jaume Aguilar | 57 |
| Igualtat i drets de les persones amb discapacitat. Realitat o utopia? Pilar Díaz | 73 |
| Desigualtats en habitatge a Catalunya Carme Trilla | 87 |
| Esbós de la pobresa i desigualtat energètica a Espanya i Catalunya Carme García Lores | 99 |
| Transparència i dades obertes: una oportunitat per combatre les desigualtats socials? Fundació Rafael Campalans | 109 |
| Combatre la desigualtat: el gran repte del nostre temps Javi López i David Fuentes | 121 |
| Reflexions finals. L'escenari després de la desfeta Eva Granados | 129 |

Notes sobre els autors

Jaume Aguilar

Mestre. Especialista en gestió del sistema educatiu i en temes migratoris. Ha estat director d'EGB i d'institut, també membre del Consell Escolar de Catalunya i del Consell Escolar de l'Estat, president del Moviment Educatiu del Maresme i de la Federació de Moviments de Renovació Pedagògica de Catalunya, així com codirector de postgraus sobre ciutadania i inclusió social.

Actualment és membre de l'equip coordinador de la Federació de Moviments de Renovació Pedagògica de Catalunya, representant de l'entitat al Marc Unitari de la Comunitat Educativa, impulsor del programa d'Educació a Temps Complet i membre de la Comissió Tècnica del Programa de millora i innovació en la formació de mestres.

Pilar Díaz

Diplomada en Treball Social per l'UB, postgrau Comunicació i Lideratge Polític per l'UAB, formadora en seguretat de pacients pel Ministeri de Sanitat, Polítiques Socials i Igualtat i experta en polítiques de Discapacitat. Presidenta de la Federació Catalana de Persones amb Discapacitat Física i Orgànica Francesc Layret COCEMFE Barcelona, vicepresidenta executiva de COCEMFE Catalunya, vicepresidenta del Comitè Català de Representants de Persones amb Discapacitat COCARMI. Membre del Consell Català de Discapacitat, CODISCAT.

Actualment directora de l'Observatori de la Discapacitat Física i professora associada de Treball Social de la Universitat de Barcelona.

David Fuentes

Llicenciat en Economia per la Universitat Autònoma de Barcelona, va ser assessor del Grup Socialista al Parlament de Catalunya en diferents etapes entre 2004 i 2012, cap de Relacions Parlamentàries i posteriorment cap del gabinet del conseller d'Economia i Finances del Govern de la Generalitat, Antoni Castells, de 2007 a 2010. Ha estat també coordinador del gabinet del primer secretari del PSC, Pere Navarro, de 2012 a 2013. Actualment i des de 2014, assistent parlamentari a Brussel·les de l'eurodiputat Javi López en matèria d'Ocupació i Afers Socials.

Carme García Lores

Experta en plans estratègics sostenibles municipals i ecosistemes innovadors a la consultora N2E i l'Oficina de Javier García Brea. Ha estat 12 anys alcaldessa de Rubí i diputada de la Diputació de Barcelona i 10 anys en el món universitari com a tècnica documentalista a Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Màster d'Història Contemporània per la UAB.

Eva Granados

Llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat de Barcelona. Màster en Gestió Pública a ESADE. És experta en mercat de treball i diàleg social per la Universitat Complutense de Madrid, en col·laboració amb l'escola Julián Besteiro de la UGT. Ha estat membre del secretariat nacional de la UGT de Catalunya (2002- 2010), amb diverses responsabilitats. També

ha format part del Consell Econòmic i Social d'Espanya, del Servei Públic d'Ocupació Estatal i del Consell del Fons Social Europeu.

És responsable de l'Àrea de Política Institucional, Econòmica i Social de la Comissió Executiva del PSC. Diputada del grup socialista al Parlament de Catalunya des de l'any 2010, actualment n'és la portaveu.

Carme Grifoll

Directora de la F9b, Fundació Nou Barris per a la Salut Mental. Llicenciada en Psicologia per la UAB, és psicòloga clínica, psicoanalista, membre de la ELP i l'AMP. Té la titulació europea de psicoterapeuta, és docent del postgrau en clínica psicoanalítica amb nens i adolescents, del postgrau en actuació clínica en psicoanàlisi i psicopatologia, del màster en salut mental comunitària.

Javi López

Eurodiputat del PSC al Parlament europeu, és llicenciat en Dret per la Universitat Pompeu Fabra, màster en Lideratge per a la gestió política i social a la UAB i ha cursat un Programa executiu de Macroeconomia a la London School of Economics.

És titular de la Comissió d'Ocupació i Assumptes Socials del Parlament Europeu on treballa en la lluita contra les desigualtats, la garantia de l'accés a l'habitatge i el combat contra la desocupació i la precarietat laboral. Com membre de la Comissió d'Afers exteriors centra el seu treball a Amèrica Llatina, Orient Mitjà, el Nord d'Àfrica i Turquia. És ponent dels Informes del Parlament Europeu "Relacions polítiques UE - Llatinoamèrica" i "Combatre les desigualtats com a palanca per la creació de llocs de treball i el creixement".

Encarna Perán

Llicenciada en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona, postgraduada en Economia del Sector públic. Professora associada del Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona i professora col·laboradora d'Hisenda Pública i Economia del Mercat Laboral a la Universitat Oberta de Catalunya. Cap de la Secció de Gestió, Avaluació i Recursos a la Diputació de Barcelona. Ha participat en diferents investigacions, estudis i anàlisis en l'àmbit del mercat de treball, l'avaluació de polítiques públiques locals, i el desenvolupament econòmic local.

Eva Pino

Sociòloga amb més de deu anys d'experiència en el camp de les polítiques socials, especialitzada en l'àmbit de la Seguretat Social. Va col·laborar en diversos estudis del Centre de Recerca Econòmica i Social de Catalunya i des de l'any 2003 treballa a la UGT de Catalunya. La seva tasca a l'organització sindical ha sigut la realització d'anàlisis i informes de caràcter sociolaboral i actualment és la tècnica responsable de Protecció Social del sindicat.

Eduardo Rojo

Doctor en Dret per la Universitat de Barcelona, va ser catedràtic de dret del treball i de la seguretat social a la Universitat de Girona des del 1993 al 2007. Exerceix de catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social a la Universitat Autònoma de Barcelona des de l'any 2008. Des de 2002 és vicepresident de la Fundació Utopia Joan N. Garcia-Nieto d'Estudis Socials del Baix Llobregat.

Carme Trilla

Economista, exdirectora general d'Habitatge i exsecretària d'Habitatge del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya. Ha estat consultora privada, en temes relacionats amb el sector de l'habitatge des dels vessants social, econòmic i de polítiques públiques. Ha

col·laborat amb diverses universitats i en revistes especialitzades amb articles i estudis sobre qüestions d'habitatge i és autora de diversos llibres sobre el mercat immobiliari a Catalunya i sobre la incidència de les polítiques d'habitatge en la demanda i necessitats de la societat. Actualment presideix la Fundació Hàbitat3, gestora d'habitatge de lloguer social promoguda per la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya. Ha col·laborat amb Càritas Barcelona en temes d'habitatge social i habitatge d'inclusió. Va impulsar, entre altres normes, la Llei del dret a l'Habitatge, i el Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016.

Presentació

José Montilla

President de la Fundació Rafael Campalans

Ja tenim el quart *Informe Social* de la Fundació Rafael Campalans. Mantenir aquesta activitat any rere any és un compromís que vam anunciar, que fem realitat i que volem preservar. És, avui, un dels principals actius de la Fundació que, d'aquesta manera, posa de manifest la seva voluntat de lluitar contra les desigualtats aportant reflexió, anàlisi i propostes.

No és poca cosa, en aquesta època on el que emergeix amb més força és el titular, l'exabrupte, l'exageració o l'eslògan. Volem parlar dels problemes socials i econòmics del nostre país, els d'avui i els que poden desenvolupar-se en l'horitzó, i ho volem fer amb el cap fred, utilitzant els instruments de les ciències socials. Sempre, però, amb el cor calent, amb la passió sostinguda dels que volen identificar els problemes, volen compartir el patiment dels més desvalguts però, per damunt de tot, volen contribuir a resoldre'ls. No en tenim prou amb identificar la qualitat dels problemes, les causes que generen la injustícia o els seus efectes en la ruptura de la cohesió social o en la deslegitimació dels nostres sistemes polítics.

El nostre objectiu és fer tot això per trobar els camins de solució, per alimentar de raons les polítiques públiques que han de fer possible una societat que camini cap a una major justícia social, una major igualtat i, així, sigui una societat més lliure. La pobresa, la desigualtat, l'atur, les discriminacions, ... tot això no són fatalitats del destí. Són el resultat de l'exercici del poder polític i econòmic. I és des de l'exercici del poder en un sistema democràtic que es poden resoldre, alterant les prioritats, orientant els recursos públics i adoptant decisions en una direcció determinada.

Estem, certament, en una fase de creixement econòmic. Que la nostra economia creixi és, sens dubte una bona notícia. No podem deixar d'observar les amenaces que hi ha en l'horitzó i sabem, a més, que alguns dels factors que han impulsat l'economia espanyola i catalana poden canviar de signe en els propers anys. Però en tot cas hem deixat enrere la recessió i les grans xifres macroeconòmiques donen resultats relativament positius.

Ara bé, el que ens hem de preguntar, i aquest és l'eix d'aquest quart informe, és si aquesta sortida de la crisi permetrà fer justícia amb els afectats per aquests anys de dur retrocés. No tothom hi ha perdut, amb la crisi. Ni tothom hi ha perdut en la mateixa intensitat. Durant aquests anys hem afegit, a les desigualtats cròniques de la nostra societat, noves injustícies que cal corregir, com la del mercat laboral. I hem descobert, a més, que en l'horitzó s'endevinen noves amenaces, en forma de fractura digital o de dificultats d'accés a l'habitatge o a la cultura.

Hem de combatre amb tenacitat la idea de que aquestes desigualtats són naturals i fins i tot necessàries. O bé que són d'impossible solució. Nosaltres no podem admetre que la sortida de la crisi es basi en la precarització. No ho podem admetre per raons ideològiques, perquè seguim convençuts que com més igualitària i justa és una societat, millor és la convivència i la cohesió social. I fins i tot, millor és l'economia. Però sobre tot no ho podem admetre perquè sabem que no és cert. Les desigualtats es poden combatre amb polítiques públiques adequades, basades en la solidaritat, en el treball, amb polítiques fiscals redistributives i governs que posin en primer pla l'assoliment d'aquests objectius.

Diguem-ho clar: cal repartir els efectes positius de la sortida de la crisi. Els majors recursos disponibles han de servir per ajudar els que pitjor ho han passat. I, també, per crear les condicions d'un millor desenvolupament econòmic, que posi més atenció en el coneixement i en el talent per fer de la nostra una economia més moderna.

L'informe repassa algunes de les situacions que cal revisar en aquesta "sortida de la crisi": el mercat laboral, l'equilibri de la capacitat de negociació en el món del treball, les garanties mínimes per a una vida digna, la desigualtat en sectors ja crònicament afeblits com el de la salut mental o la discapacitat, la situació de l'habitatge, de l'educació o del consum energètic. Les dades posen de manifest que la nostra és, després de la crisi, una societat més desigual.

Aquest fet incontestable mereix una atenció especial per part dels poders públics.

Però veiem, amb perplexitat, com aquestes qüestions no estan prou presents a l'agenda pública de Catalunya. No dic que no se'n parli, dic que no s'adopten mesures concretes per corregir les insuficiències que constatem.

La política avui, a Catalunya, està bloquejada per un debat impossible entorn el projecte independentista que ho fia tot a l'arribada a una Ítaca en la que sense la cotilla d'Espanya i d'Europa podrem resoldre tot allò que avui no funciona. Ens han explicat, per activa i per passiva, però sense arguments sòlids, que després de la secessió tindrem els recursos necessaris per fer tot allò que cal fer, per assegurar unes majors pensions, la fi de l'atur, el lideratge econòmic i tecnològic i la dotació d'infraestructures arreu del país. La propaganda assegura tot això al mateix temps que passen els anys sense que a casa nostra hi hagi polítiques públiques que de debò ajudin a lluitar contra les desigualtats.

Convé que insistim que la lluita pels drets i per la llibertat, que per cert no ha començat fa quatre dies, passa necessàriament per la lluita contra les desigualtats. Llibertat, drets i polítiques socials van alhora. No es poden destriar.

Ens agradaria que aquest Informe, a més de donar dades i arguments, servís per convèncer les autoritats del país de que el que cal, avui, és un canvi d'agenda, un cop de timó que deixi enrere la grandiloqüència de les grans paraules i es posi a fer feina en allò que és propi d'un govern: governar, prendre decisions, resoldre problemes.

No podem perdre més temps. Quin preu haurà de pagar la societat catalana per tanta inacció d'un govern massa entossudit en una causa que no ens porta enlloc? Catalunya ha de millorar el seu autogovern. Però amb el nivell d'autogovern que ha assolit, pot fer molt per intervenir en les condicions socials. Pot actuar. Cal que actui!

Deixo per al final el reconeixement a les persones que, sota el lideratge d'Eva Granados, han fet possible aquesta nova edició de l'Informe. Persones que expressen la pluralitat de l'esquerra, la vitalitat del seu compromís amb les causes socials, no amb la propaganda social, i el rigor i la seriositat en l'anàlisi i en les línies estratègiques apuntades.

Sí, sortim de la crisi, però... a costa de què?

En quines condicions?

Encarna Perán

Durant els primers mesos de 2017, les estadístiques oficials del país, i totes les autoritats econòmiques nacionals i internacionals, han coincidit en la previsió positiva de l'economia europea, i en el mateix sentit de l'economia catalana. La recessió iniciada el 2007 ha arribat a la seva fi, l'activitat econòmica inicia una tendència creixent, el PIB mostra taxes de creixement positives, l'ocupació es manté estable i l'atur comença a disminuir. Però aquest creixement pot ser molt inestable, i dic creixement, sí, i no desenvolupament, perquè les taxes positives que mostren les magnituds macroeconòmiques de la nostra economia no són les més propícies per assegurar un desenvolupament equilibrat, sostenible i equitatiu, inclús i que fomenti la cohesió social, que seria el desitjable per al nostre país. El mercat de treball mostra disfuncions estructurals, que ja existien i que s'han accentuat durant la crisi, que poden fer perillar una distribució de la renda més equilibrada disminuint les desigualtats en la pobresa, i pot ser que a mig termini aquest creixement s'inverteixi i tornem a l'estacament.

Introducció

L'estructura del mercat de treball, base del sistema econòmic i del sistema social, és molt diferent a la d'abans de la crisi. Això no vol dir, en absolut, que l'estructura i les condicions del mercat de treball d'abans fossin bones. No és allò de "qualsevol temps passat fou millor": l'estructura que ha quedat és encara menys propícia per assolir un desenvolupament econòmic i social equitatiu, sostenible i equilibrat.

El mercat de treball és ara més precari, més inestable, els llocs de treball tenen unes condicions laborals pitjors, i els sous són relativament més baixos que abans. La recuperació econòmica no pot ser sòlida si el factor productiu més important, el treball, no es troba en una situació de creixement sòlid, consolidat.

Del mercat de treball i els seus membres, els treballadors, depèn el conjunt del sistema econòmic. Si els treballadors no estan bé, el sistema econòmic mai no estarà bé. Els treballadors són el factor més dèbil de la cadena productiva, i a la vegada el més important.

Els treballadors i els seus salaris constitueixen la font de renda més important de l'economia, i d'aquesta renda en depèn el consum, la qualitat de vida i el benestar. De la precarietat depèn que els treballadors joves puguin independitzar-se o no, formin noves llars, mantinguin la base de la piràmide d'edat; sense joves la societat no té futur. Sense joves no hi ha pensions per a la gent gran. Sense joves treballadors no hi ha excedent d'explotació per millorar les inversions. Sense feina no hi ha consum.

Les mesures polítiques d'un estat del benestar haurien de tenir cura dels treballadors com a pilar fonamental de l'economia i de la societat futura.

El mercat de treball a Catalunya en els darrers 10 anys

Ja fa 10 anys que es van veure els inicis de la recessió. Al 2007 i 2008 ningú s'esperava que la desacceleració, com llavors l'anomenàvem, duraria 10 anys i que s'acabaria convertint en la major recessió econòmica del darrers cinquanta anys.

En aquells moments no parlàvem de crisi, no volíem utilitzar la paraula crisi o recessió per por a què les expectatives negatives que podrien generar sobre els consumidors i empresaris ens portessin a una recessió més intensa. Però per molt esforços que es van dur a terme, molts d'ells inadequats, la recessió va arribar, impulsada per una davallada econòmica importada; importada, sí, perquè una de les conseqüències de les economies obertes és que les transferències entre economies fan moure els capitals, les mercaderies, les persones entre els diferents països i, amb ells, les recuperacions econòmiques i també les recessions.

Evolució del PIB i l'ocupació a Catalunya
Variació trimestral



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT.

Efectivament, en els darrers 10 anys es poden identificar diferents dates clau. L'any 2008, quan s'inicia la recessió amb intenses disminucions del PIB i de l'ocupació. L'any 2010, quan sembla que el PIB inicia la seva recuperació. L'any 2013, un nou punt d'inflexió: des de llavors una lleugera tendència creixent que, 3 anys després, sembla que es manté. Així, durant el 2015 i el 2016 l'economia catalana manté un ritme d'augment del PIB entorn al 3,5%, i un creixement de l'ocupació que s'intensifica durant el 2016, amb taxes a l'entorn del 2%.

Aquestes xifres ens poden portar a pensar que la crisi ha finalitzat, que l'economia es recupera i que, a llarg termini, no hi ha ombres de decreixement. Hi ha una sèrie d'indicadors

macroeconòmics, però, que no ens permeten afirmar categòricament que aquest creixement sigui sòlid. Hi ha massa índicis de que el creixement és dèbil, inestable i amb risc de trencar la bonança econòmica.

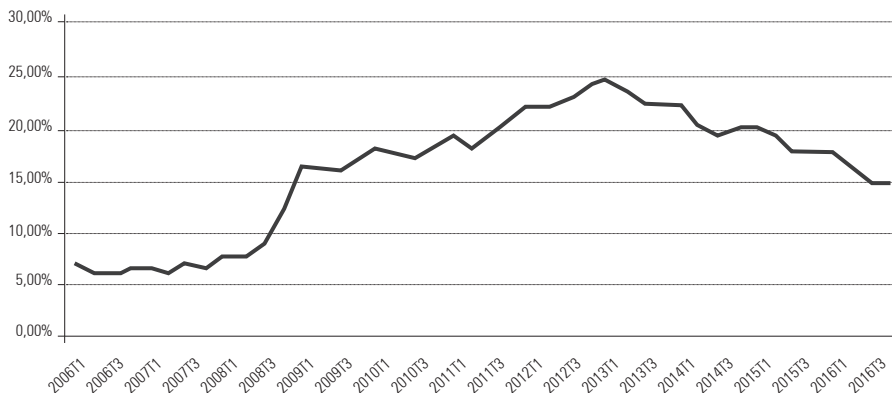
Si el creixement econòmic és molt ràpid i no es consolida en un fort estat del benestar que vetlli per la qualitat de vida de tots els ciutadans, pot provocar per si mateix un col·lapse econòmic i una crisi profunda per manca de ciments.

Tots el organismes coincideixen en els punts febles de l'economia catalana:

- Elevada taxa d'atur, tot i la davallada dels darrers períodes
- Especial incidència de l'atur al col·lectiu de joves
- Envelliment de la població activa i ocupada
- Excessiva proporció de l'atur de llarga durada, amb especial incidència en els joves
- Deteriorament de l'ocupació, especialment entre els menors de 29 anys
- Elevada taxa de temporalitat i de jornada parcial
- Elevada taxa de pobresa
- Baixa productivitat
- Increment de l'excedent d'explotació empresarial enfront de la disminució de la remuneració als assalariats amb un efecte contràctic

Elevada taxa d'atur, encara que amb perspectives de disminuir

Evolució de la taxa d'atur



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT

Durant els períodes que ha durat la crisi, la taxa d'atur ha mantingut taxes molt elevades, amb un punt màxim d'inflexió del 25% en el segon trimestre de 2013, reflectint que l'ajust de la davallada de l'economia va ser pel mercat de treball.

L'ajust de la davallada de l'activitat econòmica va ser per la vessant de l'ocupació i no de l'excedent d'explotació, que durant els períodes de la crisi va incrementar amb un efecte contracíclic que va empitjorar encara més les conseqüències sobre el mercat de treball, ja que els empresaris van traslladar cap als treballadors l'ajust de la reducció de l'activitat econòmica, amb beneficis a curt termini que van perjudicar la recuperació econòmica a mig termini.

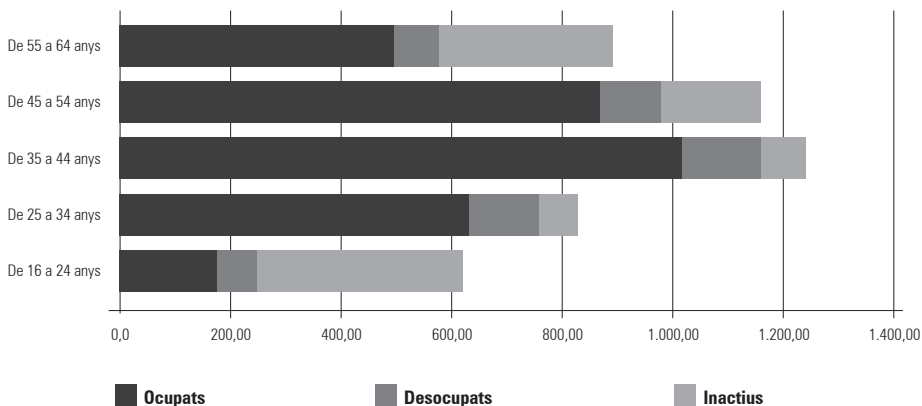
Amb els indicis de recuperació, la taxa d'atur ha mostrat un lleugera tendència decreixent, que s'inicia el 2013, però que encara es manté en valors excessivament elevats (el quart trimestre de 2016 encara es mantenia en xifres superiors al 14%).

Si per ella sola la taxa d'atur és suficientment elevada per dubtar de la consolidació de la recuperació econòmica, una anàlisi detallada de l'atur per trams d'edat denota problemes a mig i llarg termini.

- *Especial incidència de l'atur a col·lectiu de joves*

Estructura del mercat de treball per edats. 4t trimestre 2016

Milers de persones



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT.

El col·lectiu de joves ha patit la crisi de forma especialment intensa. Els joves que han arribat a l'edat laboral durant aquests 10 anys s'ha trobat un mercat saturat, amb destrucció de llocs de treball, que ha canviat la tipologia d'ocupació, i en el qual ells arriben amb una formació elevada però amb els estàndards anteriors a la renovació dels processos productius i als llocs de treball.

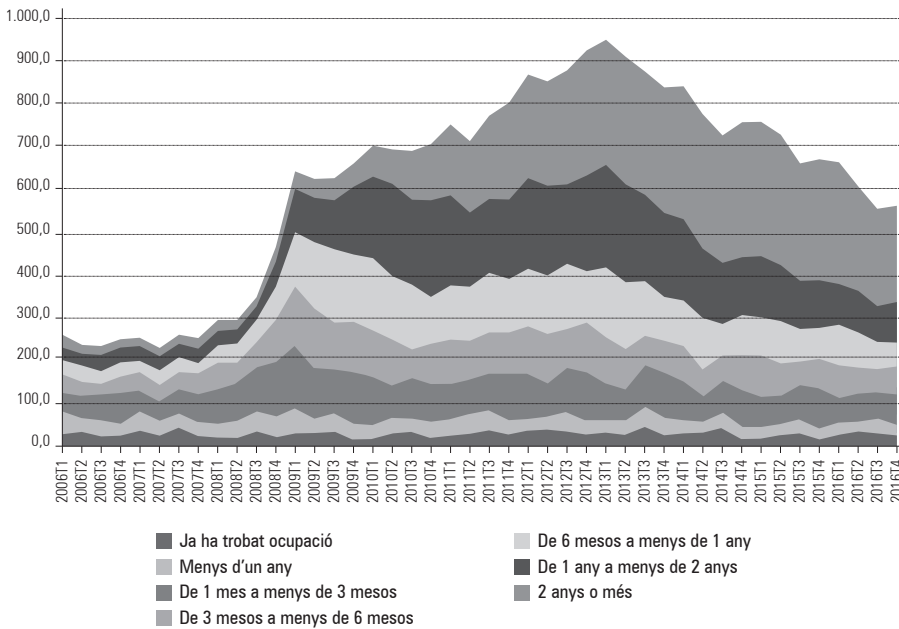
Així, una anàlisi detallada de l'atur per edats presenta una taxa excessivament elevada: el 4rt trimestre de 2016 el 52,56% de la població activa d'entre 16 i 19 anys estava desocupada, i en el col·lectiu d'entre 20 i 24 anys la taxa era del 27,88%.

Aquesta manca d'ocupació és vista per la població jove amb desànim, i ha provocat la sortida dels joves cap a altres països a la recerca d'una oportunitat laboral que els permeti tenir un projecte de vida. La manca d'expectatives de treball desincentiva els joves a definir les seves línies de futur.

Els joves més emprenedors i amb més iniciativa cerquen oportunitats fora d'aquí, a d'altres països. La descapitalització humana que això comporta tindrà conseqüències molt greus per al futur econòmic i social del país.

- *Excessiva proporció de l'atur de llarga durada amb especial incidència en els joves*

Temps de cerca d'ocupació. Milers de persones



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT.

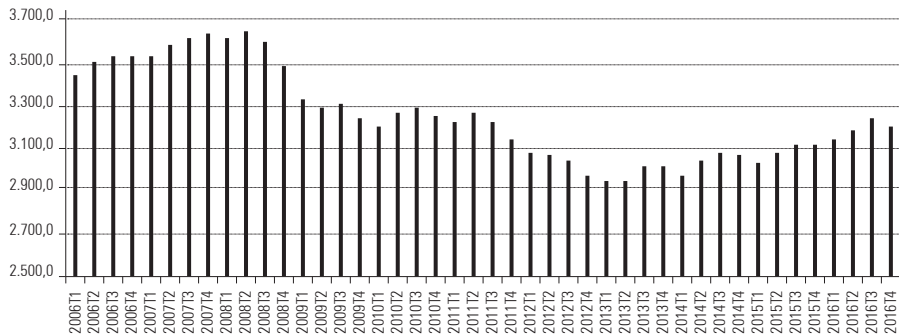
Entre el primer trimestre de 2008 i el primer trimestre de 2010, les persones que portaven més de 2 anys a l'atur es van multiplicar per tres, però després de 2012 ja s'havia multiplicat per 10. Durant el 4rt trimestre de 2016 els desocupats que portaven més de 2 anys a l'atur eren 223,6 mil persones, un 40% del total. Aquesta taxa representa un greu problema de recuperació: l'atur de llarga durada té efectes negatius sobre la població, ja no sols pels efectes sobre la salut, també perquè dificulta les oportunitats de trobar noves ocupacions per la depreciació de les capacitats professionals i personals, i per les pèrdues de poder adquisitiu per la disminució dels ingressos. En el col·lectiu de joves, la pèrdua de la capacitació professional encara és més gran, ja que no han assolit ni l'experiència laboral i la formació rebuda moltes vegades no s'ajusta a les necessitats dels nous llocs de treball. Per al col·lectiu dels majors de 45 anys, que ha estat un dels col·lectius més afectat, els pot implicar l'exclusió social i la pobresa material.

- *Deteriorament de l'ocupació, especialment entre els menors de 29 anys. Elevada taxa de temporalitat i de jornada parcial*

Ens els gairebé 10 anys que ha durat la crisi, l'ocupació va presentar el seu mínim en el primer trimestre de 2013, amb 2.933,2 milers d'ocupats, 688.1 mil ocupats menys que el 4rt trimestre de 2007, període en què hi havia el màxim d'ocupació, amb 3621.3 mil ocupats i una taxa d'ocupació de 73.2%.

La recuperació de l'ocupació esta sent lenta: a finals del 2016 encara no s'havia recuperat l'ocupació perduda durant aquest llarg període. A Catalunya, el desembre de 2016 hi havia un total de 3.202,6 milers d'ocupats amb una taxa d'ocupació del 67.3%.

Evolució de l'ocupació. Milers d'ocupats

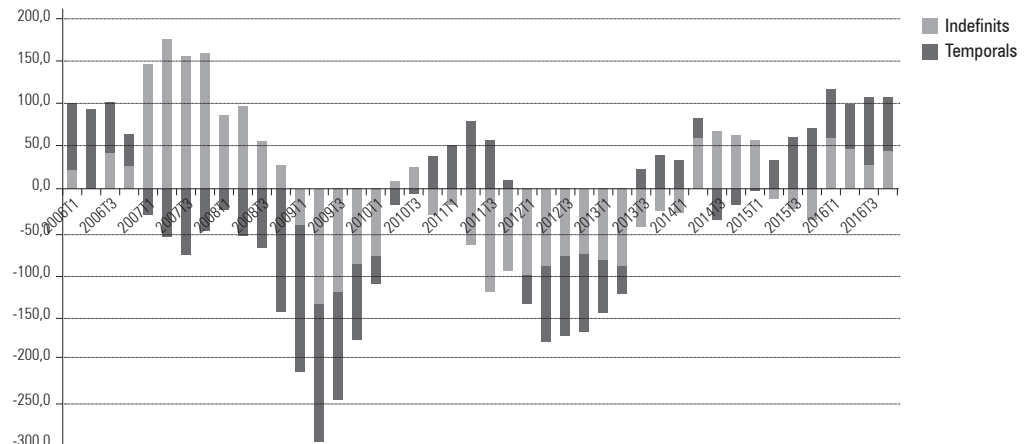


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'EPA de l'IDESCAT.

Aquest creixement és el primer pas de les conseqüències positives de l'increment de l'activitat econòmica i el factor més positiu de l'evolució de les dades del mercat de treball.

Aquesta tendència positiva, però, no és el problema per al creixement a llarg termini; el problema rau en el tipus d'ocupació basada en contractes temporals, jornades parcials, i sous mitjans inferiors.

Variació trimestral de la tipologia de la contractació. Milers d'assalariats



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'EPA.

Entre 2006 i 2009 es produeix una substitució de la contractació temporal per indefinida, però en els primers trimestres de la crisi, la disminució de la contractació temporal ja no es veu substituïda per la contractació indefinida, fins el 2011 i 2012, en què la contractació indefinida continua disminuint i incrementa la temporalitat.

La temporalitat de la contractació ja es presentava com un problema abans de la crisi. El 2on trimestre de 2006, el període de màxima ocupació, la contractació temporal significava el 25% de la contractació. Aquests ocupats van ser els primers que van veure finalitzar les seves relacions laborals. Actualment la contractació temporal representa el 21.8% dels assalariats.

Evolució de la taxa de temporalitat i de parcialitat per edats

| | Taxa de temporalitat | | | Taxa de parcialitat | | |
|-----------------|----------------------|------|------|---------------------|------|------|
| | 2008 | 2011 | 2016 | 2008 | 2011 | 2016 |
| De 16 a 29 anys | 40% | 41% | 50% | 18% | 22% | 29% |
| De 30 a 44 anys | 19% | 19% | 20% | 10% | 12% | 14% |
| De 45 a 54 anys | 12% | 11% | 12% | 10% | 12% | 12% |
| De 55 a 64 anys | 6% | 6% | 9% | 13% | 5% | 13% |

Font: Elaboració pròpia a partir de micro dades de l'EP.

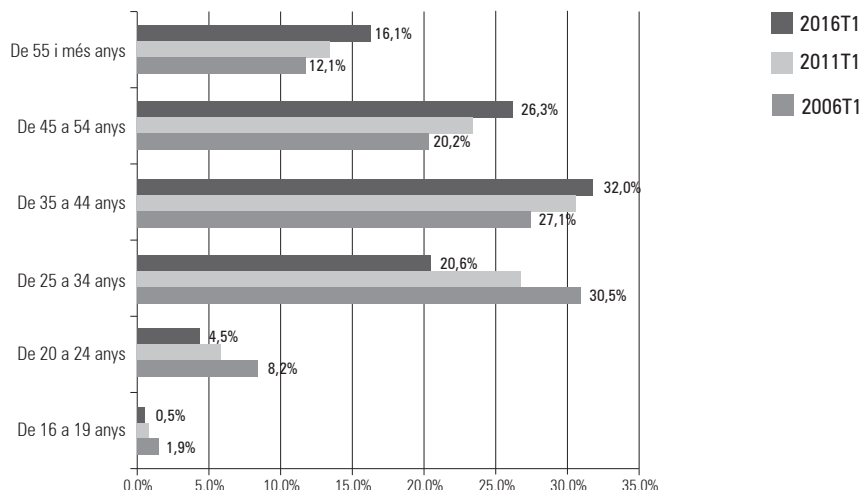
Aquesta temporalitat es fa més intensa en el col·lectiu de menys de 29 anys, en què el 50% dels assalariats ho són amb contractes temporals (mitjana de l'any 2016). Aquesta forta presència de la temporalitat i l'elevada taxa d'atur estan tenint efectes molt negatius.

Aquestes elevades taxes de temporalitat posen de manifest l'existència d'un mercat laboral segmentat dual, amb un mercat secundari amb llocs de treball de baixa qualificació, escàs valor afegit, baixos nivells salarials, escassa o nul·la formació en el lloc de treball i on els treballadors són fàcilment reemplaçables. Però la conseqüència més important per al futur dels treballadors que estan ocupant llocs de treball d'aquest segment és que per a ells és molt difícil canviar al segment primari, tal i com demostren diversos estudis empírics. Aquest fet empitjora la ja precària situació dels nostres joves en el mercat de treball.

El problema de la qualitat en l'ocupació és especialment negatiu en el conjunt de la població jove. El 2016, la meitat del joves tenien un contracte temporal i el 29% contractes parcials. Aquestes xifres tenen efectes negatius sobre el desenvolupament dels joves.

El problema de l'envelliment de la població en sentit ampli està afectant la població en edat de treballar i en especial la població ocupada que, en 10 anys, els ocupats majors de 45 anys ha passat de representar el 32,3% a representar el 42,4%, un increment de 10 punts percentuals, tendència que continuarà segons les projeccions de població realitzades per l'IDESCAT.

Estructura de la població ocupada



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'EPA.

L'envelliment de la població té efectes negatius sobre el mercat de treball i sobre el conjunt de l'economia i la societat. L'envelliment provoca una pèrdua de potencial de creixement, fet que ja estan tenint en compte organismes internacionals com la OCDE, que ha rebaixat el potencial de creixement futur de l'economia espanyola. Respecte a la productivitat, estudis empírics demostren que la tendència a l'envelliment de la població i la reducció de la fertilitat produeixen una disminució del creixement del PIB a llarg termini¹.

És molt difícil, per no dir impossible, revertir el problema de l'envelliment de la població en un període de temps curt sense generar efectes secundaris no desitjats.

Conclusions

Les polítiques econòmiques s'han de dissenyar amb l'objectiu d'aconseguir que les millores en el creixement del PIB, el creixement de l'activitat econòmica i els beneficis d'aquesta recuperació siguin gaudits pel conjunt de la població (OCDE).

En l'anàlisi i diagnosi de l'activitat econòmica cal que ens dotem d'un fort component de realitat. Cal fer una diagnosi econòmica en sentit ampli, transversal, tenint en compte tots els factors i no tan sols destacar els punts forts, sinó fer especial atenció als punts febles amb l'objectiu d'identificar-los i contrarestar-los.

¹ Yunus Aksoy, Henrique S. Basso, Ron P. Smith and Tobias Grasi. "Demographic structure and macroeconomic trends". Documentos de Trabajo. N.º 1528. Banco de España.

Catalunya ha patit en els darrers anys una greu crisi de la qual ens estem recuperant, tot i que ens queden alguns factors delicats, als quals cal parar especial atenció per construir un creixement estable.

La definició de polítiques públiques ha de tenir en compte totes aquestes qüestions de futur, dissenyant polítiques possibilistes que tinguin en compte els factors positius i negatius.

Algunas notas sobre la reforma laboral de 2012 y su impacto en la desigualdad en las relaciones de trabajo. Críticas jurídicas y sociales, y propuestas de cambio

Eduardo Rojo Torrecilla¹

Introducción

El 12 de febrero de 2012 entró en vigor el Real Decreto-Ley 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral. Tras su tramitación parlamentaria como proyecto de ley, se convirtió, con algunas modificaciones relevantes, en la Ley 3/2012 de 6 de julio, con entrada en vigor el día 8.

Reforma que, una de las figuras más destacadas del laboralismo académico español, el profesor Carlos Palomeque, ha calificado recientemente, y sin pelos en la lengua, como la adopción y puesta en práctica de la más “demoledora y nociva de las reformas laborales habidas en el país”, añadiendo, que afectaba negativamente tanto a los intereses de los trabajadores como “al equilibrio general del sistema laboral y del conjunto de sus delicados contrapesos”².

Si se amplía el período de análisis y se incluyen las reformas laborales de 2010, en la última etapa de gobierno socialista, el balance crítico encontramos una destacada publicación española del ámbito laboral, *Revista de Derecho Social* que, en su editorial del número 75, hace balance del período 2010-2016, afirmando que la reforma “ha generado el aumento de la desigualdad social en líneas generales, al acumular el reparto de la riqueza en los grandes grupos económicos y los dirigentes de empresa, y a su vez ha aumentado la desigualdad en el seno de los trabajadores entre aquellos protegidos por la negociación colectiva -pese a que la tasa de cobertura ha descendido entre cinco y diez puntos- y los que se encuentran fuera de esta, en el espacio de la precariedad y el trabajo informal o irregular”³.

Por consiguiente, han pasado ya cinco años desde la primera, y fundamental, norma laboral del gobierno del Partido Popular resultante de las elecciones legislativas del 20 de noviembre de 2011. Digo primera norma porque, en los años posteriores, la legislación laboral ha experimentado más cambios sustanciales, la mayor parte de ellos vía Real Decreto-Ley (RDL), de tal manera que los juristas dedicados al estudio de las relaciones laborales aprendimos, por obligación, que muchos viernes debíamos estar atentos al Consejo de Ministros, y el sábado al Boletín Oficial del Estado porque publicaba el correspondiente RDL, con entrada en vigor al día siguiente de su publicación,

¹ Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fecha de finalización del artículo: 19 de mayo de 2017

² “La reforma laboral cumple cinco años”. Trabajo y Derecho, núm. 29, mayo 2017, pág. 9. Añade el profesor Palomeque que se trata de “una reforma de envergadura, demandada por el empresariado y la derecha política del país que al fin había podido llevarse a cabo para una crisis económica intensa y duradera”.

³ “Balance de la reforma laboral 2010-2016”, núm. 75/2016, págs. 8-9. Se califica el balance de la reforma de “extremadamente negativo”, debido a “una intervención que se centra en la remercantilización del trabajo, la vigorización del poder unilateral del empresario, la debilitación paralela de la acción sindical y la desresponsabilización del poder público en el cumplimiento de los estándares mínimos internacionales en materia de relaciones de trabajo” (pág. 7).

es decir el domingo. Aunque, ciertamente lo pasaban mucho peor que los académicos el personal de las Administraciones Públicas, que tenían que aplicar la norma inmediatamente ya que había entrado en vigor (al margen de aquello que regularan las disposiciones transitorias). Ahorro a los lectores y lectoras la relación de normas publicadas y me permito remitir a las páginas web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Congreso de los Diputados, así como también, para un estudio jurídico detallado, a las entradas que he ido publicando en mi blog desde el 12 de febrero de 2012.

Cinco años es tiempo suficiente para hacer un balance jurídico y social de la aplicación de la norma, y de su impacto en las relaciones laborales, tanto individuales como colectivas en España. Un balance que debe tomar en consideración no sólo la fría letra del texto legal, sino también de qué forma se ha aplicado en la realidad del día a día en los centros de trabajo, cómo ha sido interpretada por los juzgados y tribunales, y también cómo han velado por su correcta aplicación los correspondientes órganos administrativos. Es decir, habrá que plantearse si tiene interés, y ya adelanto la respuesta afirmativa, y si es relevante hablar de las desigualdades que ha provocado -e incrementado- la reforma del gobierno popular; cómo ésta se ha concretado y en qué parcelas del marco normativo ha tenido mayor incidencia.

Se planteará también cuál es el parecer de quien redacta este artículo y qué propuestas de cambio serían convenientes y necesarias para modificar el marco normativo y tratar de devolver las relaciones laborales a la vía de aquello que a mi entender deben ser: "el mecanismo de ordenación, preferentemente pactado, de todo aquello que en el ámbito laboral es de interés común para empleadores y trabajadores"; Ordenación que debe prestar atención a las nuevas y cambiantes realidades del mundo del trabajo del siglo XXI pero desde la vía de fortalecimiento, y no de la disminución o simplemente supresión de los derechos de todas las personas trabajadoras, por cuenta ajena o propia, formal o informal, regular o irregular, economía "clásica" o economía "moderna" (colaborativa, circular, social y solidaria,...).

He seleccionado para mi análisis sólo algunos de los contenidos más destacados a mi parecer de la reforma. Aquellos cuya aplicación ha contribuido a agrandar las desigualdades en las relaciones de trabajo, que han sido de especial afectación a las empresas en las que no existe representación del personal, las de menos de 10 trabajadores que, como es bien sabido y conocido por los datos publicados anualmente por el Directorio Central de Empresas, son una parte muy destacada del tejido productivo español⁴, sin olvidar que en las de menos de cincuenta trabajadores, donde es posible la existencia de uno o tres representantes del personal, no podemos hablar tampoco, de una posición de igualdad entre las partes, y la realidad de convenios colectivos negociados, por llamarlo de alguna forma, en una o dos sesiones negociadoras, así lo pone de manifiesto.

¿Dónde encontramos referencias laudatorias a la reforma laboral? Obviamente, desde el gobierno, prácticamente desde su puesta en marcha. Sirva como ejemplo significativo y muy reciente el Programa Nacional de Reformas del Reino de España, aprobado por el gobierno el mes de abril y remitido a la Comisión Europea⁵.

⁴ "A 1 de enero de 2016 más de 1,79 millones de empresas no emplearon a ningún asalariado. Esta cifra supuso el 55,3% del total. Además, otras 895.574 (el 27,7% del total) tenían uno o dos empleados. Si se suman estos dos grupos, resulta que el 83,0% tenían dos o menos asalariados. Considerando sólo a las empresas con asalariados, las que tenían 20 o más trabajadores representaron el 4,4% del total". Cfr. "Estructura y dinamismo del tejido empresarial en España. Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2016". <http://www.ine.es/prensa/np984.pdf> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

⁵ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/PNR%202017.pdf> (última consulta: 18 de mayo de 2017). Según el gobierno, "de seguir la tendencia prevista tanto en la actualización del Programa de Estabilidad como por los principales analistas, en 2017 y 2018 se podría crear otro millón de empleos, lo que facilitaría la consecución del doble objetivo del Gobierno en materia laboral: reducir la tasa de paro al 11,0 % en 2020 y alcanzar la cifra de 20 millones de ocupados, esto es, restablecer el nivel de empleo previo a la crisis".

En el programa se saca pecho sobre los datos cuantitativos de la creación de empleo que, a su parecer, “valida la eficacia de la reforma laboral del año 2012” -nada que decir sobre la duración de los contratos, las remuneraciones, ni el cumplimiento formal y en no pocas ocasiones real de las condiciones pactada, etc- y afirma con grandilocuencia y henchido de orgullo por su éxito cuantitativo, que la reforma “ha contribuido enormemente a un mejor ajuste de las instituciones del mercado de trabajo”, marcándose tres objetivos para el futuro inmediato: “hacer más efectivo el sistema nacional de empleo, incrementar la eficacia de las medidas de formación y mejorar la eficiencia de los planes de activación e integración en el empleo”, medidas que afectan más al acceso al empleo y a la formación de las personas trabajadoras que no al contenido real de las condiciones pactadas (jornada, horario, salario,...).

Un optimismo que se basa en estudios macroeconómicos (poco hay sobre la vida diaria, el día a día de los centros de trabajo y de la prestación laboral de buena parte de los trabajadores) que efectúan un balance positivo de la reforma, que “al mejorar la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo, ha reducido el umbral de crecimiento a partir del cual la economía española crea empleo”, olvidando quizás un dato relevante como es el importante incremento experimentado por la población inactiva, aquella que abandona, de forma involuntaria en gran medida, el mercado laboral.

No se oculta la satisfacción por haber logrado algo que era, no uno de los más importantes objetivos, sino el que más, de la reforma: la moderación salarial (creo que era la reducción salarial, pero esta terminología no la van a encontrar, obviamente, ni en los textos normativos ni en los análisis y valoraciones positivas de aquella), ni mucho menos tampoco porque la negociación colectiva “ha mejorado la capacidad de las empresas para adaptarse a las perturbaciones de oferta y demanda ajustando salarios y horas de trabajo como alternativa al despido de trabajadores”. Si sustituimos “ajustando” por “reduciendo salarios” e “incrementando horas de trabajo o modificando la organización del tiempo de trabajo”, creo que se entiende mucho mejor, pero, cada uno explica los contenidos de la reforma de la manera que le interesa⁶.

La Unión Progresista de Inspectores de Trabajo (UPIT) afirma sin pelos en la lengua que la reforma laboral “ha constituido todo un éxito para quienes la apoyaron” (acuérdense que no fue sólo el Partido Popular sino también el entonces existente Grupo Parlamentario que agrupaba a los elegidos en las listas de Convergència i Unió) y que ha contribuido en gran medida a la precarización del empleo, no sólo por la utilización fraudulenta de la contratación temporal o a tiempo parcial, sino también por la aparición, desarrollo e incremento desbordado de “los falsos autónomos, las falsas cooperativas, becarios y prácticas no laborales en las empresas o los supuestos de cesión ilegal de trabajadores”, enfatizando que el miedo de los trabajadores a perder el empleo, aunque se trabaje en condiciones irregulares, “ha permitido una precarización sin resistencia y un masivo trasvase de trabajadores por cuenta ajena a falsos trabajadores y por cuenta propia”.

Las debilidades reales de la reforma han sido también puestas de manifiesto con claridad en el documento presentado por los sindicatos CCOO y UGT en la mesa de empleo y calidad de empleo, creada en el marco del diálogo social con el gobierno y las organizaciones empresariales, y que, en la misma línea que el documento de la UPIT, destacan que en el seno de las relaciones de trabajo

⁶ Según la encuesta trimestral de coste laboral, los salarios reales han caído de 2009 a 2016 en 5,3 puntos porcentuales de media. Dato recogido en el documento presentado el 8 de mayo de 2017 por CC OO y UGT en la mesa de empleo y calidad en el empleo, creado en el marco del diálogo social. 8 de mayo de 2017 (pág. 13). Se pone de manifiesto, a partir de tales datos, que el 30 % de trabajadores con menores salarios “son los que han sufrido el mayor ajuste, contribuyendo a generar un incremento de las desigualdades y de las situaciones de exclusión social y pobreza relativa”. <http://www.ccoo.es/cms/g/public/o/2/o221696.pdf> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

en España “se aprecia el auge de una precariedad generalizada, que afecta a todo tipo de empleo y que está devaluando el propio concepto de trabajo”. El documento también critica y pone en relación con la debilidad de nuestro modelo productivo “la extrema facilidad de contratación y despido que existe..., con contratos temporales o a tiempo parcial (o ambas cosas a la vez) de bajos salarios y con un coste de mantenimiento y de extinción muy bajo”, y alerta del riesgo que supone que “estamos replicando el modelo de salida de la crisis de otras etapas que tan nefastos resultados tuvo a medio y largo. Esta recuperación vuelve a tener los pies de barro”⁷.

Eso sí, consciente el gobierno de su debilidad parlamentaria, reconoce en el Programa Nacional de Reformas del Reino de España que para lograr sus objetivos necesitará el apoyo de otras fuerzas políticas y por ello éste “incluye elementos en torno a los cuales se está trabajando con otras fuerzas políticas”, entre los que se citan “la eficiencia y la competitividad de nuestro mercado de trabajo, buscando la creación de empleo de calidad y competitividad de nuestro mercado de trabajo”. Puede contribuir a lograr esos objetivos el incremento económico de las partidas presupuestarias destinadas a las políticas activas de empleo, pero rápidamente se diluye el optimismo al constatar que tal incremento “queda absorbido por el aumento de determinadas partidas, que tienen como destino las bonificaciones para todo tipo de contratación”; o lo que es lo mismo, “no está orientado a itinerarios de inserción y a mejorar la empleabilidad de las personas mediante la mejora de los servicios públicos de empleo, sino a subvencionar de forma ineficiente la contratación”.

Para acabar esta nota introductoria con muchas críticas y alguna loa a la reforma, quiero destacar que acuerdos con otras fuerzas políticas, que en algunos casos en principio tienen planteamientos irreconciliables con el gobierno, ya se han producido, como el existente con el PdeCat, logrando su abstención, para la reforma de la normativa sobre estiba⁸.

La modificación sustancial de las condiciones de trabajo. La unilateralidad (empresarial) reforzada

Una de las vías por las que se ha incrementado la desigualdad en las relaciones de trabajo es por la ampliación del poder unilateral del empleador en la toma de decisiones que afectan a la modificación de las condiciones de trabajo.

Dicho de otra forma, de la flexibilidad negociada de las condiciones de trabajo y, mucho más concretamente, de los cambios que pueden operarse en las mismas durante el desarrollo de la vida laboral, queda poco, salvo en aquellos ámbitos sectoriales productivos o empresas, en donde la representación de los trabajadores, sindical y unitaria, tiene la fuerza suficiente para lograr pactar tales modificaciones.

⁷ En su documento, la UPIT destaca aquellos dos elementos de fraudes que considera principales en el actual marco de relaciones de trabajo, cuales son la infracoartización a la Seguridad Social y el fraude en el salario, poniendo de manifiesto, con el aval indudable del conocimiento de la práctica profesional, que “Son demasiado frecuentes los casos de descuelgues fraudulentos de los convenios colectivos o la imposición de condiciones de trabajo inferiores también de forma fraudulenta. Ni siquiera cumplen las mínimas condiciones legales de acuerdo real con los trabajadores o la RLT, ni comunicación a las paritarias ni a la autoridad laboral. Además, el control del fraude en la contratación y de las jornadas de los CTP es del todo insuficiente. La imposición de condiciones inferiores a las legalmente establecidas en las cláusulas adicionales de los contratos de trabajo se extiende cada vez más”. “Líneas de actuaciones de UPIT para el próximo período”. 28 de marzo de 2017. <http://www.upit.es/wp-content/uploads/Lineas-de-actuacion-UPIT.pdf> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

⁸ Se trata del Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052). Una detallada comparación de la norma con el RDL 4/2017 de 24 de febrero, que no superó el trámite parlamentario de convalidación, se encuentra en el blog de la comisión de lo social de Jueces para la Democracia <http://jpdsocial.blogspot.com.es/2017/05/cuadro-resumen-comparativo-del-real.html> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

El modelo implantado por la reforma laboral de 2011 es el del incremento del poder de decisión empresarial en cuanto que ésta tiene la última palabra para adoptar medidas que afectan a elementos centrales y nucleares de toda relación de trabajo, como son el salario y la jornada, por citar dos ejemplos significativos. Tanto en caso de tratarse de una modificación individual o plural como si lo es de carácter colectivo, el artículo 41 de la Ley del Estatuto de los trabajadores (actualmente Texto refundido aprobado por Real Decreto-Ley 2/2015) otorga la última palabra al sujeto empleador.

Es cierto que se exige la existencia de causa o causas (económicas, técnicas, organizativas o de producción) que avalen tal decisión, pero se deja un amplio margen a la decisión ya que se consideran como tales causas “las que estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa”. El Tribunal Supremo ha delimitado el ámbito discrecional de la decisión empresarial, pero en cualquier caso ha dejado, tal como dispone la norma, un amplio espacio de actuación. Sirva como ejemplo significativo la sentencia del TS de 16 de julio de 2015⁹.

El TS, erigiéndose en intérprete de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en unos términos que no creo que sean del agrado de quienes redactaron el art. 41 de la LET, como tampoco de todos los miembros del TC en el momento en que se dictó su sentencia núm. 8/2015 de 22 de enero, es del parecer que la argumentación contenida en el fundamento jurídico cuarto *in fine* de dicha sentencia “... haciendo una lectura del precepto ajustada a la tutela judicial efectiva, parece apuntar -en materia de MSCT- a la exigibilidad de los mismos presupuestos de «pérdidas», «disminución de ingresos» y «cambios» [en medios o instrumentos de producción, sistemas y métodos de trabajo; y demanda de productos o servicios] a que se refieren los referidos arts. 47, 51 y 82.3 ET; siquiera -entendemos nosotros- el nivel de exigencia no puede ofrecer la misma intensidad en las MSCT que en los otros supuestos, tanto porque el TC atribuye un valor meramente orientativo a los preceptos a que se remite, cuanto por elemental respeto a la literal redacción del art. 41.1 ET, que califica como causas suficientes -económica, técnica, organizativa o de producción- a «las que estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa”, concluyendo la Sala, y seguro que la doctrina sentada en esta sentencia será de especial interés y estudio para todos los profesionales del Derecho del Trabajo, que tras la interpretación constitucional del precepto examinado, “hemos de entender que la MSCT no se presenta como un simple medio para lograr un incremento del beneficio empresarial, sino una medida racional para corregir deficiencias en los diversos planos -económico, productivo, técnico u organizativo- que el art. 41.1 ET contempla”.

Hay ciertamente diferente gradación o ponderación de los intereses empresariales según se adopten medidas de flexibilidad externa (despidos colectivos) o internas (suspensiones contractuales, MSCT), y en este punto la Sala pone de manifiesto, como ya ha hecho en anteriores ocasiones, que el margen de flexibilidad empresarial para organizar la actividad productiva es más amplio si se adoptan medidas de flexibilidad interna, pero que en cualquier caso, las medidas que se adopten, en suma el margen de flexibilidad empresarial para aplicar la medida por concurrencia de las causas enumeradas en el art. 41.1 de la LET “ha de encontrar un punto adecuado de equilibrio entre la libertad de empresa y el derecho al trabajo de los trabajadores reconocido en el art. 35 del propio texto constitucional”.

En definitiva, la conclusión a la que llega la sala, aun cuando no se ubique en este bloque sino en un apartado posterior que lleva por título “las exigencias de una válida MSCT” es que esta requiere que se den los siguientes elementos y circunstancias:

⁹ Remito a un detallado comentario de dicha sentencia en mi blog <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2015/09/el-tribunal-supremo-se-pronuncia-en.html> y http://www.eduardorjotorrecilla.es/2015/09/el-tribunal-supremo-se-pronuncia-en_30.html (última consulta: 18 de mayo de 2017).

“a) que existan -y acrediten- razones económicas, técnicas, organizativas y de producción, conceptos en cuya intelección ha de atenderse -siquiera degradados en la intensidad de su exigencia- a los normativamente expuestos para el despido colectivo, la suspensión colectiva de contratos o el «descuelgue» del Convenio Colectivo, de forma que el punto de inferencia ha de hallarse más en la «mejoría de la situación» que en la existencia de verdadera «crisis empresarial»;

b) que las medidas a adoptar se justifiquen en términos de idoneidad [adecuación para conseguir el fin pretendido] y proporcionalidad en sentido estricto [equilibrio, atendiendo los bienes en conflicto];

c) que el periodo de consultas se oriente - con la presencia siempre obligada de buena fe negociadora- a reducir el impacto de las medidas sobre los intereses de los trabajadores”.

El descuelgue del convenio colectivo estatutario. Una decisión unilateral de apartamiento de una norma, condicionada a su aprobación por un órgano administrativo

Otra de las novedades importantes de la reforma, y que ha llevado a las organizaciones sindicales a un obligado esfuerzo de adaptación, importante, en sede negociadora para evitar que una decisión administrativa inaplique parte de un convenio colectivo, fue el llamado coloquialmente “descuelgue” de una norma convencional, que no otra cosa es el convenio colectivo estatutario de eficacia general para todas las empresas y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación, así como también el convenio de empresa.

El art. 82.3 de la LET, con una redacción sensiblemente semejante a la del art. 41, permite a la empresa solicitar la inaplicación de determinadas materias del convenio colectivo que le fuera aplicable siempre que exista la causa debidamente justificada, decidiendo finalmente el organismo tripartito, que es la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC). La conformidad a la Constitución de la CCNCC, y por consiguiente la no vulneración del art. 37.1 de la CE, ha sido afirmada por el TC en la sentencia antes referenciada, habiendo pedido insistentemente las organizaciones sindicales que se eliminen, justamente, sus competencias en materia de inaplicación de convenios colectivos¹⁰.

La tramitación del procedimiento se parece en gran medida a la de la presentación de uno de despido colectivo, de suspensiones contractuales o de MSCT, en especial por lo que respecta a la obligación de presentar la documentación que acredite la petición de inaplicación del convenio, ya sean causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Cuando la decisión sea adoptada en el seno de la Comisión (y existe también la posibilidad de que el árbitro lo solicite) el valor del informe técnico que previamente debe solicitarse parece de primera importancia en atención a que deberá elaborarse por personas conocedoras de la materia.

La decisión de la Comisión (o en su caso del árbitro) resolverá motivadamente sobre el litigio planteado, determinando previamente si existen o no la o las causas que llevaron a pedir la inaplicación del convenio colectivo, denegando la petición en caso de no existencia. En el supuesto

¹⁰ En el documento presentado el 8 de mayo, CC OO y UGT piden lo siguiente: “La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos debe recuperar las funciones de asesoramiento que le son propias, excluyendo otras que deben residir exclusivamente en el ámbito de sus protagonistas, las organizaciones sindicales y empresariales, y en los términos y condiciones establecidos en los convenios colectivos o en los acuerdos de solución autónoma de conflictos colectivos...”

de concurrir causa o causas, la norma reglamentaria que la regula, el Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, permite que se acepte la petición formulada en sus propios términos, o bien “proponer la inaplicación en las mismas condiciones de trabajo en distinto grado de intensidad”, además de deberse pronunciar sobre la duración del período de inaplicación. Me queda la duda de saber qué ocurrirá si la parte solicitante acepta la segunda hipótesis, y si en tal caso la decisión de la CCNCC, tal como ocurre en el primero (y en la desestimación) “será vinculante e inmediatamente ejecutiva”. ¿Contemplaba el legislador la posibilidad de que la norma reglamentaria posibilitara un “distinto grado de intensidad” de la medida de inaplicación a adoptar?

Por otra parte, el laudo arbitral, cuando el conflicto sea resuelto por un árbitro, también puede estimar o desestimar totalmente la decisión, o proponer esa inaplicación diferente, con lo que la última palabra puede ser, en puridad jurídica, no la de la decisión de la CCNCC o la del laudo arbitral, sino la de la parte solicitante de la inaplicación tras valorar los pros y contras de aceptar la propuesta, ya que en caso de no aceptarla no podrá proceder a la inaplicación.

Considero importante, y muy correcto jurídicamente, que la norma reconoce que debe aplicarse el principio de proporcionalidad y adecuación por parte de la CCNCC (y del árbitro) al resolver el conflicto, ya que ambos deberán valorar la adecuación de la medida propuesta de inaplicación “en relación con la causa alegada y sus efectos sobre los trabajadores afectados”. Y efectúo esta manifestación para poner de relieve las contradicciones de la reforma laboral, ya que justamente en materia de procedimientos de despidos colectivos (artículo 51 de la LET) no parece haber excesivo interés en aplicar los mismos criterios, aunque los tribunales laborales están aplicándolos en sus ya numerosas resoluciones judiciales dictadas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 36/2011 reguladora de la jurisdicción social.

El convenio colectivo de empresa prioritario al sectorial en materia relevantes, o el mito de la bondad del acercamiento de la negociación

Si en todas las empresas, en razón de su tamaño, hubiera una potente representación del personal, no habría casi nada que decir al hecho de otorgar prioridad aplicativa al convenio de empresa, salvo quizás, y no es poco relevante, que se cuestiona la potestad de autoorganización empresarial y sindical de regular la ordenación y estructura de la negociación colectiva.

Pero, cuando como ocurre en España, la estructura empresarial es de micro y pequeña empresa, no parece que ese acercamiento cuyas bondades se predicen por el gobierno y por algunos organismos internacionales, sea la vía más adecuada para regular aspectos nucleares de las relaciones de trabajo. Y, ciertamente, la conflictividad existente en las empresas multiservicios, con la existencia de numerosos convenios de empresa que han sido anulados por los tribunales por no respetar el principio de unidad de correspondencia en la negociación, pone de manifiesto la debilidad argumental de quienes otorgan tantas bondades al convenio de empresa.

Partidarios del convenio de empresa que, por cierto, no están sólo en España ya que en las propuestas laborales del nuevo presidente de la República francesa, Emmanuel Macron, hay una defensa aún más firme de dicho convenio, siendo uno de los seis grandes objetivos marcados en su programa el de “definir las reglas que rigen la cotidianeidad de los trabajadores lo más cerca de dónde trabajan, la empresa”. De tal manera que, obsérvese la claridad con que se expresa la propuesta, a excepción del nivel mínimo de derechos y reglas aplicables (duración legal del trabajo, SMIC, igualdad profesional), que deben estar recogidos en el Código del Trabajo, en el terreno convencional “la prioridad será otorgada a los acuerdos de empresa frente a los de sector, ya se trate de un acuerdo mayoritario con los sindicatos o resultado de un referéndum por iniciativa del

empleador o de los sindicatos sobre la base de un acuerdo minoritario”, y será “solamente a falta de acuerdo de empresa” que la negociación sectorial, y el correspondiente acuerdo en su caso, intervendrá para regular las relaciones de trabajo¹¹. Habrá que estar muy atentos a la concreción de estas propuestas.

Algunas propuestas de reforma normativa

Es recurrente el debate en España sobre la reforma laboral puesta en marcha por el gobierno popular en 2012, las numerosas críticas vertidas sobre las mismas por muchas fuerzas políticas y organizaciones sindicales y sociales, y las peticiones de derogación efectuadas al actual gobierno resultante de las elecciones legislativas celebradas el 26 de junio de 2016.

Entre otras, baste citar la formulada por el grupo parlamentario socialista del Congreso de los Diputados el 20 de julio de 2016 en una proposición no de ley, en la que se solicitaba también la elaboración de un nuevo Estatuto de los trabajadores, justificándola por la necesidad de recuperar la centralidad de la negociación colectiva y combatir de forma eficaz la precariedad en el empleo. La misma petición, pero ahora ampliada a la reforma laboral llevada a cabo por el gobierno socialista en 2010, fue formulada en la declaración conjunta presentada el 12 de septiembre por CC OO y UGT sobre la situación política y las prioridades del movimiento sindical, en la que se pedía también la reforma de la Constitución para regular nuevos derechos económicos, sociales y políticos. Es obvio, no cabe olvidarlo, que la defensa de dicha reforma se mantiene a capa y espada por el gobierno, argumentando que han contribuido a la recuperación económica y a la creación de empleo (de la calidad del empleo se habla muy poco, por decirlo de forma suave).

Más que “derogar”, una palabra mágica con la que parece que se resolverán todos los problemas del mundo del trabajo si finalmente se plasmaran en la normativa legal las peticiones anteriormente referenciadas, me gusta mucho más hablar de “modificar” todo aquello que tenga de negativo y al mismo tiempo de “innovar” en todo aquello que sea necesario, reforzando los antiguos derechos y regulando aquellos que son propios de un mundo laboral sensiblemente distinto del que existía cuando se aprobó originariamente el Estatuto de los trabajadores en 1980. Y ya hay propuestas en tal sentido planteadas tanto por fuerzas políticas como sindicales de elaboración de una nueva Carta de Derechos Sociolaborales y de reforma del texto constitucional para reforzar y actualizar los derechos recogidos en el mismo, con una potenciación jurídica del derecho al trabajo. También podemos aprender, y mucho, de propuestas elaboradas en otros Estados, como la Carta de Derechos Universales del Trabajo presentada por el sindicato italiano CGIL¹².

A modo de introducción podemos decir que la limitación del poder unilateral del empleador en la modificación sustancial de condiciones de trabajo, la adecuada causalización de los despidos, tanto individuales como colectivos, con la protección necesaria cuando no sea así, y la potenciación del papel de los agentes sociales en las reglas de ordenación de la negociación colectiva deberán estar sin duda recogidas en el cambio normativo. Es cierto que cada vez hay un mayor interés empresarial por potenciar modelos de responsabilidad social, y también por los organismos internacionales, y bienvenidos sean, pero no deberían servir en modo alguno para reducir la

¹¹ <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/travail-emploi> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

¹² http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/03/Carta_dei_diritti_Testo_Definitivo.pdf (última consulta: 18 de mayo de 2017). Vid también mi artículo “El sindicato del siglo XXI y la Carta de Derechos Sociolaborales” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2016/09/el-sindicato-del-siglo-xxi-y-la-carta.html> (última consulta: 18 de mayo de 2017), y el del profesor Antonio Baylos “La re-regulación del trabajo y el cartismo social como propuesta sindical”. <http://baylos.blogspot.com.es/2016/02/la-re-regulacion-del-trabajo-y-el.html> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

importancia de una negociación colectiva dirigida, en las respectivas unidades de negociación, al conjunto de la población trabajadora y que por ello ha de estar atenta tanto a los cambios vinculados al desarrollo de nuevos modelos organizativos y tecnológicos (Industria y Trabajo 4.0) como a la defensa de aquellos colectivos cuyo trabajo es de un valor social indudable pero que tiene escaso reconocimiento en el ámbito salarial (sirva como ejemplo el de cuidado de personas).

Y al mismo tiempo, hay que plantearse la regulación de nuevos derechos en un mundo laboral cada vez más diversificado pero que requiere de unas reglas que permitan unirlos y no fragmentarlos, con una importante población trabajadora mayor de 40 años, en una sociedad del conocimiento y en un marco productivo en donde el factor humano adquirirá cada día mayor importancia y en donde las relaciones laborales deben ser mucho menos jerárquicas y mucho más participativas.

Aquí están algunas propuestas que vengo defendiendo desde hace un cierto tiempo y que siguen siendo plenamente válidas, debidamente revisadas y actualizadas cuando lo he considerado necesario.

a) Reconstitucionalización del derecho al trabajo. Su incorporación como derecho fundamental en el supuesto de una reforma constitucional es aún más necesaria ante el debilitamiento jurídico que han supuesto las sentencias del TC sobre la reforma laboral de 2012.

b) Reforzar la importancia de las fuentes de derecho internacionales y europeas en el ámbito de las relaciones jurídico laborales individuales y colectivas. Hay que prestar especial atención a los Convenios de la OIT, a las directivas comunitarias, a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y a otras normas internacionales de especial relevancia en el ámbito laboral como es la Carta Social Europea, así como a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales. Para cualquier jurista, dirigente empresarial o sindical, no es posible operar hoy en día en el ámbito de las relaciones de trabajo sin un buen conocimiento de cómo están actuando, resolviendo o dictando resoluciones, las instancias y órganos administrativos y judiciales internacionales.

c) Atención especial a la protección del derecho a la intimidad del trabajador. Cobra sentido una regulación adecuada al siglo XXI sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones de trabajo y los límites que deben tener para respetar la privacidad del trabajador.

d) Encarar con precisión jurídica, y con ojos abiertos a los cambios tecnológicos, las relaciones "fronterizas" y borrosas entre trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. También se debe prestar atención a las nuevas realidades económicas de economía colaborativa, que no son lo mismo que economía con ánimo de lucro por parte de empresas que utilizan las plataformas tecnológicas. El llamado caso UBER es un buen punto de partida para el debate, siendo muy conveniente atender a las sentencias dictadas en otros Estados, en las que se ha calificado de laboral la relación de los conductores, criticando la evitación de la palabra "trabajador" para así tratar de desviar el foco jurídico de la relación laboral, lo mismo por cierto que ocurre en otras empresas, en las que el término "rider" es utilizado para referirse a quien realiza una actividad de transporte.

e) Atención preferente a los procesos cada vez más importantes de descentralización productiva. Cómo regular un marco jurídico (legal, convencional) que garantice las condiciones de trabajo de quienes prestan sus servicios en contratos y subcontratos de obras y servicios. ¿Qué tipo de convenio y con qué ámbito funcional? ¿Qué normas en materia de prevención de riesgos laborales? Evitar que los contratos ganados en licitación pública para prestación

de servicios públicos con una oferta económica baja sean la puerta de entrada para el deterioro de las condiciones de trabajo del personal o para la extinción contractual de una parte de ellos.

f) Modificación de la normativa reguladora del trabajo a tiempo parcial (desregularizada tras la reforma de 2013) para posibilitar una distribución de los días y las horas de trabajo que responda a los intereses y conveniencias de las dos partes, y no sólo de una ellas, y que puede llevar en la práctica a que nos acerquemos al contrato de cero horas, todavía hoy prohibido, al menos formalmente, en el ordenamiento jurídico español. Tal como ha destacado la UPIT es necesario un mayor control del cumplimiento de la normativa, “con la comunicación obligatoria del cambio de horario y presunción de jornada completa si se comprueba que no se trabaja en el horario declarado”, esto último, por cierto, algo más que frecuente.

g) Recuperación de la flexibilidad negociada en todo lo relativo a las vicisitudes de la relación jurídica laboral, es decir las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo (con particular atención a los cambios en la cuantía de la remuneración y del tiempo de trabajo), la suspensión y la extinción contractual colectiva. Atención especial, en estos casos y en la vida laboral en general, a la necesidad de regular el concepto de grupo de empresas desde la perspectiva laboral y no meramente mercantil, tomando como punto de referencia la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre qué debe entenderse como tal y también qué debe entenderse por el auténtico empleador al que se refiere el art. 1.2 de la Ley del Estatuto de los trabajadores.

h) Debatir sobre cómo trasladar la flexibilidad negociada al ámbito de los despidos colectivos. Parece difícil recuperar el debate sobre la conveniencia de la autorización administrativa, aunque no está cerrado, si nos atenemos a la sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2016, y quizás sea más conveniente potenciar las formulas negociales y la posterior validación por parte de la Administración laboral, siguiendo el modelo francés, y valorar hasta qué punto pueden establecerse restricciones a la posibilidad, en tales casos, de impugnar el acuerdo homologado. Una flexibilidad que debería llevar a que las partes concretaran mucho más que en la actualidad cuáles pueden ser las posibles causas de extinción, ya que ciertamente dejar que sigan siendo los jueces y magistrados los que aborden los problemas económicos de las empresas y resuelvan sobre los mismos, aun siendo formalmente impecable en el terreno jurídico, no estoy precisamente convencido que sea la mejor manera de abordar los conflictos laborales.

i) El incumplimiento contractual no debería posibilitar la extinción de la relación contractual mediante el pago de una indemnización, y además sin abono de salarios de tramitación. Con arreglo a las reglas generales sobre contratos, y la función tuitiva del Derecho del Trabajo, el trabajador debería tener reconocido su derecho a la reintegración en la empresa no sólo en caso de despido nulo sino también de improcedente. Es una propuesta que podría ir acompañada de la recuperación legal del despido nulo por fraude de ley, existente con anterioridad y suprimida en las reformas procesales de los años 90¹³.

¹³ Un carácter tuitivo, y una aplicación del principio pro-operario que parece está poniendo en tela de juicio el TS en algunas de sus recientes sentencias. Vid al respecto el duro artículo del magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Florentino Eguaras, “El principio contra operario”, en el blog de la comisión de lo social de Jueces para la Democracia <http://jpdsocial.blogspot.com.es/2017/05/principio-contra-operario.html> (última consulta: 18 de mayo de 2017). El magistrado se manifiesta en estos términos en la introducción: “En la presente exposición pretendemos evidenciar como el principio pro operario está sufriendo una devaluación en la actualidad, que hace que se atisben elementos interpretativos del mismo que conducen a la formulación de un nuevo principio sustitutorio del mismo, el que podemos enunciar: contra operario. Las diversas manifestaciones de este nuevo paradigma social las encontramos también en los

j) Potenciar la autonomía colectiva para que sean las organizaciones sociales las que determinen el ámbito de la representación de los trabajadores en empresas que tenga más de un centro de trabajo. Ahora bien, convendrá prestar especial atención a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 13 de mayo de 2015, caso Rabal Cañas) en materia de despidos colectivos y su acogimiento de la noción de centro de trabajo como prevalente para fijar la protección ante despidos colectivos y facilitar los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores. Hay que prestar mucha atención también a la traslación de dicha doctrina a la normativa, con acogimiento igualmente de la sentada por el TS español en su sentencia de 17 de octubre de 2016 y seguida mucho más recientemente por la de 6 de abril de 2017.

k) Seguir avanzando en el proceso de equiparación del empleo público y el privado, pero no obviamente desde la perspectiva de pérdida de derechos y precarización de las condiciones de trabajo a las que han contribuido las reformas laborales y del sector público puestas en marcha por el gobierno popular desde su primer Real Decreto Ley en diciembre de 2011, sino desde la de fortalecimiento de los instrumentos negociales y de recuperación de algunos de esos derechos suprimidos o limitados por las reformas.

Desde otra perspectiva, sin duda, la jurisprudencia del TJUE con sus famosas tres sentencias de 14 de septiembre de 2016 ha contribuido enormemente al acercamiento de derechos en punto a la extinción del vínculo contractual y también de equiparación de condiciones de trabajo. no sólo por razón del ámbito público o privado, sino dentro de cada uno de ellos entre trabajadores con contratos o nombramientos de duración determinada y quienes tienen una relación laboral por tiempo indefinido o la condición de personal funcionario o estatutario a la que se ha accedido tras la superación de las correspondientes pruebas y con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

l) En fin, Evitar una inflación legislativa semejante a la que hemos tenido durante la anterior la legislatura, donde no se ha tratado sólo de la reducción o pérdida de derechos económicos y sociales, sino del deterioro de la democracia parlamentaria por el uso abusivo del RDL y de la pérdida de la seguridad jurídica y de la calidad que debe predicarse de cualquier norma, ante el acelerado proceso de modificación o simplemente derogación de normas aprobadas poco tiempo antes.

El gobierno español, minoritario en sus apoyos en el Congreso de los Diputados, debería ser consciente de ello y no caer en el error de pensar que puede actuar de la misma forma que cuando disponía de la mayoría absoluta, siendo un claro ejemplo de dicho error la derrota sufrida con ocasión de la (no) convalidación del primer Real Decreto-Ley sobre la estiba¹⁴.

principios que enunciaremos de contra beneficiario y contra citizen. Para acreditar lo que decimos vamos a mostrar tres signos que evidencian el anuncio del cambio. Los tres los extraemos de otras tantas sentencias del Tribunal Supremo (en adelante TS). Una se refiere a una situación laboral, otra a una pretensión de Seguridad Social y la última a una resolución de una cuestión social o cívica que regula el derecho laboral. Son estos tres ámbitos en los que podemos detectar hacia donde se inclina la deriva actual".

¹⁴ RDL 4/2017 de 24 de febrero. Una dura crítica de esta norma puede leerse en el artículo publicado por el profesor Jaime Cabeza en su blog, "Mentiroso y majadero". <http://conjaimecabeza.blogspot.com.es/2017/02/mentiroso-y-majadero.html> (última consulta: 18 de mayo de 2017).

Atur i prestacions de garantia de rendes

Eva Pino

En aquests últims anys, nous termes estan emergint associats al creixement de les desigualtats i de la pobresa: els treballadors pobres i el precariat han esdevingut un dels col·lectius més afectats pels efectes de la crisi econòmica i de la incapacitat del nostre sistema de protecció social per donar resposta a les situacions creixents de carència material. Les persones treballadores han vist com durant aquests darrers anys ha caigut la seva capacitat adquisitiva, els salaris han perdut pes en el conjunt de les rendes¹ i l'augment del nivell de vida, d'un 8,5% entre els anys 2008 i 2014, no s'ha correspost amb l'increment del salari brut mig, del 2,35% per al període esmentat². Gairebé 400.000 llocs de treball s'han destruït a Catalunya al llarg dels anys en què ha colpejat la crisi³, empitjorant de manera considerable la situació laboral i econòmica de moltes famílies. Hem vist com la població desocupada augmentava incipientment i en cinc anys hi havia 380.000 persones més registrades a les oficines d'ocupació⁴. A més, però, les possibilitats de trobar una nova feina es dificultaven enormement i les mesures que es van emprar per reactivar l'economia van afavorir la persistència i el creixement d'un mercat de treball segregat que incidia cada vegada més en la precarització de les persones treballadores.

L'atur de llarga durada (aquell en què la durada de la demanda és de 12 o més mesos) creixia perillosament i, de representar el 2007 el 31% del total de persones registrades a l'atur, el 2014 aquest percentatge era del 45%. La mateixa dinàmica creixent apareixia en l'atur de molt llarga durada (més de 24 mesos) i, en el mateix període va passar del 17% al 26,7%. Sense la intenció de calcular la magnitud que ha pres el precariat⁵, però sí d'assenyalar la creixent presència de treballadors desocupats sense garantia d'ingressos i dels ocupats en situacions de prolongada precarietat i inestabilitat amb baixos ingressos i intimidats per la incertesa del seu futur laboral, apuntar que el 10% de les persones treballadores amb els ingressos salarials més baixos el 2014 van tenir un salari per sota dels 7.841,98 euros quan el 2007 aquest salari se situava en 9.562 euros⁶. Les desigualtats han crescut per a tothom, però han crescut més entre les persones amb ingressos més baixos.

La precarització del mercat de treball i el debilitament de la capacitat adquisitiva de les persones treballadores ha envestit contra la funció integradora del mercat de treball, perquè ha destruït

¹ Segons dades de l'IDESCAT sobre PIB oferta, demanda i rendes, la massa salarial entre els anys 2008 i 2016 ha disminuït un 5,5%, en canvi, els beneficis empresarials han incrementat un 9,5% PIB oferta, demanda i rendes.

² Font: IDESCAT, Enquesta d'estructura salarial i INE, Índex de preus de consum.

³ Entre el 2007 i el 2016, dades anuals de la població ocupada de l'Enquesta de Població Activa.

⁴ Entre els anys 2007 i 2013, segons dades anuals sobre l'atur registrat facilitades per l'IDESCAT.

⁵ Guy Standing i Robert Castel possiblement són dues de les persones que més han influït en la definició i difusió d'aquest concepte.

⁶ IDESCAT, *Enquesta d'estructura salarial*.

ocupació estable i ha disminuït el nombre de llocs de treball protegits i els ben remunerats. En conseqüència, el 2016 a Catalunya una de cada vuit persones que estaven treballant no guanyaven els diners suficients per assegurar-se viure per sobre del llindar de la pobresa, l'11,8% de la població ocupada, percentatge que pujava fins al 46,2% en perdre la feina⁷.

Un dels reptes a què ha de fer front qualsevol sistema de protecció és donar resposta a les situacions de pobresa. Sens dubte, aquesta darrera crisi ha posat a prova els nostres mecanismes de protecció i ens ha apuntat on tenim una de les llacunes de protecció més important del nostre sistema: en la protecció de les persones a l'atur, especialment les de llarga durada. L'heterogeneïtat d'aquests mecanismes (procedents de diverses administracions, amb diversos nivells de cobertura, durada, intensitat econòmica, criteris d'accés, contraprestacions i obligacions) no s'ha traduït en una major intensitat o cobertura de la població, i la inconexió entre els diferents sistemes de protecció també ha dificultat les trajectòries de les persones a tenir unes rendes econòmiques assegurades. Però també aquests han estat limitats per les reformes que s'han anat aplicant durant aquests anys cap a les diferents prestacions de garantia de rendes (començant per les prestacions per desocupació, però també els subsidis i la renda mínima d'inserció), dirigides a estrènyer la despesa per la via de la restricció d'accés de possibles persones beneficiàries i disminuint la quantia de les prestacions.

No és la intenció d'aquest article analitzar com s'ha anat construït el nostre sistema de garantia de rendes, tan fragmentat i complex que ens podria fer pensar que, amb tanta complicació administrativa i traves a les sol·licituds per a les potencials persones beneficiàries, intenta, fins i tot, desresponsabilitzar-se de la subsistència econòmica de les persones que es troben en risc de pobresa per mirar de contenir la despesa que implicaria aplicar les mesures necessàries o, almenys, adequades.

Dit això, en les següents línies es vol revisar l'aplicació dels mecanismes de garantia de rendes de nivell assistencial que disposem en el nostre sistema de protecció social per a aquelles persones que no estan incapacitades per al treball remunerat (ni per edat ni per discapacitat)⁸, i corroborar si els drets de protecció que hem disposat han ajudat a reduir el nombre de persones en situació de risc de pobresa. Pot semblar una pregunta que es pot respondre senzillament tenint quatre nocions i algunes dades que haguem retingut a la memòria de llegir i escoltar algunes notícies relacionades, però de vegades s'han de respondre aquestes preguntes per conèixer el veritable propòsit de les polítiques que es desenvolupen: tenen l'objectiu d'atacar i acabar amb la pobresa o només tracten de contenir els efectes més severos de la pobresa amb el que es pugui fer amb els pressupostos de què es disposa? I, més enllà de repetir el mateix model de polítiques de rendes garantides, maquillats de tant en tant amb canvis legislatius que semblen incorporar nous col·lectius o que tracten d'estrangular drets subjectius amb equilibris burocràtics i controls administratius, ens podem plantejar models alternatius?

⁷ IDESCAT, *Enquesta de condicions de vida*.

⁸ O sigui, no es farà referència a les prestacions no contributives ni als complements a mínim de pensió de la Seguretat Social.

Els mecanismes de protecció de les persones sense rendes salarials

A Catalunya no tenim el que podríem definir com a una única renda mínima garantida, o sigui, una única prestació econòmica que vindria a garantir uns ingressos en situacions de carència o d'insuficiència de recursos, sinó que coexisteixen diverses prestacions gestionades per diferents nivells d'administració. Aquestes prestacions han anat sorgint per cobrir diferents demandes socials, apedaçant els forats més grans de la xarxa de protecció i per donar resposta a algunes mancances del sistema contributiu de protecció social. Així, el sistema de garantia de rendes que tenim a Catalunya el configuren un conjunt de diferents prestacions assistencials gestionades per diferents organismes, que cobreixen situacions heterogènies amb variades intensitats i cobertures, amb requisits d'accés i contrapartides diferents, inconnexes en la majoria dels casos entre elles i, amb diferents límits d'ingressos exigits per l'accés d'aquestes prestacions.

Aquest complex de prestacions assistencials comencen a desplegar-se quan no arriben els dispositius contributius del nostre sistema de protecció social que, al contrari del sistema assistencial, sí que sembla seguir un ordre i uns criteris clars. Podríem pensar que el fet de que existeixi tanta diversitat de mecanismes no contributius amb cobertures heterogènies podria contribuir a una major eficàcia d'aquestes prestacions per arribar a cobrir les mancances del sistema contributiu, però sembla ser que la fragmentació del sistema i la seva escassa articulació entre les diferents prestacions han servit més per amagar l'escàs esforç econòmic a què han obligat les polítiques d'estabilitat pressupostària i per burlar a la creixent demanda de persones que veien quedar-se sense recursos.

De fet, la crisi ha demostrat que la protecció més assistencial no va estar preparada per donar resposta a una demanda tan intensa de possibles persones beneficiàries i que va tenir uns resultats molt limitats en la reducció de les desigualtats i de la pobresa. La manca de despesa social, incentivada per l'imperatiu de l'estabilitat pressupostària, i la desregulació del mercat de treball, abaratint primer el cost de l'acomiadament i facilitant a continuació la caiguda dels salaris, la temporalitat i la parcialitat de moltes feines, van pressionar contundentment les xarxes de protecció. Sense prou diners per donar cobertura a la intensa demanda de persones que es quedaven a l'atur i sense prestació, amb un sistema de protecció tan contributiu com el nostre, es va variar la composició de la població en risc de pobresa. Com es pot veure a la taula següent, es va invertir totalment la relació entre el risc de pobresa i la procedència de les rendes, constatant-se una pèrdua del valor salarial: si el 2008 eren les persones jubilades les que presentaven un risc de pobresa major, el 2016 en tenir assegurades unes rendes econòmiques derivades de la pensió ha donat més seguretat que no pas el fet tenir segons quines feines. El col·lectiu de les persones desocupades és el col·lectiu que presenta un elevat i creixent risc de pobresa al final del període.

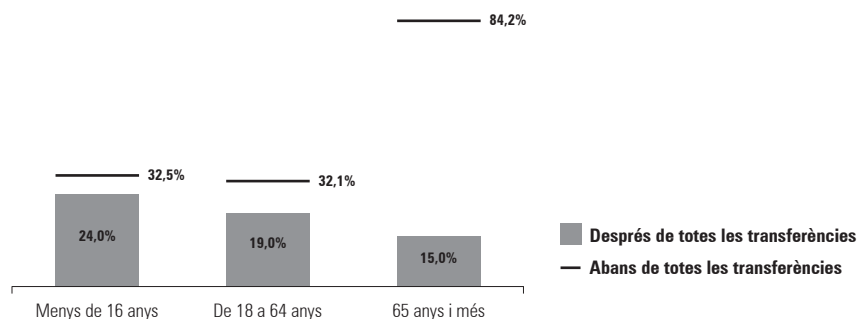
Evolució del risc de pobresa per a diferents col·lectius

| | 2008 | 2016 |
|--------------------|-------|-------|
| Persones ocupades | 10,4% | 11,8% |
| Persones a l'atur | 16,7% | 46,2% |
| Persones jubilades | 21,5% | 11,7% |
| Menors de 16 anys | 17,6% | 24,0% |

Font: IDESCAT a partir de l'Enquesta de Condicions de Vida.

El debilitament de la capacitat adquisitiva de les persones treballadores ha fet emergir amb força la presència del treballador pobre, de les persones que no adquireixen suficients ingressos del treball tant a les noves contractacions de salaris més baixos com també a la intermitència dels salaris per la temporalitat de la feina i a la insuficiència deguda a l'augment de la parcialitat de l'ocupació. I al darrera de les famílies amb poca intensitat laboral o amb salaris insuficients, ha augmentat també el risc de pobresa de les persones que també depenen d'aquests salaris: la pobresa infantil en aquest període s'ha incrementat en 6,4 punts percentuals. S'ha de destacar, en canvi, la reducció del risc de pobresa en la població de 65 i més anys, que en la seva majoria depenen econòmicament d'una pensió i no d'un salari. De fet, és molt significatiu el baix impacte que tenen les transferències socials per reduir la pobresa infantil a Catalunya: el 2016, la taxa de pobresa dels menors de 16 anys era de 32,5% abans de totes les transferències socials i, després, només havia disminuït 8,5 punts percentuals fins col·locar-se al 24%. Però si ens fixem en què passa en el cas de les persones de 65 i més anys, la reducció de la taxa de risc de pobresa baixa 69,2 punts percentuals, a conseqüència, principalment, de les prestacions del sistema públic de pensions.

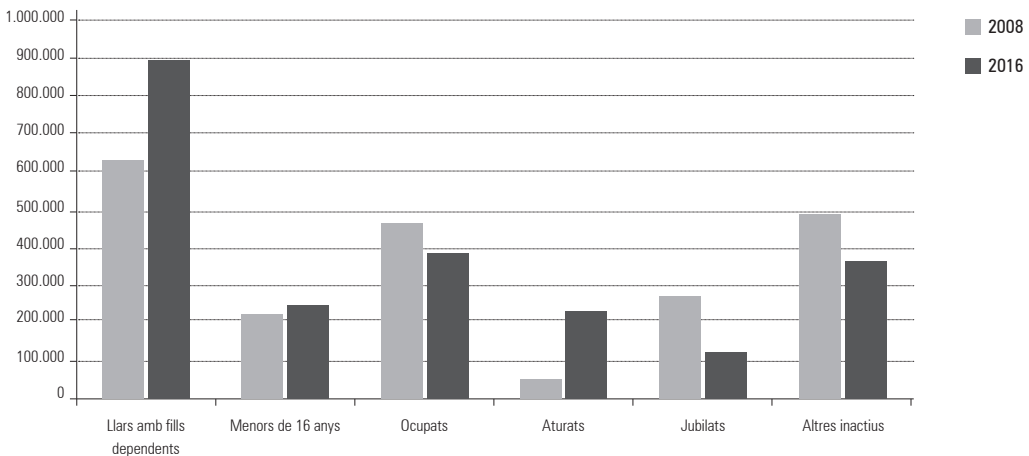
Taxa de risc de pobresa abans i després de transferències socials per edat



Fuente: IDESCAT a partir de l'Enquesta de Condicions de Vida.

En aquest mateix període ha augmentat molt el percentatge de persones a l'atur en la composició de la població en risc de pobresa, passant a representar del 3,9% al 21% del total de la població catalana en risc de pobresa. Segurament en part perquè el 2016 hi havia moltes més persones a l'atur, però també per la insuficiència de les prestacions ja que quan s'esgota la prestació contributiva, en el millor dels casos es passa a cobrar un subsidi de 426 euros o una altra prestació assistencial d'anàloga quantia, i en el pitjor, es deixa de percebre ingressos. Les persones que són arrossegades per la manca de rendes salarials o substitutives, els menors de 16 anys, i les llars que depenen d'aquestes mateixes rendes són els col·lectius que més han incrementat la seva presència en la composició de la població en risc de pobresa.

Composició de la població en risc de pobresa



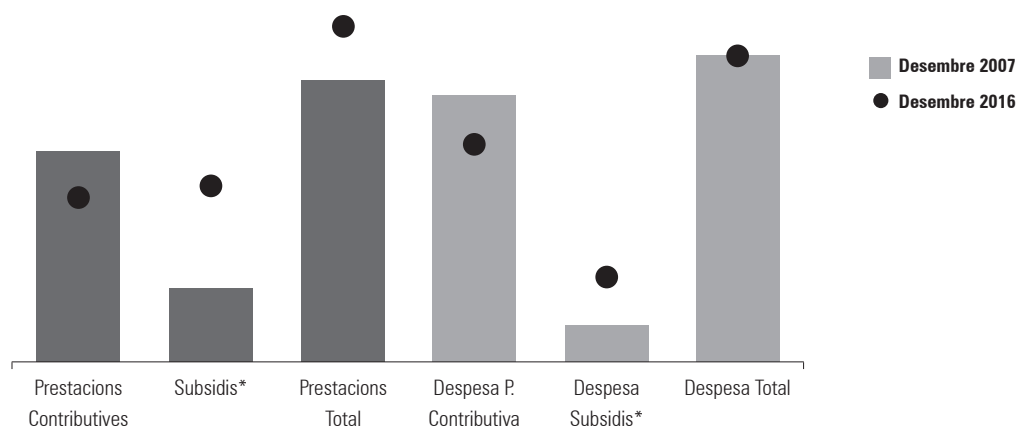
Font: IDESCAT, Enquesta de Condicions de Vida

El fet d'haver construït un Estat de benestar sota les bases d'un model contributiu en què el treball és el generador dels ingressos presents i dels drets futurs d'altres ingressos, com el de rebre una prestació per desocupació, evidencia els impactes que el mercat de treball té sobre les situacions de risc de pobresa de la població. Aquelles persones amb més rotacions i sortides del mercat de treball, amb treballs més precaris, menys estables i pitjor remunerats, seran més vulnerables a patir pobresa i exclusió social, especialment quan els seus ingressos no depenguin d'una activitat laboral i sí d'una prestació. Aquesta situació es reproduirà a tots els membres de la seva família que en depenguin econòmicament. L'excessiva rotació i la facilitat de l'acomiadament al nostre país, a més dels baixos salaris i dels contractes de poca durada, estan sent determinants per a moltes persones treballadores a l'hora de poder accedir a unes prestacions per desocupació, cada vegada més curtes i minses⁹, i de percebre subsidis d'atur molt baixos.

⁹ També va contribuir el Reial Decret-Llei 20/2012 legislant la reducció del percentatge de la base reguladora a partir del setè mes, del 60% al 50%.

Davant del creixement fortament sostingut de l'atur, podríem pensar que les polítiques públiques poden pal·liar la caiguda de persones a la pobresa i l'exclusió social, estenen les seves xarxes de protecció i polítiques de reactivació al mercat de treball. Però, hem comprovat que l'acció protectora de les prestacions per desocupació i dels serveis d'ocupació no han estat suficients per evitar l'increment de les situacions de risc de pobresa i exclusió social: ha augmentat molt el nombre de persones que han deixat de rebre una prestació econòmica, i la protecció contributiva per desocupació ha anat perdent pes al llarg d'aquests anys, produint-se un traspàs de la protecció contributiva cap a l'assistencial. Al gràfic següent es pot veure que, tot i que al desembre del 2016 hi ha més persones beneficiàries de prestacions per desocupació que al desembre del 2007 (més de 42.000 persones) la despesa el 2016 és una mica inferior que al 2007 (-1,4%). Això es deu a que hi ha hagut un traspàs de persones que reben una prestació contributiva (unes 37.000 menys) cap a persones que reben un subsidi (gairebé 80.000 més). El resultat és que amb un major nombre de persones que reben algun tipus de prestació, la despesa mitjana per persona beneficiària s'ha reduït en 186 euros (de 1.084 euros a 898 euros), ja que la quantia del subsidi (426 euros) és molt més menor a la prestació contributiva mitjana (la despesa mitjana a Catalunya per prestació contributiva al desembre de 2007 va ser de 1.285 euros).

Evolució de la protecció per desocupació (nombre de prestacions i despesa)



* Inclou RAI i PAE.

Font: Ministeri de Treball i Assumptes Socials.

S'ha de fer també esment a com en aquest període ha crescut de manera significativa el nombre de persones beneficiàries de la Renta Activa d'Inserció (RAI), i que aquest augment es va produir arran de la reforma el 2011 de la Renda Mínima d'Inserció (RMI) a Catalunya. La RAI és un subsidi gestionat pel Servei Públic d'Ocupació Estatal i està destinat principalment a les persones registrades a l'atur durant 12 o més mesos que siguin majors de 45 anys o que tinguin una discapacitat d'almenys el 33%¹⁰. Manté diferències amb la RMI: la seva durada és d'onze mesos i la seva quantia és de 426,

¹⁰ Altres col·lectius que la poden sol·licitar són els emigrats retornats i les persones víctimes de violència de gènere o domèstica.

quan la RMI, en funció de les càrregues familiars, pot arribar a ser de 655,20 euros, qüestions que, sens dubte, fa més atractiva la RMI. Però les reestrícions sofertes pel programa català i, sobretot, el creixement de l'atur de llarga durada, ha fet créixer el nombre de persones beneficiàries de la RAI en 22.000 en nou anys (de 2.294 persones a 24.217). Hi ha hagut també altres programes com el Programa de Requalificació Professional (PREPARA) i el Programa d'Activació d'Ocupació (PAE) que, tot i que han nascut amb la condició de ser totalment cojuturals¹¹ i que estan basats en seguir un itinerari personalitzat d'inserció, han tingut també una petita presència (el desembre de 2016 el PAE va tenir només 1.327 persones beneficiàries) com a prestació de garantia de rendes.

En definitiva, davant l'increment de persones beneficiàries de prestacions per desocupació, que evidentment fa augmentar de manera considerable la despesa en aquest àmbit, es van centrar més esforços en la reducció de la despesa que en assegurar una protecció adequada a les persones que es troben a l'atur i es van realitzar una sèrie de modificacions normatives¹² dirigides a endurir els requisits d'accés a les prestacions assistencials. Aquestes mesures van ser les següents:

- es va eliminar, per a nous sol·licitants, el subsidi especial per a majors de 45 anys que esgotaven la seva prestació contributiva
- es va dificultar l'accés a la Renda Activa d'Inserció
- es va passar a computar els ingressos de tota la unitat familiar per accedir a qualsevol subsidi
- en cas d'accedir al subsidi després de la pèrdua d'un treball a temps parcial, la quantia del subsidi (426 euros) es percebrà en proporció a les hores prèviament treballades en el darrer contracte
- es van endurir les condicions per accedir al subsidi: elevat l'edat de les persones beneficiàries de 52 als 55 anys, es va limitar el temps durant el que es pot gaudir d'aquesta protecció (obligades a jubilar-se anticipadament als 61 anys o quan compleixin tots els requisits per a la jubilació), i reduint la cotització per jubilació del subsidi de majors de 55 anys al 100% de la base mínima de cotització (del 125% anterior).

Es podria intuir que, fins i tot, aquesta mesura de pressionar sobre les rendes de les persones que amb edats pròximes a la jubilació cauen en l'atur de llarga durada, es busca un efecte directe de retallar les seves futures pensions de jubilació i així evitar que aquestes estiguin molt llunyanes d'altres prestacions de sosteniment de rendes. Com si s'estigués mirant de provocar que el sistema de protecció social vagi en la direcció d'assegurar únicament uns mínims necessaris.

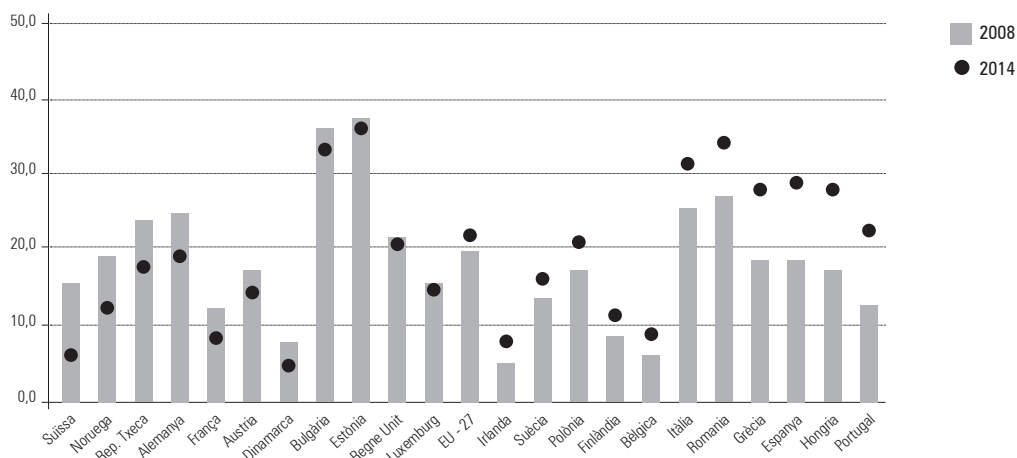
També podríem afirmar que les quanties econòmiques dels subsidis semblen anar més dirigides a prestar atenció a situacions més severes de pobresa que no pas a garantir una suficiència d'ingressos a les llars. I és que la quantia del subsidis, per sota del llindar de la pobresa, permet que amb els mateixos diners o pressupost es pugui donar més cobertura que no pas si es mantingués la quantia mitjana de les prestacions contributives.

Dit tot això, no ens ha d'estranyar que a l'estat espanyol, respecte a Europa, és on el risc de pobresa i el risc de pobresa severa de les persones desocupades ha augmentat més fortament entre els anys 2008 i 2014 (del 19,1% al 27,4%) sent, a més, un dels estats europeus amb una major taxa de pobresa severa per a aquest col·lectiu de població.

¹¹ S'estableixen pròrrogues de 6 mesos si la taxa d'atur EPA supera el 20% (Reial decret-Llei 1/2013).

¹² Veure el Reial Decret-Llei 20/2012.

Risc de pobresa severa de les persones desocupades



Font: EUROSTAT

Per acabar amb aquesta ràpida descripció del sistema de garantia de rendes per les persones que perden una feina i no poden accedir a altres tipus de protecció social (jubiliació o incapacitat, de la vessant contributiva o assistencial), cal comentar el paper que ha tingut la Renda Mínima d'Inserció (RMI) en aquest procés de deteriorament de la capacitat protectora del nostre sistema. El Programa de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) va nèixer al 1990¹³, desplegant les competències a nivell autotòmic en matèria d'assistència social, per donar resposta a les persones excloses del mercat de treball sense mitjans de subsistència i amb la finalitat de *"prestar el suport adequat a totes les persones a qui els calgui per a atendre les necessitats bàsiques per a viure en la societat, amb els recursos convenients per a mantenir-se i per afavorir-ne la inserció o la reinserció socials i laborals"*. Durant més de vint anys d'existència, el PIRMI va tenir diverses reformes que van permetre la millora i l'adaptació del programa a la realitat i necessitats del país, l'última realitzada abans de la reforma de l'estiu del 2011 va ser al 2010¹⁴ que, reconeixent el "context socioeconòmic actual de greu crisi econòmica" i que l'RMI era "el darrer esglaó del conjunt de prestacions en què se sustenta l'estat del benestar, essent el darrer recurs de què disposen les persones que no troben feina una vegada han esgotat totes les prestacions per desocupació, tant en la seva vessant contributiva com assistencial", es reduïa el nombre de mesos a computar per determinar els ingressos de dotze a quatre mesos.

Així, la RMI era l'única o darrera porta per a molts durant la crisi. Durant els primers anys de crisi, vèiem com creixia sostingudament el nombre de sol·licituds i, davant l'incertada previsió de que aquest programa hauria de fer front a un nombre més gran de persones expulsades del mercat de treball i desprotegides d'altres prestacions, el juliol de 2011¹⁵ el Govern de la Generalitat va decidir

¹³ Mitjançant el Decret 144/1990.

¹⁴ Mitjançant el Decret Llei 1/2010, de 12 de gener, de modificació de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.

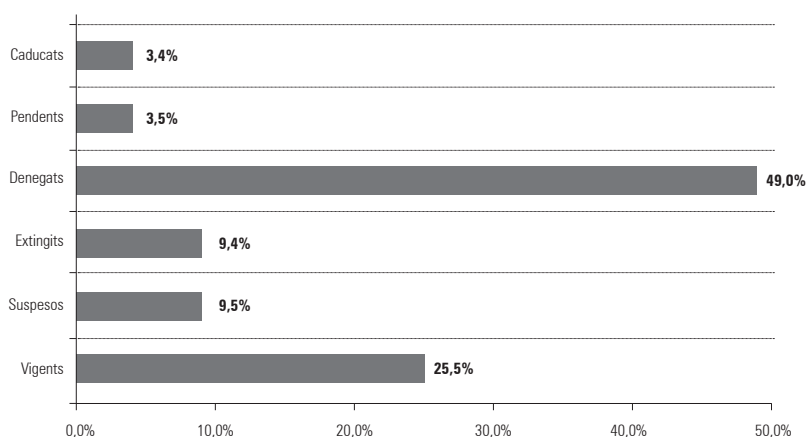
¹⁵ A través de la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, el Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció i per la Llei 5/2012 de mesures fiscals, financeres i administratives.

trencar amb la flexibilitat en els requisits d'accés del programa. De fet, la Renda Mínima d'Inserció aprovada per la Llei 10/1997 és un bon exemple de com una prestació de dret subjectiu pot convertir-se en una prestació limitada econòmicament incorporant condicions d'accés i manteniment molt restrictius a través dels canvis normatius produïts:

- es va passar d'un mínim d'un any de residència a dos anys
- es va allargar fins a dotze mesos el període de càlcul en la valoració dels ingressos per accedir a la RMI
- va deixar d'actuar com a complement de rendes
- va canviar el sentit del silenci administratiu fent-lo negatiu
- va reduir la quantia econòmica de la prestació que no podrà superar en cap cas el Salari Mínim Interprofessional (SMI)
- va deixar-se d'actualitzar en funció de l'IPC
- va limitar el període màxim de percepció de la RMI a cinc anys
- va vincular la RMI a les disponibilitats pressupostàries del Govern, perdent així la consideració de prestació de dret subjectiu

Canvis que van carregar-se la darrera xarxa de protecció econòmica per a les persones sense accés a ingressos econòmics suficients, i que van obviar la que era la finalitat prevista en la Llei 10/1997, "donar el suport adequat a totes les persones a qui els calgui per atendre les necessitats bàsiques per a viure en la societat, amb els recursos convenients per mantenir-se i per afavorir-ne la inserció o la reinserció socials i laborals". Per raons econòmiques, es va retallar el nombre de famílies perceptores de la RMI, negant la prestació a moltes persones que s'havien quedat a l'atur i que no percebien cap mena d'ajut ni subsidi. De fet, dels 75.759 expedients atesos des de gener del 2011 fins l'abril del 2017, s'han denegat la meitat, i només un de cada quatre expedients atesos en aquest període continuen vigents a l'abril del 2017.

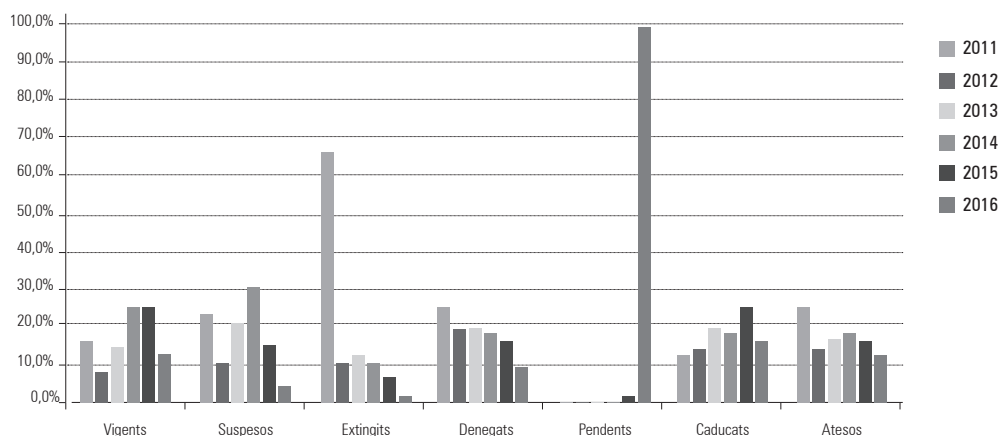
Distribució dels expedients atesos gener 2011 - abril 2017



Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

És interessant veure també com es distribueixen els expedients en funció de l'any de registre. Així, el 2011 va ser l'any en què més expedients es van atendre (24,4%), i els expedients registrats el 2014 i el 2015 són els que en major percentatge es van mantenir vigents a finals de desembre (24,7% i 25% respectivament). La majoria dels expedients extingits es van registrar el 2011 (65,4%), segurament al canvi normatiu que va limitar el cobrament de la prestació a seixanta mesos. També el major percentatge d'expedients denegats el trobem al 2011 (25,2%), la resta d'anys mantenen percentatges molt similars. La caiguda de l'atenció de les prestacions es va produir al 2012, quan només es van atendre 8.890 casos, la meitat dels atesos un any abans. A més, el 2012, el 69% dels expedients es van denegar i un 10% van ser suspesos o extingits. El 2016 també presenta un baix nombre d'expedients atesos, 8.890 expedients dels quals a tancament de l'any el 32,8% estava pendent de valorar. En aquest període a 2.367 persones sol·licitants se'ls ha aplicat el silenci administratiu negatiu.

Distribució de l'estat dels expedients en funció de l'any de registre



Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

Balanç i propostes

Després d'haver vist com han actuat les diferents prestacions assistencials per cobrir situacions de suficiència econòmica per a les persones que no obtenen ingressos salarials, hem de ser crítics amb la cobertura que estan tenint sobre la seva població diana. El desembre de 2016, la suma d'aquestes prestacions assistencials només arribaven a la meitat de les persones que, estant registrades a l'atur, no rebien una prestació contributiva. És cert que no podem assegurar que estiguin en situació de vulnerabilitat totes aquestes 323.000 persones, però les hem de posar en relació a la població en risc de pobresa que es troba a l'atur, i el mateix per a la que, tenint feina, també es troba en la mateixa situació.

| Desembre 2016 | | |
|------------------------------------|---------------------|--------------------------|
| Atur registrat | 453.645 | |
| P. Contributiva | 130.010 | |
| % sobre atur registrat | 28,7% | |
| RMI | 28.888 | |
| Subsidis d'atur | 111.636 | |
| RAI | 24.271 | |
| PAE | 1.327 | |
| Total protecció assistencial | 166.122 | |
| % sobre atur registrat | 36,6% | |
| Aturats sense protecció | 157.513 | |
| % sobre atur registrat | 34,7% | |
| Població en risc de pobresa | Any 2016 (%) | Any 2016 (Totals) |
| 18-64 anys | 18,6 | 858.400 |
| Treballadors/es | 11,8 | 385.400 |
| Aturats/des | 46,2 | 232.900 |

Font: Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE) i Departament de Treball, Afers Socials i Família. Dades per a Catalunya.

En resum, el principal instrument de protecció de què disposem per protegir les persones que entren en una situació de desocupació es genera participant en el mercat de treball, o sigui que, quant més temps s'hagi treballat i en funció de les condicions salarials, es generarà el dret a percebre una prestació per desocupació contributiva que, en tot cas, estarà limitada en el temps (dos anys màxim) i en quantia econòmica. És un model de base contributiva, en el qual el treball és el generador dels ingressos presents i dels drets futurs d'altres ingressos (prestacions i pensions). Fora de la cobertura d'aquest sistema s'ha creat un conjunt de prestacions assistencials que garanteixen un mínim de rendes però que també estan condicionades a una sèrie de requisits (compromís d'activitat, carència de rendes familiars...). Com a última xarxa de protecció, disposem d'una renda mínima d'inserció que, veient-se desbordada i incapaç de donar resposta a totes les possibles persones sense dret a rebre altres prestacions, ha restringit la seva cobertura amb l'únic objectiu de contenir la despesa econòmica. I en aquesta conjuntura ens hem trobat que emergeix amb força la figura del treballador pobre que, ja sigui per feines de salaris baixos, per no treballar continuadament, per treballar poques hores, o per la conjunció de tots aquests factors, no aconsegueix rendes salarials suficients, evidenciant les mancances dels dispositius contributius del nostre sistema de protecció social.

Pel que hem vist, tot sembla indicar que l'actual model de rendes garantides no està funcionant: els nivells de pobresa són fins i tot elevats en moments de creixement econòmic i, quan creix la

demanda cap a prestacions econòmiques que han d'assegurar el benestar material de les famílies, es decideix constrènyer la despesa i molts col·lectius queden fora del sistema multiprestacional d'assistència social. En anys de bonança econòmica no es va saber, o voler, orientar el conjunt de polítiques econòmiques i socials per prevenir la pobresa i per a donar respostes més eficaces a les situacions emergents de pobresa. La crisi econòmica, la retallada en la despesa social i les reformes laborals que han facilitat l'acomiadament i han abaixat els salaris, han impactat contundentment en la pobresa i l'exclusió social que ara també s'associen als salaris baixos, a la desocupació de llarga durada, a la precarietat i inestabilitat dels llocs de treball, a l'empitjorament de les oportunitats laborals per aquells col·lectius pitjor situats en el mercat de treball i, en definitiva, a la caiguda i inseguretat d'ingressos econòmics per a un important nombre de persones.

Si a més també considerem les incerteses que comencen a brollar sobre un futur cada vegada més robotitzat i amb menys treball on ja serà del tot impossible la plena ocupació sobre la que es basa el nostre model contributiu de protecció social, podríem dir que aquesta problemàtica s'ha d'abordar de manera immediata. No és d'estranyar, doncs, que el debat sobre les rendes garantides, i bàsica, hagi anat agafant presència al llarg d'aquests anys. Més concretament a Catalunya, a l'estiu del 2012 es va constituir el grup promotor de la Iniciativa Legislativa Popular per la Renda Garantida Ciutadana (RGC) que va recollir més de 120.000 signatures en recolzament per la creació d'aquesta renda i que va portar al Parlament de Catalunya a tenir un ple monogràfic per tractar la lluita contra la pobresa. Finalment, el passat 12 de juliol, el Ple del Parlament va aprovar per unanimitat la Llei de la renda garantida de ciutadania.

Potser és moment de celebrar que s'hagi aconseguit una prestació de dret subjectiu i universal, que molt parcialment complementarà altres rendes, i que no estarà limitada a les disposicions pressupostàries, com anteriorment era la Renda Mínima d'Inserció abans dels canvis normatius produïts per la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres¹⁶. Però, haurem d'esperar al 15 de setembre per comprovar el desplegament de la RGC i l'impacte d'aquesta sobre la població i sobre el sistema de protecció social. Tot i que la RGC ha donat un salt quantitatiu en el que serà la prestació econòmica, no arribarà a solucionar moltes situacions de pobresa i de vulnerabilitat: els sol·licitants hauran d'esperar sis mesos amb ingressos per sota de la quantia de la RGC per poder realitzar la sol·licitud, sis mesos als que hauran de sumar els quatre mesos en què es trigui a acceptar la seva sol·licitud; en un principi només es podrà compatibilitzar amb les rendes de treball en el cas de les famílies monoparentals amb fills a càrrec i amb treball parcial; i es tindran en compte tots els ingressos de la unitat familiar, fins i tot els que puguin provenir de remuneracions puntuals que qualsevol fill o filla que estigui al seu càrrec hagin aconseguit d'un treball.

Segurament la RGC no ha acabat sent la RGC que volia la Comissió Promotora, però la que han acordat sembla més viable ara per ara, perquè més que crear una nova prestació implica reformar el model ja existent amb la RMI, sens dubte és més barata, i implantar una renda menys condicionada amb un gruix potencial més gran de persones a accedir-hi generaria més oposicions.

Tot i que la RGC pugui resoldre situacions que ara per ara no estan sent ateses o que no es fan en la intensitat adequada, sembla necessari abordar de manera immediata aquest complex de mesures de protecció que estan donant resposta a un problema que no és conjuntural, i revisar l'eficàcia i l'equitat d'aquestes mesures de cobertures parcials, que no arriben ni a tots ni per igual, per imaginar-nos si és possible un altre model que no vagi posant pedaços en funció de les necessitats i recursos que es disposen.

¹⁶ Refermats pel Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció i per la Llei 5/2012 de mesures fiscals, financeres i administratives.

En aquest sentit, les propostes que es facin haurien de reforçar el dret subjectiu i universal de les prestacions de garantia de rendes i enfortir la idea de que s'han de garantir uns recursos suficients i estables per a qualsevol moment de la vida i per a prevenir qualsevol risc. La qüestió que donarà un salt qualitatiu en aquesta concepció de model, serà conèixer els recursos econòmics que es podran, o es voldran, disposar per a garantir aquest dret. Perquè al final sembla que no fem més que maquillar el model i la veritat és que hi ha molt d'immobilisme amb els canvis que s'han anat incorporant al llarg del temps, ja que al final estem parlant de prestacions que no deixen d'estar condicionades a una sèrie de requisits i que deixen fora de cobertura a un nombre considerable de persones que continuaran amb ingressos per sota del llindar de la pobresa. Fins ara, totes les reformes i modificacions que s'han fet han mantingut el mateix model introduint petits canvis que flexibilitzen l'entrada a certs col·lectius davant uns altres.

Un element que tothom veu necessari, però que pocs passos s'han fet en aquesta direcció, és simplificar aquest tipus de prestacions. L'heterogeneïtat de prestacions, a diferents nivells administratius per cobrir els mateixos riscos, només s'entén si la seva intenció és dificultar la informació necessària a les persones que podrien sol·licitar aquestes prestacions i, així, deixar fora de protecció a unes quantes i no incrementar la despesa. Perdoneu si la poca transparència em fa ser malpensada, però segurament un sistema que no estigués tan fragmentat facilitaria l'eficàcia i l'equitat en la protecció a les persones per insuficiència de rendes i no seria tan parcial alhora de deixar a uns col·lectius sense cobertura i d'augmentar la competència entre aquests col·lectius per aconseguir l'atenció.

Una altra qüestió a què s'hauria de fer front és revisar la qüestió de la suficiència econòmica de les prestacions. Si ens fixem en les prestacions contributives de la Seguretat Social, veurem que totes tenen garantides una prestació mínima i, totes aquelles persones amb dret de rebre una pensió contributiva se'ls garanteix uns ingressos almenys iguals a la pensió mínima: si són inferiors cobriren a més un complement a mínim¹⁷. O sigui que amb aquest sistema de pensió mínima i de complements a mínim es garanteix un nivell de subsistència a les persones pensionistes del nivell contributiva, ja que la majoria de les pensions superen el llindar de risc de pobresa. Podríem pensar en un mateix sistema per a les persones que estan en el nivell de protecció no contributiu, garantir un mínim d'ingressos que almenys superi el llindar de pobresa severa i, que no suposi un desincentiu a la cotització per aquelles persones que puguin imaginar-se que no podran accedir a drets contributius o que aconseguint una prestació contributiva aquesta serà de quantia similar a una no contributiva.

I, per descomptat, haurem d'aportar la visió de gènere en el sistema de garantia de rendes. En aquest article no hem tractat el que és la bretxa de gènere prestacional¹⁸ ni ens hem endinsat en la feminització de la pobresa ni en les desigualtats en el mercat de treball. Però sens dubte és un tema en el que hem d'avançar i tenir en compte a l'hora de pensar qualsevol modificació del sistema.

Per concloure, és cert que una proposta com aquesta només es pot mantenir amb un nivell suficient de despesa i, segurament, de pressió fiscal per què es puguin obtenir els recursos suficients per finançar la despesa que es generarà. No podem ser ingenus, si ampliem la cobertura de les situacions de pobresa i si a més decidim que a més de prestacions pal·liatives també tinguin un

¹⁷ Una altra qüestió per a discutir en un altre moment, és que una de les darreres reformes que va patir la Seguretat Social va establir un límit màxim als complements a mínims, en concret aquest no podria ser superior a la quantia de les pensions no contributives.

¹⁸ Algunes dades per fer una revisada ràpida al respecte: la pensió contributiva mitjana de les dones és un 40% inferior que la dels homes, el 72% de les pensions amb complements a mínim són de dones, la prestació contributiva mitjana de les dones és un 15% inferior a la dels homes.

efecte preventiu davant el risc de caure en la pobresa, sens dubte s'incrementarà significativament l'actual pressupost que es destina. I fóra bo que anés de la mà de polítiques que prioritzin la redistribució de les rendes i que corregeixin desigualtats, tant en educació, sanitat, serveis socials i habitatge.

Pot semblar una fita de difícil consecució, fins i tot impossible, però entenc que la dificultat es troba més en qui assumeix aquesta responsabilitat i en la comprensió dels límits del model pel qual s'acabi d'optar. Dubto molt que la filosofia del model que es triï sigui maximalista, o sigui, tingui la finalitat d'acabar amb la pobresa, ja que normalment la filosofia ha estat fer el que es pugui amb el pressupost que es té. No podem continuar amb un model que es basi en aquesta ideologia disfressada de drets subjectius de paper: ara és el moment en què el debat sobre la renda garantida i bàsica està més obert que mai i, per tant, el moment en què hem de decidir sobre l'abast que volem que tinguin les mesures que han de garantir el dret dels ciutadans i ciutadanes a disposar d'unes rendes suficients i estables.

Desigualdades y salud mental: incidencia en la población infantil y juvenil

Carme Grifoll

Introducción

Para hablar de las desigualdades, empezaré tomando en consideración no sólo el efecto que las políticas económicas han tenido en la vida de las personas, sino también los cambios de la sociedad contemporánea. Recordemos que la Convención de los Derechos Humanos de 1950, en un intento de garantizar de un modo particular los derechos de la población infantil, y queriendo otorgarle un lugar específico, proclamó el 20 de septiembre de 1989 la Convención de los Derechos del niño, que fue adoptada posteriormente por la Asamblea general de la ONU. En ella, quedaron definidas como prioritarias *“la educación universal, la salud y el derecho a beneficiarse de políticas sociales que garantizaran un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños”*.

Estudios recientes¹ señalan que *“la crisis económica mundial está afectando los fundamentos del denominado estado de bienestar”*, en tanto que el cumplimiento de las políticas trazadas hasta el momento se ve afectado y repercute en la estabilidad y seguridad de los ciudadanos. Nos enfrentamos a cambios en el marco social que modifican las perspectivas de futuro de los jóvenes, de las familias y de sus miembros.

El hecho, por ejemplo, de que se hayan producido recortes en ámbitos como la salud y la educación, aspectos fundamentales para el bienestar general y en particular para los niños y adolescentes, ha tenido una incidencia directa en los profesionales, en las familias y en los propios niños.

El sociólogo Zygmunt Bauman² señala que, si bien el aumento de la desigualdad se considera mayoritariamente *“la señal de un problema económico”*, no hay que olvidar los *“daños colaterales”* que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables. Con el término *“daños colaterales”* (que extrae del vocabulario de las fuerzas militares) el autor se refiere a los efectos destructivos provocados cuando, en la ejecución de obras (circuitos eléctricos, puentes, aeronaves, etc.) no se tienen en cuenta principios y verdades tan simples como la necesidad de tomar en consideración el *“tramo más débil”*. Al aplicar este término a la *estructura de la sociedad*, Bauman advierte de estos efectos, en la medida en que estas verdades simples, dictadas por el sentido común, se olvidan, ignoran, subestiman o niegan³.

¹ *“El impacto de la crisis económica en la salud mental de la población”*. Estudio del observatorio de salud mental de Catalunya, coordinador Josep Moya Ollé.

² Z. Bauman, *Daños colaterales, desigualdades sociales en la era global*. Fondo de cultura económica, 2011.

³ Ibid., pág. 10.

“La mayor incidencia se observa en las poblaciones más vulnerables en tanto comporta dejar de lado la salud mental y física de las personas, la calidad de su vida cotidiana, su compromiso político y la fortaleza que los lazos otorgan en el seno de la sociedad”⁴.

Vemos entonces como la seguridad de las personas se ve afectada y el lugar del sujeto trastocado en lo social en la medida que se ha producido una pérdida de confianza en uno mismo, en la relación con el otro y en el porvenir. Esto se hace más visible en niños y adolescentes, por su dependencia del adulto y del entorno que le rodea, que les hace más vulnerables.

Equipos de salud mental

Podemos ver en los equipos de salud mental el impacto y los efectos de la crisis en la salud en general y en la salud mental en particular en niños, adolescentes y sus familias, que nos lleva a intervenir cada vez más en situaciones de precariedad.

Datos extraídos del *Informe social del 2015*⁵ respecto a los jóvenes y a las familias muestran que:

- Las familias con hijos son más susceptibles de encontrarse en riesgo de pobreza.
- El 27'9% de la población joven tiene probabilidad de vivir por debajo del índice de pobreza.
- El 24% de la población entre 16 y 29 años no están emancipados ya que tienen dificultades para acceder a un trabajo de forma estable.
- Alumnos con un entorno socio-económico más bajo obtienen resultados académicos más bajos. Por tanto, enfrentan el paso a la educación post-obligatoria y al mercado de trabajo con menos habilidades y recursos.
- La educación y el gasto sanitario han sufrido recortes de un 21% (entre 2007-2013).

Algunos profesores de instituto comentaban que desde el 2008 han visto reducida la plantilla del claustro de profesores en un 10%. También los servicios de salud mental de adultos, niños y adolescentes han sufrido una reducción del presupuesto general desde 2008, al tiempo que se ha producido un incremento de las demandas y consultas por parte de familias, tutores, maestros, educadores y equipos de profesionales de los ámbitos sanitario, educativo y social.

De entre las demandas hechas, podemos destacar la urgencia subjetiva derivada de situaciones de estrés, la falta de respuesta ante situaciones que provocan los adolescentes, la angustia generalizada ante situaciones que desbordan, así como la falta de recursos personales y profesionales, en ocasiones, para hacerles frente.

Desde 2002 hasta la actualidad, de forma general, a la vez que se han incrementado las demandas en los Centros de Salud Mental infantil y juvenil hay una mayor complejidad en los casos.

A modo de ejemplo, las primeras visitas desde el 2002 hasta la actualidad, se han incrementado en un 17% y el número global de pacientes que se atienden ha aumentado en un 78'62%⁶.

⁴ Ibíd., pág.11.

⁵ *Informe social 2015*, Fundación Rafael Campalans

⁶ Datos extraídos de la memoria del Centro de Salud Mental (Csmij)de la Fundación Nou Barris.

¿Qué significa intervenir en situaciones de precariedad?

Siguiendo a los autores nombrados, si la desigualdad no es solo un problema económico, al concepto de daños colaterales de Z. Bauman, donde explora el aumento de la desigualdad social y su relación con el sufrimiento humano, le añadiré el término precariedad, en tanto que el contexto social de precariedad no sólo se reduce a la pobreza, sino que incluye el contexto económico, social y antropológico, y obedece a la aparición del sujeto en la escena social y su fragilidad⁷.

Desde esta perspectiva, se trata de tomar en consideración las modificaciones que se han producido en el contexto social y que conducen a sus miembros a estar obsesionados por la pérdida, posible o efectiva, de los objetos sociales de los que disponían hasta el momento: trabajo, formación, poder adquisitivo, pandillas, con la consiguiente merma de la seguridad de base y de la capacidad de entrar en el juego de las relaciones humanas⁸.

Los servicios de salud mental atendemos el sufrimiento y malestar de los sujetos. Las depresiones, las expresiones de tristeza, el aburrimiento, la apatía pueden ser las manifestaciones del dolor de existir, de la humillación y el menosprecio social por la pérdida de un trabajo, el fracaso en los estudios, la falta de perspectiva en el futuro, la pérdida de las relaciones sociales o la falta de confianza generada por los cambios en la estructura familiar y social.

La falta de trabajo o de expectativas de conseguirlo en varios miembros de una misma familia no solo afecta a la vida cotidiana en la preocupación para acceder a los más elementales derechos, sino que comporta un deterioro de las relaciones y vínculos entre sus miembros, debido al efecto subjetivo en cada miembro, ante la situación de estrés y ansiedad que ello comporta.

“Estoy deprimido, no puedo dormir, no sé que más hacer” son formas actuales en que los adultos manifiestan el malestar. Madres y padres que están a cargo de los niños y adolescentes que atendemos.

La falta de perspectivas sociales y laborales, entre otros, conllevan falta de motivación e interés por los estudios en los adolescentes. Antes, los adolescentes se podían mirar en su padre, que tenía un oficio. Esto ayudaba a las identificaciones, necesarias en este periodo de la vida.

La falta de interés en los estudios, la apatía o la desmotivación van acompañadas de expresiones como “para que estudiar si no voy a encontrar trabajo”, “porque tengo que esforzarme”, cuestiones que los adolescentes actuales nos plantean.

La posibilidad entonces de tener una perspectiva de futuro, por el efecto de la crisis psicosocial, queda trunca y atenta directamente sobre los fundamentos ideales de la familia nuclear en tanto que la promesa de evolución y de progreso desaparece⁹.

⁷ J.Furtos.,cap. 2 en “Les cliniques de la précarité.Contexte social, psychopatologie et dispositifs, ed. Masson

⁸ Ibid., cap. 2.

⁹ Brignoni S. Pensear las Adolescencias, ed. UOC ,octubre 2012.

Los maestros y educadores con los que conversamos nos dicen a menudo que se encuentran cuestionados en su autoridad tanto por las familias como por los alumnos, con faltas de respeto continuadas, con alumnos desmotivados y con dificultades para mostrar interés por los aprendizajes, e incapacidad para atender a las normas más elementales. Esto puede conllevar expulsiones repetidas del medio escolar, derivar en "fracasos escolares", alteraciones en el grupo clase y problemas en la conducta y/o comportamiento, a menudo clasificados de trastornos, y que pueden obedecer tanto a un modo de expresión de un malestar como a patologías más graves, que requerirán de un abordaje desde salud mental que posibilite su "diagnóstico" y el tratamiento más adecuado según las necesidades de cada caso en particular.

En los medios escolares de familias más desfavorecidas aparecen más problemas sociales y económicos, hay un índice mayor de fracasos escolares, absentismo, conductas disruptivas, inhibiciones y falta de motivación.

Todo ello cuestiona y modifica el paradigma de la salud mental, que no puede reducirse solo a una buena práctica de la psicología clínica y la psiquiatría, sino que debe considerar también los aspectos psicosociales que están incidiendo, así como a los otros profesionales que intervienen desde diferentes ámbitos.

A menudo nos encontramos con una tendencia por parte de profesionales diversos a clasificar el comportamiento o la conducta de un niño o adolescente. Es el otro social que en muchas ocasiones diagnostica: la escuela, las propias familias, o los profesionales desde diferentes ámbitos: sanitario, educativo y social, en un intento de poner nombre a lo que se desconoce, preocupa, angustia o desborda. Esto supone un riesgo y una deriva a patologizar conductas en la población infantil y adolescente que pueden comprometer su futuro. Este "riesgo" es mayor en familias con una situación más desfavorecida y un riesgo intrínseco a la población de la que nos ocupamos por el carácter supuestamente de indefensión y de dependencia del ser humano hacia el otro en estas etapas de la vida.

¿Cuál es esta dependencia?

H. Bonnoud, psicoanalista y psicóloga clínica, recogiendo la enseñanza de J. Lacan¹⁰, nos lo explica bien¹¹: *la dependencia del ser humano respecto del adulto se da desde el nacimiento y todo lo que los padres dicen sobre el niño que nacerá constituye un discurso articulado, que le va a influir.* Y añade: *"hay que considerar también lo que no se dice, o lo que no ha podido ser escuchado en las generaciones precedentes y de lo que somos más o menos prisioneros"*.

En la clínica podemos ver cómo esto se pone de manifiesto en los comportamientos, conductas, síntomas y patologías de niños y adolescentes.

Ejemplos clínicos nos hablan de esta influencia: "Estoy enfadada con mi madre, le contesto y me porto mal, ya sé que no lo hago bien, pero no puedo controlarme". Así expresa una adolescente

¹⁰ Lacan J.

¹¹ H. Bonnoud, *"El Inconsciente del niño"*. Del Síntoma al saber, Ed. Gredos.

su malestar en nuestra primera cita. La estructura familiar ha sufrido cambios desde que la madre se ha quedado sin trabajo y el padre tiene trabajos temporales. La madre debido a esta situación sufre "depresión", ha requerido ingresos y atención en urgencias por autolesiones que la ponen en situación de riesgo. ¿Por qué hace esto? se pregunta la adolescente.

¿Cómo podemos leer su conducta?

Su enfado, portarse mal, es un modo de "llamar al otro", una respuesta reactiva a la situación de cambio familiar acompañada de sufrimiento. Ella cree que su madre la ha dejado, y no puede responder a lo que le pide. La madre sigue esperando de su hija comprensión y expresiones de afecto. El enfado y las continuas peleas, lo que aparece como síntoma, son la expresión del malestar por lo que no se ha podido decir y nombrar en el ámbito familiar.

El caso muestra, por un lado, la dependencia de esta menor hacia la madre, y lo que ésta espera de su hija sin decirlo. Por el otro, los efectos de los problemas sociales sobre la salud y, en especial, la salud mental de las personas que deterioran los vínculos familiares e inciden en la economía libidinal de cada uno de sus miembros.

No podemos hablar aquí de trastorno mental sino de la expresión sintomática del malestar de una menor, en un periodo de su vida de mayor vulnerabilidad, en el que se suman los cambios que tiene que afrontar la fractura familiar ocasionada por la crisis y que afectan en otros ámbitos de su vida, como los estudios o las relaciones con los iguales.

Cuando hablamos de la población infantil y adolescente es importante distinguir entre los factores de riesgo, que vienen determinados por los cambios sociales y familiares de actualidad, y la patología mental grave y los problemas de salud mental.

Con mayor frecuencia nos encontramos ante situaciones cuya tendencia es definir o considerar como patológicas conductas o aspectos de la vida cotidiana que, si bien pueden alterar el estado normal de un sujeto o las relaciones entre los miembros de una familia como en el caso de situaciones de duelo por la muerte de un familiar o reacciones de oposición, son situaciones que pueden formar parte de un proceso de duelo o de reacciones frente a la inconsistencia muchas veces del adulto. Se soportan mal las expresiones de tristeza en los niños, las conductas disruptivas, la falta de interés o la reiterada conducta de oposición.

Cada vez más los padres se sorprenden de conductas de oposición cuya significación no atienden a comprender y no encuentran respuesta. "¿Por qué mi hijo se comporta así cuando se le niega algo, si lo tiene todo?", pueden ser algunos de los motivos de consulta de padres de niños pequeños.

Las capacidades de los padres respecto a los hijos y el lugar que los hijos ocupan en la actualidad están comprometidos: El declive de la autoridad paterna, los cambios que comportan la presencia y el acceso a las nuevas tecnologías, la sociedad marcada por el consumo, o los problemas derivados del lugar que el niño ha venido a ocupar en la economía familiar, afectan a la salud y a la salud mental en particular y pueden estar en la causa de muchas de las expresiones del malestar actual, ya sean síntomas diversos como patologías de mayor gravedad.

A esto hemos de añadir situaciones de precariedad laboral y económica que tocan el corazón del estado de felicidad, de bienestar al que los medios y la sociedad nos tienen acostumbrados.

Según datos del Observatorio de Salud Mental de Cataluña¹² *“la ansiedad, la tristeza-depresión, son las dos mayores manifestaciones del sufrimiento mental en la actualidad y las desigualdades sociales se correlacionan con un incremento de los trastornos mentales en sus diversas manifestaciones”*.

Cuando se interrumpen las políticas mencionadas, algo se mueve en la estructura de la sociedad quedando no solo afectadas las capas más debilitadas, sino que todos los estamentos de la sociedad se ven afectados.

En este momento, y en concordancia con diferentes colectivos de profesionales de la salud mental, podría decir que el aumento de las consultas que se reciben en los servicios públicos¹³ en parte son consultas que entrarían dentro del perfil de la “clínica de la precariedad”; otras corresponderían a un aumento de la complejidad de la clínica que afecta en particular a las “patologías más graves”, y otras son consultas que antes de la crisis se atendían con profesionales privados o vía mutualidades y que ahora atienden en los servicios públicos.¹⁴

¿Se puede revertir la situación de desigualdad? ¿Qué propuestas hay?

Un aspecto de la desigualdad en el ámbito de la salud mental es debido a las consecuencias que conlleva una enfermedad mental no detectada, diagnosticada y tratada a tiempo.

Por ello en este apartado me referiré a las políticas que:

- **Prioricen** y tomen en consideración la fragilidad y vulnerabilidad del niño y adolescente, favoreciendo su evolución y desarrollo en todos los ámbitos a partir de la confianza necesaria que pueda desarrollar en sí mismo, en el otro y en el porvenir.
- **Apoyen** la necesidad del trabajo en red, trabajo con otros. Desde cada ámbito, desde los diferentes servicios y en las diferentes funciones, creando espacios para que esto sea posible.
- **Valoren** el diagnóstico a tiempo: la detección a tiempo de los problemas de salud mental sabemos que incide en la evolución y pronóstico de las enfermedades mentales, principalmente si son graves. Y en niños y adolescentes especialmente, en tanto que su detección desde edades tempranas permite dar un tratamiento indicado en todas sus vertientes: psicoterapéutica, farmacológica y familiar, y dar una respuesta más adecuada a sus necesidades desde el ámbito escolar

¹² *Estudio del Observatorio de salud Mental de Cataluña*, coordinador Dr. Josep Moya Ollé

¹³ *Centros de Salud Mental infantil y adolescente (Csmij, 0-18 años) ,Servicios proveedores del servicio Catalán de la salud.*

¹⁴ *Datos memoria del Csmij de la Fundación de Nou Barris desde 2002- 2016.*

- **Favorezcan** y den espacios para la formación continuada, dando tiempo y lugar para que los profesionales puedan reflexionar sobre su práctica desde diferentes ámbitos atienden a la población infantil y adolescente, y que ayuden a construir de manera conjunta respuestas a las necesidades que se plantean en la actualidad.
- **Luchen** contra la estigmatización y la exclusión social de las enfermedades mentales.

El sistema educatiu actual afavoreix l'equitat?

Jaume Aguilar

La crisi econòmica del 2008 i la posterior pujada al poder de la dreta han significat a tot l'estat espanyol un notable retrocés de les condicions de vida per a gran part de la població, així com també una limitació del dret a l'educació, especialment per a les persones més vulnerables.

Com bé diu en Joan Majó, *"l'increment de les desigualtats no és només un drama social contra el qual cal lluitar per motius d'equitat o de solidaritat, sinó que representa també un gran problema econòmic perquè disminueix clarament les potencialitats de progrés d'una país. La desigualtat d'avui és la debilitat econòmica de demà"*¹.

Així, des d'una perspectiva de defensa dels infants i joves, per tal de preservar i millorar els seus drets educatius i degut a les conseqüències de les polítiques educatives en la societat present i futura, si es vol facilitar la consecució d'una societat cohesionada, més justa i solidària, cal superar les desigualtats educatives.

L'educació obligatòria té com a missió preparar per a la vida i per a la ciutadania -el que en termes competencials anomenaríem aprendre a conviure i aprendre a aprendre al llarg de la vida-. Cal dedicar tots els mitjans necessaris per aconseguir-ho, no és admissible el fracàs.

L'educació ha de ser compensadora de desigualtats d'origen i creadora d'oportunitats de futur, amb un acompanyament i tutorització que permetin decisions responsables compartides amb les famílies i el propi alumnat.

Així doncs, l'educació que té un compromís amb la justícia social no pot deixar enrere ningú, però també ha de potenciar el desenvolupament de les múltiples intel·ligències i capacitats, amb la singularitat de l'aportació de cada persona, perquè la pluralitat és font de riquesa i creació d'oportunitats.

La inclusió requereix d'una aposta clara per l'equitat: cal prioritzar els programes i mesures que afavoreixin l'èxit escolar de tot l'alumnat en l'educació obligatòria. Per aquest motiu, cal articular programes específics de reforç, millora i compensació educativa en els centres i zones que presentin les taxes més altes de fracàs i abandó escolar.

¹ Joan Majó. La desigualtat d'avui és el fracàs econòmic de demà. Diari Ara 05/06/2015
http://www.ara.cat/opinio/desigualtat-davui-fracas-economic-dema_0_1370263006.html

Sabem que la formació no crea de per si ocupació, però no es pot permetre que les persones perdin oportunitats per manca de formació. L'educació ha de ser un ascensor social per ajudar a compensar desigualtats i de cap manera contribuir a l'exclusió dels que parteixen dificultats socials o personals.

Uns anys molt difícils per a l'educació

L'impacte de la crisi entre 2008 i 2012 ha significat que un 30% de la població catalana d'entre 25 i 64 anys ha patit un descens d'estatus social (un 19% està en situació de vulnerabilitat acusada i un 11% severa). *"...assistim a un procés de concentració més densa i cap baix d'un gran conglomerat de noves classes populars on les classes mitjanes empobrides, els aturats de llarga durada, el precariat juvenil i les classes obreres comparteixen una mateixa consciència de devaluació i despossessió"*. (X Celorrio - Antoni Marín)².

En els darrers anys, organismes com el Síndic de Greuges i entitats com la Fundació Bofill, han publicat informes precisos sobre la situació dels sistema educatiu a Catalunya, tot i les dificultats que hi ha per trobar dades fiables en alguns aspectes. Voldria destacar alguns elements, extrets d'aquests informes, que configuren la situació educativa actual.

Retallades en educació

L'austeritat de la despesa educativa pública a Catalunya entre el 2009 i el 2013 ha significat una retallada de 1.157 milions d'euros que, ajustada la inflació, sumen 1.264 milions de reducció (-16,7%) respecte del que s'invertia el 2009. La retallada ha tingut una relació inversa amb la demografia escolar, atès l'augment de 98.000 alumnes en les etapes no universitàries i de 2.700 alumnes en les universitats.

En l'àmbit europeu, Catalunya seria el sisè país que més ha retallat en educació, juntament amb Romania, Letònia, Lituània, Bulgària i Portugal.

A la Unió Europea, la retallada educativa fins al 2012 va ser de -3,4%. Espanya, en canvi, ha reduït un -14,6% en el període 2009-2013, que, ajustada la inflació, representa 8.618 milions de retallada. Espanya ha escapat en educació quatre vegades més que el conjunt de la Unió Europea, i Catalunya, fins a cinc vegades més.

La despesa pública educativa a Catalunya representa un 2,8% del seu PIB el 2013. És la inversió pública més baixa de tot Europa i de tot el món desenvolupat.

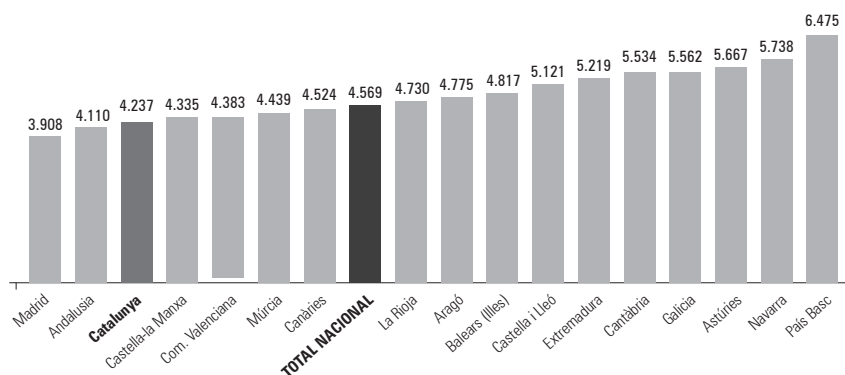
La despesa pública del 2,8% sobre el PIB (2013) ens retrau a l'existent a l'any 2003 i, per tant, es constata una dècada d'involució i pèrdua que suposa el final del cicle expansiu que havia caracteritzat la despesa educativa per apropar-se a la mitjana europea. En tot cas, estem a la

² Crisi, descens social i xarxes de confiança. Anàlisi longitudinal del PaD (2008-2012) X. Martínez Celorrio, Antoni Marín Saldo <http://www.fbofill.cat/publicacions/crisi-descens-social-i-xarxes-de-confianca>

meitat de la inversió que la LEC (Llei d'Educació de Catalunya) proposava per al 2017 i que va ser fixada en el 6% del PIB. (*Extret de l'estudi Impacte de la crisi i les polítiques d'austeritat en el sistema educatiu.* (X. Martínez- Celorrio³))

La comparativa amb altres comunitats autònomes reflexa com el govern de Catalunya ha sacrificat l'educació en aquesta crisi, molt més que altres territoris de l'Estat⁴.

Inversió pública per càpita anual en educació no universitària, en euros. 2013



Font: MECD.

Els pressupostos educatius del 2015, 2016 i 2017 marquen un lleuger increment, modificant la tendència de davallada dels anteriors anys, però encara estem lluny de la despesa efectuada al 2009.

La partida destinada a concerts educatius el 2017 és de 1.075 milions d'euros i recupera la despesa efectuada al 2010. No està clar si aquest increment ve donat per la subvenció-concertació de centres de Formació Professional privats i altres ensenyaments post obligatoris o per la recuperació de les retallades realitzades en el seu moment en els centres privats concertats.

L'educació pública -inclòs transferències a municipis i AMPAs- ha estat la gran perjudicada, patint el gruix de les retallades.

- Els ajuts per alumne a les escoles bressol públiques es van reduir de 1.600 a 850 euros/infant i ara les subvenciona la Diputació.
- La Diputació, no el Departament, subvenciona les escoles municipals de música i dansa.

³ Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015.
<http://www.fbofill.cat/publicacions/reptes-de-educacio-catalunya-anuari-2015>

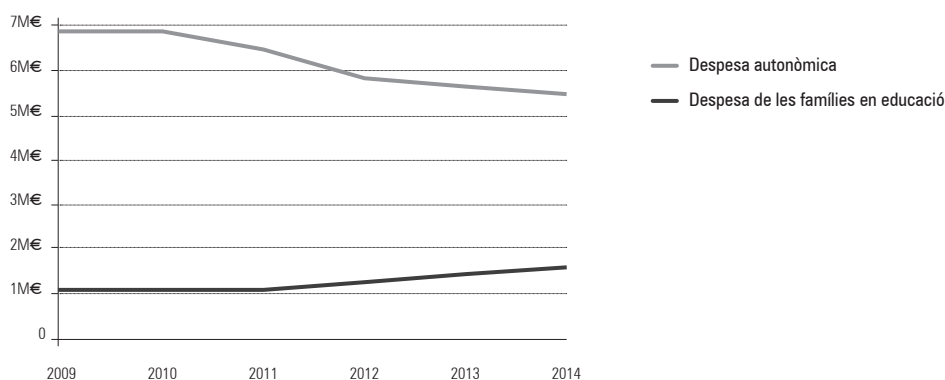
⁴ Save the Children. Necessita millorar. Annex Catalunya.
https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necessita_millorar_val_8_dig_baja.pdf

- S'han augmentat les taxes universitàries un 65% en tan sols un curs i hi ha una insuficiència de recursos en beques.
- S'han imposat taxes en la formació professional pública i continua una insuficient oferta de places.
- S'han incrementat les taxes en les Escoles Oficials d'Idiomes.
- Es constata la insuficiència de beques de menjador i el retard en el pagament, malgrat l'espectacular augment de les necessitats socials.
- Desaparició del finançament de les activitats d'acollida, d'extraescolars, per la socialització de llibres de text i material curricular, que sovint estan gestionades voluntàriament per les AMPES.
- Reducció de les despeses de funcionament dels centres públics en més d'un 25%.
- Desaparició real dels programes de cohesió social com els Plans Educatius d'Entorn -cost 0-, disminució d'aules d'acollida i dels programes d'educació compensatoris al final de l'ESO.
- La no cobertura de les baixes per malaltia dels docents, fins al cap d'una setmana, obliga a desmuntar els desdoblaments, l'atenció específica a l'alumnat amb més necessitat de suport.
- La reducció de la formació dels docents, organitzada pel Departament, reduint-la a cost zero.

Totes aquestes mesures influeixen directament en l'equitat de l'educació. Des de dificultar l'accés a l'educació infantil fins les taxes universitàries creen sistemes econòmics de selecció i d'altres a l'atenció dels alumnes més vulnerables.

Amb una davallada de despesa pública, les famílies han vist incrementar els costos educatius dels seus fills⁵.

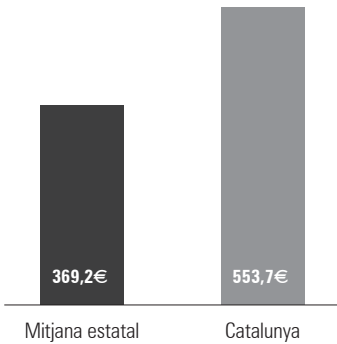
Despesa autonòmica pública i de les famílies en educació. Evolució 2009-2014



Font: per a la inversió pública autonòmica, el MECD; per a la despesa en educació de les llars, l'INE.

⁵ Save the Children. Necessita millorar. Annex Catalunya. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necessita_millorar_val_8_dig_baja.pdf

Despesa mitjana per família en educació, en euros. 2015



Font: Enquesta de pressupostos familiars 2015. INE.

La inversió pública ha disminuït en un 19,62% i les despeses de les famílies ha augmentat un 27,40%. Aquestes dades es refereixen als costos directes de l'educació formal – material escolar, llibres, sortides...- i també a les despeses de les activitats anomenades extraescolars i de suport.

En un moment de davallada d' ingressos en un 30% de les llars, aquests increments són difícilment assumibles i generen una greu diferenciació social en l'accés a l'educació entre l'alumnat.

Desigualtats en l'accés al lleure educatiu

Seguint la definició desenvolupada pel Síndic de Greuges, la denominació "lleure educatiu" no fa referència exclusivament a l'educació del lleure sinó al conjunt d'activitats organitzades i adreçades a infants amb finalitats lúdiques i educatives⁶.

La realització d'aquest tipus d'activitats contribueix al desenvolupament dels infants i a adquirir habilitats i competències personal i educatives.

Especialment rellevant és l'estudi "Quin impacte tenen les activitats extraescolars sobre els aprenentatges dels infants i joves?"⁷ on s'analitza la dimensió educativa de les activitats de lleure i la conseqüència sobre l'èxit escolar, mesurant l'impacte educatiu de les diferents propostes.

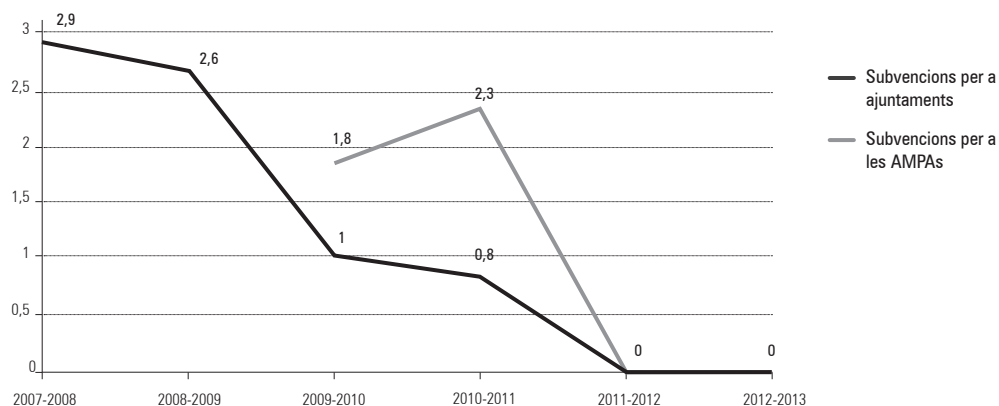
⁶ Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars. Juny 2014.
<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3687/Informe%20sobre%20el%20lleure%20educatiu.pdf>

⁷ Quin impacte tenen les activitats extraescolars sobre els aprenentatges dels infants i joves? González, Sheila
<http://www.fbofill.cat/publicacions/quin-impacte-tenen-les-activitats-extraescolars-sobre-els-aprenentatges-dels-infants-i>

Aquestes activitats sovint estan organitzades per institucions i entitats privades sense afany de lucre, fet que les converteix en ofertes d'elevada heterogeneïtat tant d'actors com de tipus d'activitats.

Si ens fixem en les aportacions des del Departament d'Ensenyament a municipis i AMPAs, dos dels grans actors d'activitats del lleure, ens trobem com aquestes han desaparegut.⁸

Aportacions des del Departament d'Ensenyament a municipis i AMPAs



Font: Síndic de Greuges

L'informe del Síndic de Greuges sobre el lleure conclou que la menor participació dels infants socialment desafavorits en activitats del lleure s'explica pels condicionants econòmics d'accés a les activitats i també per les desigualtats relacionades amb el capital social i cultural de les famílies.

L'estudi "Oportunitats educatives a Barcelona 2016"⁹ mostra la desigual distribució d'aquestes i afirma que *"les condicions socioeconòmiques, no només no són favorables a la generació d'oportunitats educatives per a tothom, sinó que, a més a més, la crisi econòmica reforça i intensifica les desigualtats de partida"*.

En un nou escenari polític, caldrà revertir aquesta greu desigualtat. Els centres escolars i els municipis poden tenir un paper clau en programes de lleure educatiu.

L'atenció als infants diversos i/o singulars

Els informes del Síndic de Greuges (2008 i 2016) alertaven del repartiment desequilibrat d'alumnes de procedència familiar estrangera, alumnes amb necessitats educatives especials i alumnes

⁸ Save the Children. Necessita millorar. Annex Catalunya. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necessita_millorar_val_8_dig_baja.pdf

⁹ Oportunitats educatives a Barcelona 2016 - Institut infància i Adolescència <http://institutinfancia.cat/biblioteca/informe-opportunitats-educatives-barcelona-2016/>

procedents d'entorns econòmicament desfavorits, entre els centres que es mantenen amb fons públics.

Fent referència a l'alumnat d'origen estranger, la taula de Save the Children¹⁰ és prou explícita: un 82% estava matriculat a un centre de titularitat pública, un 12,7% a un centre privat-concertat i el 5,2% restant a un privat sense concert.

| | Centres públics | Centres privats concertats | Centres privats sense concert |
|------------------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Barcelona | 78,0 | 14,7 | 7,2 |
| Girona | 89,6 | 8,4 | 1,9 |
| Lleida | 86,1 | 12,5 | 1,4 |
| Tarragona | 91,4 | 7,4 | 1,2 |
| Catalunya total | 82,1 | 12,7 | 5,2 |

Font: Estadística de l'ensenyament no universitari. MECD.

D'acord amb les dades del MECD, al curs 2013/2014, el 64,9% de l'alumnat amb necessitats educatives especials cursava estudis en centres específics públics, percentatge que ascendeix al 78,5% en el cas dels centres públics ordinaris. Aquests percentatges, en els centres privats concertats, suposen el 34% en els concertats específics i 19,7% en els concertats ordinaris.

En els estudis esmentats s'adverteix també que la desigualtat es produeix dins dels mateixos sectors, hi ha diferències entre centres d'una mateixa titularitat pública i també dins de la pròpia concertada. Aquesta anàlisi no es pot reduir només a una qüestió de dualitat entre el sector públic i el privat, però en termes globals -sempre hi ha importants excepcions- és escandalosa la manca de coresponsabilitat dels centres concertats alhora d'atendre la població diversa i singular

“En un territori, la composició equilibrada dels centres escolars és un principi de política educativa fonamental des del punt de vista de l'equitat. L'heterogeneïtat social dels centres permet maximitzar l'aprenentatge entre iguals, és a dir, la millora del rendiment producte de barrejar alumnes amb més dificultats d'aprenentatge amb aquells amb menys rendiment acadèmic i la construcció d'un model escolar indicatiu del model de convivència social desitjat, en què la interacció entre estudiants de diferent entorn social i distinta procedència cultural sigui la norma i no l'excepció en el procés d'escolarització”. (Save the Children)

¹⁰ Save the Children. Necessita millorar. Annex Catalunya.
https://www.savethechildren.es/sites/default/files/irmce/docs/necessita_millorar_val_8_dig_baja.pdf

La salut dels infants i joves

En aquest apartat voldria referir-me a la salut mental dels infants i joves, encara que seria més correcte parlar de l'equilibri socio-emocional necessari pel desenvolupament plenament com a persona.

S'observa una tendència creixent de medicalitzar la infància amb campanyes molt consistents que, malauradament, consideren "malaltia" alguns trastorns de conducta que es produeixen en el desenvolupament dels infants.

Des de la docència s'observen tendències preocupants en l'abordatge d'aquests trastorns conductuals. Crec que s'hi ha de reflexionar i buscar fórmules de prevenció, detecció precoç i intervenció terapèutica, més adequades i eficaces per a l'atenció dels infants i joves. Aquest tipus d'intervenció, sumat al treball en el grup d'iguals i la tutorització –acompanyament dels docents i les famílies- poden millorar molts dels "trastorns".

En l'informe de Fedaià "Pobresa infantil a Catalunya"¹¹ ja s'alerta que els problemes de salut mental és una de les formes de manifestació de la pobresa entre els infants, joves i adolescents "*Les mancances econòmiques es manifesten moltes vegades en els infants, adolescents i joves, en problemes emocionals derivats de l'estrès que viu la família. També manifesten més freqüentment trastorns de conducta i altres com hiperactivitat que necessiten tractaments que les famílies no poden assumir*" i es constata l'agreujament de la situació amb l'augment de la pobresa "*Augment de les malalties mentals i psicossomàtiques. Els adults, els infants i joves estan sofrint més malalties mentals que al no ser tractades, deriven moltes vegades en episodis de violència, maltractament o fins i tot suïcidis. Es combinen situacions de depressions crònificades i desestructuració familiar que afecten l'estabilitat mental i emocional dels infants. La crisi ha provocat un augment de les tensions familiars i l'aparició d'estrès en infants molt petit*".

També en l'informe del Síndic març 2017¹² facilitava dades importants sobre l'evolució de la taxa de risc de pobresa i la salut mental infantil i juvenil.

Evolució de la taxa de risc de pobresa (2004-2015)

| Taxa de risc de pobresa infantil (<16 anys) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Unió Europea | - | 19,9 | 19,9 | 19,9 | 20,1 | 20,0 | 20,6 | 20,3 | 20,1 | 19,9 | 20,7 | 20,9 |
| Espanya | 25,2 | 25,7 | 27,0 | 25,5 | 26,8 | 28,9 | 28,8 | 27,2 | 26,9 | 26,7 | 30,1 | 28,8 |
| Catalunya | 20,2 | 20,6 | 22,2 | 18,9 | 17,6 | 23,4 | 23,7 | 29,4 | 29,4 | 27,3 | 28,8 | 27,9 |

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Nota: En el cas de Catalunya, es produeix una ruptura de sèrie l'any 20136. (1) La taxa de risc de pobresa total per a Catalunya està calculada a partir de la mediana d'ingressos de la població espanyola.

¹¹ L'informe Pobresa infantil a Catalunya de FEDAIA. <http://xarxanet.org/biblioteca/pobresa-infantil-catalunya-informe-fedai>

¹² Informe alternatiu al cinquè i sisè informe d'aplicació de la Convenció de Drets de l'Infant de. Nacions Unides a Espanya (2010-2016). Catalunya. Març 2017
http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4328/UN%20Convention%20on%20children%20rights_catala_def.pdf

El mateix informe publica les dades sobre l'evolució dels pacients infantil i juvenil.

Evolució dels pacients atesos en serveis ambulatoris de salut mental infantil i juvenil (2010-2015)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Pacients atesos | 54,570 | 54,155 | 57,373 | 58,570 | 62,634 | 70,521 |
| Pacients atesos per cada 1.000 infants | 40,4 | 39,6 | 41,4 | 42,1 | 45,1 | 50,7 |
| Visites per pacient atès | 6,5 | 6,5 | 6,6 | 6,4 | 6,2 | 5,9 |
| Visites per pacient atès (mitjana CSMLIJ) | 6,4 | 6,5 | 6,6 | 6,4 | 6,2 | 6,1 |
| Nombre de visites | 355,285 | 352,843 | 376,981 | 374,414 | 389,725 | 416,012 |
| % infants de 12 a 17 anys | 43,9 | 45,3 | 46,5 | 47,5 | 47,1 | - |

Font: Departament de Salut.

Com es pot observar, l'increment és molt preocupant. La relació entre pobresa infantil i salut mental mostra una evolució a l'alça. L'atenció educativa als alumnes amb necessitats específiques no pot obviar aquesta evolució.

La proposta de decret d'escola inclusiva que ha preparat el departament d'ensenyament ha estat criticat pel MUCE per no plantejar la coordinació interdepartamental - en especial entre les àrees d'educació, salut, benestar i justícia - assignant els recursos necessaris; per no considerar l'etapa d'Educació Infantil i no preveure la formació de docents i altres persones professionals de l'educació, bàsica per afrontar la situació. Un cop més s'oblida que la tasca educativa i sanitària és d'equip i cal reforçar la detecció precoç, la formació dels professionals i les coordinacions entre ells per guanyar en efectivitat.

La manca d'un marc d'actuació conjunta entre sanitat i educació en relació a la salut mental dels infants, dificulta les propostes de treball a favor d'una escola inclusiva i poden deixar en "paper mullat" les bones intencions expressades en el projecte de decret.

Propostes per desenvolupar l'equitat en l'educació

El moment de millora d'expectatives econòmiques coincideix amb un moment polític més que complex, molt difícil tant a nivell de l'estat espanyol com de Catalunya. En el context actual costarà establir polítiques a mig i llarg termini, però crec imprescindibles les mesures que es descriuen a continuació.

Caldrà primer revertir les retallades realitzades, la majoria de les quals afecten a l'alumnat amb més necessitats.

Tornar a potenciar les Escola Bressol incrementant l'ajut econòmic per alumne i una important política de beques en tots els nivells educatius.

Incrementar el professorat de suport i específic.

Reestructurar i potenciar la formació dels educadors en els centres educatius, augmentar la coordinació entre serveis educatius. Recuperar els ajuts a les activitats educatives fora d'aula...

Un altre element important seria la derogació de la LOMCE que configura un sistema educatiu selectiu, segregador i centralista. Hi ha una urgent necessitat d'un Pacte polític que doni estabilitat al sistema educatiu flexibilitzant els currículums, eliminant el sistema selectiu en les avaluacions, confiant en el treball dels docents i educadors...

Tanmateix cal revisar la LEC després del resultat dels desenvolupaments que s'han fet. Cal garantir la planificació prioritzant la xarxa pública, revisar el sistema d'avaluació de centres-formativa, no punitiva-, garantir la participació de pares i mares i del propi professorat en les decisions dels centres, ...són alguns dels aspectes a treballar.

Aprofundir en el dret a l'educació. Del dret a l'escolarització al dret a l'educació

Una de les primeres retallades que va aplicar la consellera Rigau va ser la supressió de la sisena hora en els centres públics i, al cap de dos anys, impulsava la jornada contínua o compactada als centres de secundària públics. Aquestes dues mesures, sens dubte, suposen un veritable estalvi econòmic en la despesa pública i afavorint l'oferta privada.

La Fundació Bofill va recollir la inquietud que es generava amb aquestes mesures i s'inicia un primer estudi sobre la Jornada Contínua encarregat al la doctora Elena Sintés "A les tres a casa",¹³ un any després, a partir dels resultats, es veu la necessitat de treballar sobre alternatives que la mateixa doctora Sintés elabora en el treball "Escola a temps complet"¹⁴.

Paral·lelament, la Federació de Moviments de Renovació Pedagògica (MRP) aplega un seguit d'entitats- FAPAC, CCOO, Fundesplai, Escoltes Catalans, Col·legi d'Educadors,... -que treballen sobre el disseny del model que ara s'anomena "Educació a Temps Complet".

Després d'uns seminaris organitzats per la Fundació Bofill amb la doctora Sintés, on s'analitzaven les possibilitats reals d'implantació¹⁵ -els punts febles de la proposta i estratègies d'aplicació-, es va organitzar una primera Jornada pública -Granollers¹⁶- on la Diputació de Barcelona, la Fundació Bofill i la Federació de MRP anuncien una aliança per impulsar el model.

¹³ Elena Sintés. A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar contínua <http://www.bofill.cat/publicacions/les-tres-casa-l'impacte-social-i-educatiu-de-la-jornada-escolar-continua>

¹⁴ Elena Sintés. Escola a temps complet. Cap a un model d'educació compartida. <http://www.bofill.cat/publicacions/escola-temps-complet>

¹⁵ Elena Sintés. Com fer viable l'escola a temps complet a Catalunya? Aportacions de la comunitat educativa <http://www.bofill.cat/publicacions/com-fer-viable-lescola-temps-complet-catalunya>

¹⁶ Federació de MRP Catalunya. <http://www.mrp.cat/inici/e/37/educacio-a-temps-complet>

La proposta d'Educació a Temps Complet bàsicament es podria sintetitzar com el pla d'intervenció que es genera en un territori -barri, població, comarca...- on els centres escolars passen a ser nòduls d'una xarxa educativa i on també es reconeixen altres àmbits del territori -entitats del lleure, equipaments municipals...- generant una oferta educativa coordinada a l'abast de tot l'alumnat.

Els centres escolars educatius oberts de 8 al matí fins les 7 de la tarda acollirien les activitats educatives -escolars o no-, oferint menjador escolar per l'alumnat i espais -aula d'estudi assistit- on realitzar treballs escolars i altres tasques complementàries.

Es pretén oferir a tot l'alumnat l'accés a una oferta educativa àmplia coordinada territorialment i vinculada als projectes educatius dels centres. Aquesta mesura intenta oferir possibilitats educatives de qualitat a tothom i especialment als nois i noies que habitualment no hi tenen accés.

S'entén per aula-estudi assistit: un espai que permeti que cap infant marxi a casa amb feines pendents. És el centre educatiu que proporciona l'espai, assessorament i recursos per fer aquelles tasques que li serveixen per complementar i reforçar els continguts de l'aula i també facilitant el treball de grup fora de l'horari estrictament lectiu i garantir l'accés a tot l'alumnat als recursos digitals.

Aquesta proposta engloba programes educatius municipals -"Ciutats educadores"- de forta tradició a Catalunya, recupera i amplia programes de sisena hora, redimensiona els plans d'entorn, vincula el dins i fora escola, obre el centre escolar al seu entorn i facilita la coordinació territorial amb altres centres.

Amb aquesta proposta el municipi pot articular el seu esforç en l'educació d'infants i joves, assumint un paper d'impulsor necessari.

Bona part de les mesures en contra la segregació escolar plantejades pel Síndic en el seu segon informe¹⁷ queden recollides en aquesta proposta d' "Educació a temps complet".

Recuperar els menjadors en els centres educatius públics

Segons el Departament d'Ensenyament, al març 2017 s'havien concedit 101.205 beques menjador. 78.396 al 50% i 22.809 al 100%. Tot i això, és insuficient i especialment greu a secundària pública amb la compactació horària i el consegüent tancament dels menjadors.

Cal fer un pas endavant ja que en bona part dels sistemes educatius europeus el dinar suposa una pausa més llarga en el temps educatiu i es continua la jornada escolar.

Els centres educatius de primària, sovint construïts amb menjador i cuina, han remodelat l'espai per ubicar noves aules. Tot i això, l'oferta de menjador en general s'ha mantingut.

¹⁷ La segregació escolar a Catalunya (II): condicions d'escolarització. Novembre de 2016
http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4227/Informe%20segregacio%20escolar_II_condicions_escolaritzacio_def.pdf

En els centres de secundària, inicialment construïts amb un espai de cantina -espai per esmorzar però que permet el portar-se el dinar de fora- però no estava previst el dinar per a tothom.

Darrerament, els debats propiciats per la Proposta de Reforma Horària ha evidenciat la irracionalitat de l'hora de dinar de molts joves de centres públics que comencen les classes a les 8 del matí -sovint sense esmorzar bé (hàbit molt europeu)- i poden dinar al voltant de les 3 de la tarda, o més tard, en el cas dels alumnes transportats.

Des del punt de vista de la salut, aquests hàbits són inadmissibles i urgeix una rectificació, tal com s'ha manifestat en diverses comissions i sessions parlamentàries.

En la línia d'educar en hàbits saludables -horari, hàbits d'higiene, socialització, dieta equilibrada i variada...- els centres educatius haurien de realitzar el dinar en un horari raonable (entre les 12 els més petits i 2/4 de 2h els alumnes més grans).

La necessitat d'actualitzar el decret 160/1996, després de 21 any vigent, ha de ser una oportunitat per aprofundir en la consideració del temps de menjador com a temps educatiu emmarcat dintre del projecte educatiu de centre. De la mateixa manera, és necessari aprofitar aquest moment per obrir el debat participatiu dels diferents agents de la comunitat educativa per tal de fer també una aposta innovadora en aquesta franja educativa.

Convé recordar el que es desprèn de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'Educació (LEC), en què el servei de menjador escolar s'emmarca en el deure que correspon als poders públics de garantir l'exercici del dret a l'educació promovent les condicions perquè la igualtat en l'exercici d'aquest dret sigui real i efectiva (art. 6.3). Amb les taxes de pobresa existents, tant a infantil com a primària i secundària, cal repensar els mecanismes existents en l'actualitat.

Caldria fer dues consideracions importants sobre el servei del menjador. La primera consisteix en aprofitar-lo de manera curricular, fent competents a l'alumnat per la vida autònoma significa, educar-los en el treball a la cuina, gran espai d'aprenentatge i d'autonomia personal sovint poc desenvolupat en els centres -incorporat en el currículum fins al 2016- i amb un tractament competencial.

L'altra consideració, clau, en el tema dels menjadors escolars, és la seva gestió. Garantir el control de qualitat del menjar -productes de proximitat, control de qualitat de productes i en la seva elaboració- i la gestió directa.

El treball de proximitat del col·lectiu d'educadors/res i treballadors/res amb el centre, les famílies i l'alumnat, facilita la tasca educativa, emmarcada en els projectes de centre, potenciant a més, l'economia social.

Replantejar els concerts escolars

Les dades apuntades en la primera part de l'article demostren la manca d'implicació d'una bona part dels centres concertats per donar resposta a les necessitats educatives dels més desafavorits.

Les polítiques convergents i neoconvergents concertant la gran majoria de centres escolars sense garantir els principis que regeixen els centres públics, la utilització de criteris de preinscripció contraris a principi d'equitat -condició d'antic alumne, nota mitjana per entrar a batxillerat- i la segregació per sexe, s'han mostrat com una gran injustícia social¹⁸. Acaparen recursos públics que s'haurien de destinar a potenciar l'equitat, dedicant-los als que més en tenen.

Els preus prohibitius de les quotes¹⁹ -entre 200 i 350 euros mensuals, sense incloure el preu de menjador- fan que en una part important els concerts s'orientin a unes famílies amb un important poder adquisitiu.

Des d'una política educativa classista és normal que la LOMCE intenti blindar els concerts -allargament a sis anys- i l'eliminació de "controls externs" al funcionament entre d'altres mesures.

La ILP plantejada pel sindicat USTEC és un reflex del malestar social creixent al marge de si les propostes que es feien eren les més adients o no.

La LEC prioritza l'escola concertada sobre l'oferta pública i, a més, la pràctica de l'Administració en els darrers anys que prioritza la demanda de les famílies en la matriculació, suposa el triomf del lliure mercat per sobre d'una planificació pública que tingui en compte criteris d'equitat, evitant els guetos i segregacions escolars.

No voldria obviar les aportacions d'algunes escoles privades -ara concertades- que han realitzat històricament en la construcció del nostre país i a favor de principis d'equitat i per la renovació pedagògica, però la situació actual demana un replantejament profund en tots aquells centres que no estan contribuint a superar les desigualtats socials i fer de l'educació un veritable ascensor social pels que més ho necessiten. Contribuir a la segregació no pot ser una línia potenciada per les polítiques públiques.

No dubto de les dificultats legals per anar reduint progressivament els concerts en zones que ja existeix una oferta pública suficient. Regular les "aportacions voluntàries", canviar els criteris en la preinscripció i una bona planificació pública pot ajudar a redreçar la situació.

Renovar els centres educatius

Parlar de renovar quan encara hi ha quasi 1.100 aules prefabricades, amb una clara manca d'edificis per encabir l'increment de l'alumnat de secundària que arriba i arribarà durant els propers cinc anys, amb la manca d'instal·lacions per realitzar una Formació Post obligatòria i quan s'estan utilitzant les aules buides -jornada compactada als instituts públics- per fer formació professional, pot semblar utòpic. I ho és, al temps que imprescindible.

¹⁸ La segregació escolar a Catalunya (I): la gestió del procés d'admissió d'alumnat. Juliol 2016
http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4155/Informe%20segregacio%20escolar_I_gestioprocesadmissio_defok.pdf

¹⁹ Save the Children. Necessita millorar. Annex Catalunya.
https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necessita_millorar_val_8_dig_baja.pdf

Hi ha dos conceptes que caldria conjugar:

El primer, la quantitat

Escolaritzar tothom, primera i ineludible prioritat. En aquest sentit, dos apunts més. El ritme de creixement de la secundària obligatòria continuarà amb un increment a la etapa post obligatòria i s'hauria de mantenir en una formació al llarg de la vida -tema que desenvoluparé més endavant-. No es tracta d'un creixement de pocs anys, es consolida i demana una planificació seria a quinze anys vista.

S'hauria de tractar de forma diferenciada l'educació obligatòria de la post obligatòria. Treballar per implementar instituts escola -donant continuïtat pedagògica i dels equips docents- donaria flexibilitat per adaptar-se als canvis demogràfics que s'aniran produint.

Optar per models de FP i Batxillerat amb més interacció i contacte amb la realitat, facilitaria uns estudis més teòric-pràctics, menys parcel·lats que pot oferir a l'alumnat una educació més personalitzada.

El segon, la qualitat

S'han sobresaturat els centres, perdut els espais comuns i densificat les aules, en un context que requereix més flexibilització curricular, combinant diferents tipologies d'agrupament, treball interdisciplinari i grupal.

La salut dels infants i joves reclama un altre tipus de centre. La necessitat d'espais on viure i conviure de forma tranquil·la, on puguin desenvolupar-se aprenentatges entre iguals. Disminuir els nivells de soroll, trobar espais per treballar en petits grups o grans grups, minimitzar la calor excessiva o el fred... s'han d'aconseguir espais on els protagonistes siguin els infants i joves.

Ja és reconegut la relació existent entre nivell socioeconòmic i resultats educatius (Coleman -1996, White 1982, Greg i Machin- 2000). En l'estudi "Equitat i resultats educatius a Catalunya" coordinat per X. Bonal²⁰ es recull "*l'OCDE, a partir de dades PISA, conclou que la «resiliència acadèmica» (és a dir, el fet que l'alumnat desfavorit obtingui altes puntuacions) està associada a factors com per exemple la confiança dels estudiants amb les seves pròpies habilitats acadèmiques: com més autoconfiança té un alumne en si mateix, majors probabilitats d'esdevenir «resilient» (OCDE, 2011). El mateix estudi conclou que és indispensable que els centres educatius ofereixin més oportunitats a l'alumnat desfavorit desenvolupant pràctiques d'aula i mètodes d'ensenyament que fomentin l'aprenentatge, la motivació i l'autoconfiança entre els col·lectius més vulnerables (OCDE, 2011).*"

En millors condicions, amb formació als docents, l'acció tutorial i d'acompanyament al grup i a l'alumnat ha de permetre millorar els nivells d'estrès i generar dinàmiques resilients que ajudin a la formació de persones sanes i amb èxit.

²⁰ Equitat i resultats educatius a Catalunya. Xavier Bonal, director. | Fundació Jaume Bofill
www.bofill.cat/publicacions/equitat-i-resultats-educatius-catalunya

Reestructurar la formació d'adults

Des de fa massa temps, quan es parla de polítiques educatives s'oblida tot el capítol de formació d'adults. Fa uns anys Formació d'adults depenia de la Conselleria de Benestar i Família, amb el govern tripartit es va traspasar a la Conselleria d'Educació i es preparava una llei que ordenés el sector que encara no s'ha fet.

En un món on després de l'educació obligatòria costarà trobar treball estable, on es preveu que les persones canviaran contínuament d'ocupació, on hi haurà un treball discontinu -amb períodes sense ocupació-, on la formació i actualització és permanent, on la qualificació personal serà clau en el treball i en l'estabilitat emocional, sobta es deixi en mans d'iniciatives privades el que hauria de ser la formació permanent -no necessàriament professionalitzadora- de les persones.

En el nostre país durant anys ha existit un alt índex de fracàs escolar, d'abandó escolar prematur i de poca formació contínua de les persones adultes. En els vint darrers anys s'ha realitzat importants millores, però no n'hi ha prou.

El cas és que la població adulta que ara té més de quaranta anys i els col·lectius d'adults de les darreres migracions, que els ha afectat de ple la destrucció d'ocupació i en termes generals tenen deficiències formatives de base, els dificulta la reinserció laboral en un món que requereix especialització. Caldrà trobar fórmules que afavoreixin la formació i reocupació.

Els itineraris formatius excessivament escolars tenen un difícil encaix amb el gruix de població adulta. També les diverses iniciatives han demostrat el gust per saber i per desenvolupar aficions molt particulars han constituït un valuós impuls a noves professions.

Per acabar, destacar, un cop més, la necessitat de flexibilitzar el sistema per recollir i acompanyar a totes les persones en els seus itineraris d'aprenentatge, que permeti assolir, més enllà de les sortides personals, la consolidació d'una societat més justa i solidària.

Igualtat i drets de les persones amb discapacitat. Realitat o utopia?

Pilar Díaz

“La societat que defensem ha de fer possible que qualsevol persona amb discapacitat pugui exercir els seus drets en igualtat de condicions que la resta de persones”

Observatori de la Discapacitat Física

La desigualtat social, una expressió que sovint fem servir per posar en evidència el tracte discriminatori que pateixen un grup o col·lectiu de persones en comparació amb la resta de la població, és el resultat d'un problema social i està marcada pel context històric i la cultura de cada època.

Les circumstàncies que donen lloc a aquesta situació es produeixen quan un col·lectiu específic de persones no disposa de les mateixes oportunitats que la resta per gaudir dels recursos i serveis comuns.

En definitiva, qualsevol tipus de desigualtat social està fermament arrelada a les classes socials, al gènere, a l'ètnia, a la religió, i en aquest cas concret que ens ocupa, a la discapacitat.

El 2016 vam commemorar el desè aniversari de l'aprovació per part de l'Assemblea General de les Nacions Unides de la Convenció sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat i del seu Protocol Facultatiu amb la finalitat de promoure, protegir i assegurar el ple gaudiment dels drets humans i llibertats fonamentals en condicions d'igualtat per part de les persones amb discapacitat i per promoure el respecte a la seva dignitat inherent.

Amb caràcter vinculant per als estats que l'han ratificada, entre els quals es troba l'Estat espanyol, la Convenció sobre els Drets de les Persones amb discapacitat ha esdevingut el primer tractat de Drets Humans del segle XXI.

La Convenció afirma que la discapacitat és un concepte que evoluciona i que resulta de la interacció entre les persones amb deficiències i les barreres degudes a l'actitud i a l'entorn que eviten la seva participació plena i efectiva en la societat en igualtat de condicions amb les altres. Per tal de donar compliment a dita Convenció, recomana:

- Eliminar qualsevol tipus de barreres que impedeixin el ple gaudiment de la vida
- Promoure un desenvolupament inclusiu i accessible
- Adopció per part dels Estats signants de mesures positives per garantir els drets
- Posar en valor el paper de la comunitat internacional als efectes de donar suport als Estats per tal de fer efectius aquests drets

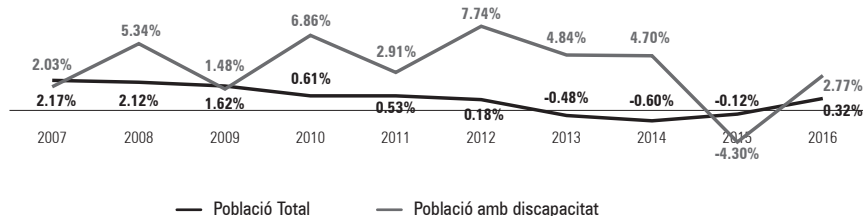
Per la seva part, el 19 de juny de 2007, el Parlament de Catalunya, en la Resolució 44/VIII, va acordar instar el Govern de la Generalitat a adoptar les mesures necessàries per donar compliment a la Convenció de Nacions Unides i, mitjançant la Declaració en el Ple el dia 17 de desembre de 2008, va manifestar compartir els postulats de la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat i la seva voluntat de vetllar perquè es garanteixi la igualtat d'oportunitats de les persones amb qualsevol tipus de discapacitat, com a ciutadans de ple dret.

Per tot l'exposat, donat que existeix una declaració de principis i un compromís adquirit per part del Parlament de Catalunya, analitzarem les dades reals de la població amb discapacitat a Catalunya per mesurar i conèixer el grau real de compliment d'aquest compromís que va adquirir el Parlament de Catalunya fa deu anys i valorar quines polítiques s'han dut a terme per garantir la igualtat d'oportunitats de les persones amb discapacitat en el transcurs d'aquesta dècada.

Població amb discapacitat a Catalunya. Dades i evidències

Contextualitzar demogràficament la població amb discapacitat a Catalunya serà molt important per dimensionar la magnitud de la desigualtat real que pateixen en relació a la resta de població. Hem escollit el període 2007-2016, des de l'inici de l'aplicació de la Llei 39/2006 de Promoció de l'Autonomia Personal i Suport a les Persones amb Dependència, per comparar com s'ha comportat la taxa de població en general a Catalunya així com la taxa d'increment total de les persones amb discapacitat reconeguda.

Gràfic 1. Evolució de la taxa d'increment de població a Catalunya 2007-2016¹



Font: Font pròpia a partir de les dades d'Idescat i del Departament de Treball, Afers Socials i Família.

Analitzades les dades, es quantifica el creixement total de la població a Catalunya en 301.598 persones, passant de 7.146.734 habitants el 2007 a 7.448.332 habitants en 2016, fet que representa un increment de la població del 4,2%. En el cas de les persones amb discapacitat, el creixement total ha sigut de 143.931 persones, passant de 385.173 persones el 2007 a 529.104 persones en 2016, amb un increment del 32,80%, vuit vegades més que la població total.

¹ L'any 2015 es produeix un trencament de la sèrie per causes administratives: incorporació de les persones beneficiàries de pensions contributives d'invalidesa no reconegudes prèviament i un procés especial de depuració de baixes.

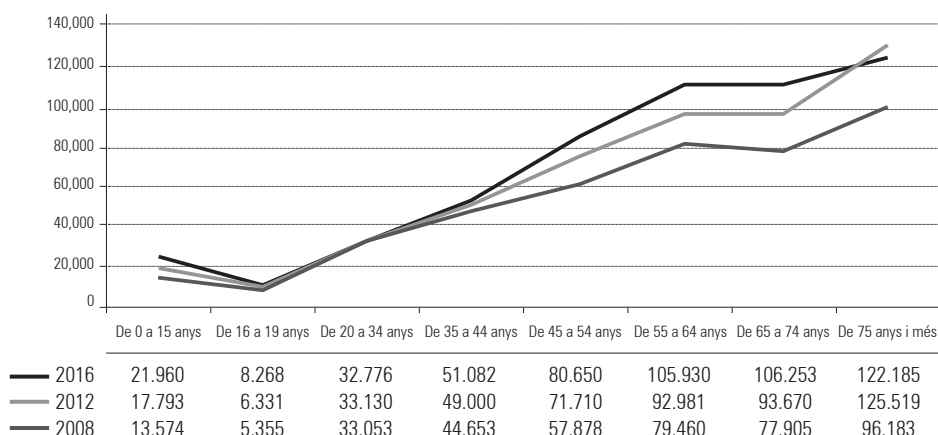
Pot ser que un increment tan elevat de persones amb discapacitat reconeguda pugui posar de manifest una realitat que sovint passa desapercibuda: el col·lapse i la llarga llista d'espera de serveis d'atenció a les persones amb discapacitat pot respondre a l'escassa previsió del sistema, que ha estat incapaç de donar resposta a les demandes generades per l'increment de beneficiaris?

Però no deixem una qüestió tan important a la suposició i anem a les dades i l'evidència per saber per què s'ha produït aquest augment del número de persones amb discapacitat. En primer lloc, tenint en compte el darrer informe de l'OMS², la primera causa és l'envelliment de la població.

| 2008-2016 | Increment % | Valor absolut |
|------------------|--------------------|----------------------|
| De 0 a 15 anys | 61,78% | 8.386 |
| De 16 a 19 anys | 54,40% | 2.913 |
| De 20 a 34 anys | -0,84% | -277 |
| De 35 a 44 anys | 14,40% | 6.429 |
| De 45 a 54 anys | 39,34% | 22.772 |
| De 55 a 64 anys | 33,31% | 26.470 |
| De 65 a 74 anys | 36,39% | 28.348 |
| De 75 anys i més | 27,03% | 26.002 |
| Total | 29,66% | 121.043 |

En el cas concret de Catalunya, l'envelliment de la població, com veiem en la gràfica 2, ha estat el següent: el 2008, hi havia 174.088 persones més grans de 65 anys amb reconeixement de discapacitat i el 2016 s'ha produït un increment del 31,22% (54.350 persones) fent un total de 228.438 persones, sent aquest el més nombrós de tots els grups d'edat.

Gràfic 2. Evolució per franges d'edat de la població amb discapacitat 2008-2016



Font: Font pròpia a partir de les dades del Departament de Treball, Afers Socials i Família.

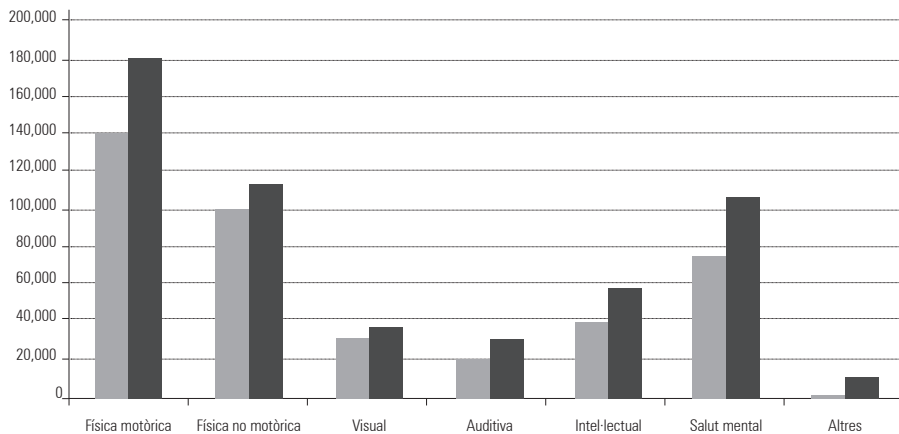
² <https://www.scribd.com/document/271714059/oms-discapacidad-2014-Informe>

La cronicitat de malalties associades com la diabetis, el càncer, les malalties cardiovasculars, malalties respiratòries i els problemes de salut mental, entre d'altres, també són una altra causa molt significativa, segons l'OMS.

Si traslладem aquesta radiografia a Catalunya, veiem que l'evolució de la població amb discapacitat durant aquest mateix període de temps ha estat la següent (gràfica 3): la discapacitat física és la més nombrosa, representa gairebé el 58% de la població total amb discapacitat i també és la que més ha crescut en valors absoluts: 52.460 persones.

D'altra banda el col·lectiu que ha tingut l'increment més elevat, el 52%, ha estat el de les persones amb discapacitat auditiva, encara que en valors absoluts només han estat 10.317 persones. El col·lectiu de persones amb problemes de salut mental també s'ha incrementat molt significativament, un 44%, amb 32.360 persones més.

Gràfic 3. Evolució de la població amb discapacitat, per tipus. 2008-2016



Font: Font pròpia a partir de les dades del Departament de Treball, Afers Socials i Família.

Comprovat l'increment de població amb grau de discapacitat reconeguda en els darrers anys, cal avaluar si s'han dedicat els recursos necessaris per donar resposta a la demanda de serveis i prestacions que s'han donat en aquest període i això és el que farem en el capítol dedicat a les conclusions.

Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència SAAD

Abans de començar aquest punt, cal aclarir les diferències entre discapacitat i dependència que, essent sovint les dues cares de la mateixa moneda, són però conceptes diferents i independents que no sempre van lligats.

Segons la Llei 39/2006, més coneguda com a Llei de Dependència, la dependència és la situació permanent en la qual es troben les persones que precisen ajudes importants d'una altra o d'altres

persones per realitzar activitats bàsiques de la vida diària. Mentre que una persona en situació de discapacitat pot tenir limitacions per realitzar determinades activitats però no totes necessiten ajuda d'una altra persona per desenvolupar la seva vida diària.

És a dir, una persona pot tenir discapacitat en diversos graus sense que necessàriament existeixi dependència.

La Llei 39/2006, de 14 de desembre, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les Persones en Situació de Dependència, va dotar el sistema públic de serveis socials del marc normatiu necessari per regular l'atenció i les prestacions de les persones amb dependència. Analitzarem les dades estadístiques de la gestió del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD), portada a terme pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies en els darrers vuit anys, entre 2008 i 2016.

A partir de les dades de l'IMSERSO³ (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) en la gràfica 4 hem comparat l'evolució del sistema: des del nombre de sol·licituds, el nombre de persones reconegudes amb dret de prestació, fins als beneficiaris i les prestacions atorgades.

Començarem amb les sol·licituds rebudes entre el període 2008-2016. Tenint en compte que els valors són acumulatius, observem com entre 2008 i 2010 les sol·licituds s'han incrementat un 160%; entre 2010 i 2012 l'increment ha estat del 22% i entre 2012 i 2016 l'increment ha estat d'un 3,2%.

Com hem dit abans, i donat que els valors són acumulatius, durant els primers anys de posada en marxa del sistema va ser el moment en què es varen concentrar el major nombre de sol·licituds. En tot el període, l'increment ha estat del 225% i el valor absolut és de 201.202 sol·licituds, passant de 89.345 a 290.547 sol·licituds.

Quant a la xifra de persones amb dret a prestació, observem que el 2008 es va tancar l'any amb 69.092 persones amb dret reconegut després de dos anys de l'entrada en vigor de la Llei 39/2006; entre el període 2008 i 2010 augmenta a 82.716 persones i es situa en 151.808 beneficiaris. En 2012, el valor acumulat de les persones beneficiàries arriba fins a 169.947 i entre 2012 i 2016 continua incrementant-se el nombre fins als 217.341 persones amb dret a prestació.

En aquest cas, entre el període 2008-2016 les persones reconegudes amb dret a prestació es va incrementar en 148.249 beneficiaris. En resum, tres de cada quatre persones que van sol·licitar el reconeixement de dependència, posteriorment van ser reconegudes amb dret a la prestació.

Pel que fa a les persones que després de ser reconegudes amb dret a prestació es consideren beneficiaris, abans de desembre del 2010 no disposem de dades, per tant analitzarem les dades entre 2010 i 2016.

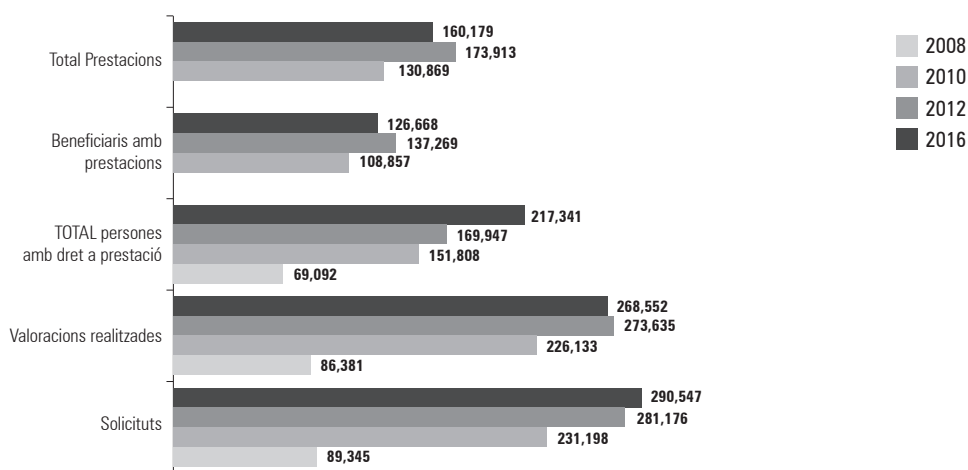
En aquest període, observem que tot i que el 2010 hi havia 151.808 persones amb dret, només 108.857 rebien les prestacions atorgades. I encara que al desembre del 2016 ja s'havia dut a terme

³ Donat que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies només publica les dades estadístiques des de 2012, hem triat la font de l'Imsero que disposa d'un arxiu històric des de 2008.

el desplegament complert de la Llei, inclosa la modificació que va aprovar el govern del PP en juliol del 2012⁴, l'evolució de les dades indica que entre 2012 i 2016 no només no s'ha incorporat ningú sinó que el sistema ha expulsat 10.601 persones, ja que l'any 2012 s'hi havien incorporat un total de 28.412 beneficiaris i quatre anys després n'hi havia 17.811.

Hores d'ara, podem afirmar que el desembre de 2016 hi havia a Catalunya 217.341 persones reconegudes amb dret a prestació i només el 58% n'eren beneficiaris. Per tant, 4 de cada 10 persones tot i tenir reconegut el dret a prestació, en finalitzar l'any 2016 encara no havia rebut cap prestació del sistema d'autonomia i suport a la dependència (SAAD).

Gràfic 4. Desenvolupament del Sistema d'Autonomia i Atenció a la Dependència. Catalunya 2008-2016



Fuente: Font pròpia a partir de les dades de l'IMSERSO⁵.

Per tant, a la pregunta que ens havíem plantejat a l'inici sobre si el sistema havia estat capaç de donar resposta a les necessitats no cobertes de les persones amb discapacitat, podem concloure que, en efecte, el col·lapse i la llarga llista d'espera de serveis d'atenció a les persones amb dependència respon a l'escassa previsió del sistema, que ha estat incapaç de donar resposta a les demandes que s'han generat amb l'increment de beneficiaris.

Per cert, aquest és un sistema que depèn actualment i des del 2011 d'un govern neoliberal i de dretes, el Partit Popular al govern central i de CiU (2011-2015) i Junts pel Si al govern de la Generalitat de Catalunya. Sigui com sigui, les retallades pressupostàries i la manca de voluntat política fa que milers de famílies es vegin perjudicades.

⁴ <http://www.boe.es/boe/dias/2012/08/03/pdfs/BOE-A-2012-10468.pdf>

⁵ http://www.dependencia.imserso.gob.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/index.htm

Per tant, com dèiem al començament d'aquest article i com confirma la realitat, la desigualtat social és una expressió que sovint fem servir per posar en evidència el tracte discriminatori que pateixen un grup o col·lectiu de persones en comparació amb la resta de la població.

A partir, doncs, de les dades de l'IMSERO i del XVII Dictamen⁶ de l'Observatori de la Llei 39/2006 emès per l'Associació Estatal de Directores i Gerents en Serveis Socials, a Catalunya actualment hi ha 90.673 persones reconegudes amb dret a prestacions i serveis que es troben en llista d'espera per accedir-hi, per tant, s'està produint una situació fragant d'injustícia i desigualtat social.

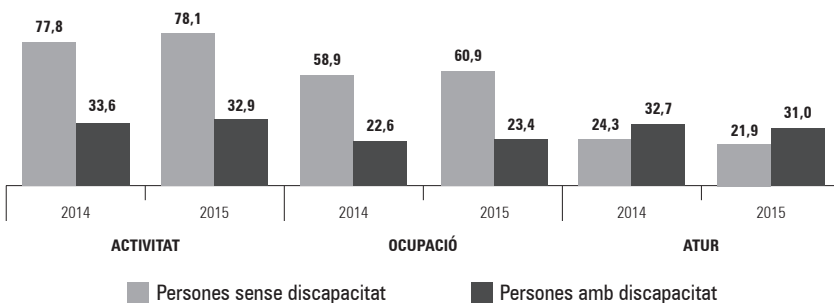
El dret al treball en l'àmbit de la discapacitat

"L'ocupació és una de les eines bàsiques per al desenvolupament personal. A través de l'activitat laboral, les persones poden sentir-se implicades en la societat en la qual viuen i posar les seves habilitats al servei de diferents causes. El treball pot contribuir a la realització personal i es converteix en una oportunitat de creixement, d'adquisició de nous coneixements i desenvolupament de diferents habilitats.

El dret a l'accés al mercat laboral ha d'estar garantit per a totes les persones en edat de treballar. Més enllà del creixement personal, disposar d'una ocupació és fonamental per aconseguir una qualitat de vida raonable. La falta de treball és un dels principals factors que pot portar a una persona a la pobresa i a l'exclusió social"⁷.

Per analitzar la taxa d'ocupació, d'activitat i d'atur, farem servir les dades publicades per l'INE "Empleo de las personas con discapacidad"⁸ del 2015 comparada amb la població sense discapacitat.

Gràfic 5. Evolució taxa d'activitat, ocupació i atur. Espanya 2014-2015



Font: Font pròpia a partir de les dades del Departament de Treball, Afers Socials i Família.

⁶ <http://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

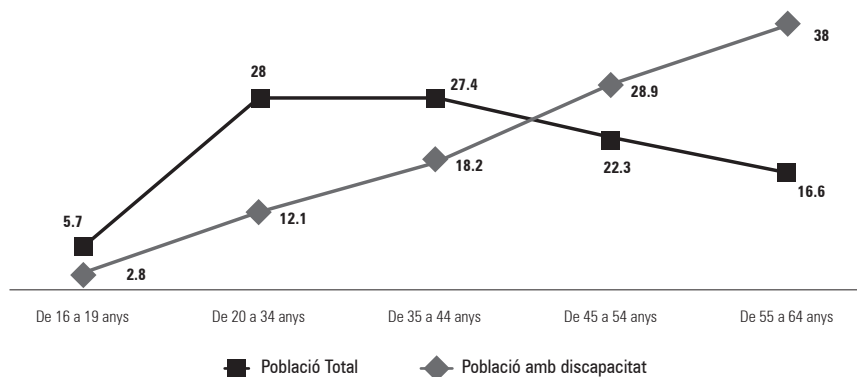
⁷ Observatori de la Discapacitat Física

⁸ https://www.sepe.es/contenidos/ca/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/imt2016_datos2015_estatal_discapacitados.pdf

Comparant 2014 i 2015, el primer que observem és la bretxa que hi ha en la població que es declara activa. Veiem que existeix una diferència de 44 punts percentuals entre persones amb discapacitat i sense, d'aquesta forma només 1 de cada 3 persones amb discapacitat es considera activa. La taxa d'ocupació entre 2014 i 2015 s'ha incrementat en 0,8 punts. Tot i així, també existeix una bretxa de 36,5 punts percentuals de diferència entre les persones amb discapacitat i la resta de població. La taxa d'atur del 2015, malgrat que ha disminuït en 1,7% amb comparació amb 2014, la bretxa amb la població sense discapacitat s'ha ampliat, arribant a 9,1 punts percentuals de diferència entre el 21,9% de taxa d'atur de la població en general al 31% de les persones amb discapacitat.

Durant el 2016 vivien a Catalunya 278.706 persones amb discapacitat entre 16 i 65 anys (en edat laboral), representant el 52,7% del total, és a dir, 1 de cada 2 persones amb discapacitat és potencialment activa. Caldrà analitzar quina és la realitat laboral de les persones amb discapacitat tenint en compte que el col·lectiu representa el 5,3% del total de població activa a Catalunya⁹.

Gràfic 6. Població en edat laboral. Catalunya 2016



Font: Font pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Treball.

Per grups d'edat, la major part se situa entre els 55 i els 64 anys, representant el 38% del total de les persones amb discapacitat en edat laboral, seguits pel grup d'edat d'entre 45 i 54 anys amb el 28,9%. En canvi, els menors de 35 anys només representen el 14,9%. Si comparem la població amb discapacitat potencialment activa amb la població sense discapacitat¹⁰, tal com es pot comprovar a la gràfica 6, les persones amb discapacitat en edat laboral és una població envellida.

Així mateix, el perfil de les persones amb discapacitat que es troben a l'atur (tabla 1) també mostra una població envellida, ja que el 57% de les persones que estan inscrits com a demandants de feina tenen entre 45 i 65 anys.

⁹ Segons les dades de l'idescat, la població activa en 2016 és de 3.761.100 persones <http://www.idescat.cat/treball/epa?tc=4&id=ic0702&dt=20164&lang=es&x=10&y=10>

¹⁰ <http://observatoritreball.gencat.cat/ca/>

Taula 1. Perfil per edat de les persones amb discapacitat inscrites a l'atur. Catalunya 2016

| | Homes | Dones | Total | % |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| Menors de 20 | 57 | 34 | 91 | 0,9% |
| De 20 a 24 | 259 | 162 | 422 | 4,4% |
| De 25 a 29 | 370 | 276 | 646 | 6,7% |
| De 30 a 34 | 391 | 297 | 688 | 7,1% |
| De 35 a 39 | 503 | 486 | 989 | 10,3% |
| De 40 a 44 | 572 | 607 | 1.178 | 12,2% |
| De 45 a 49 | 652 | 729 | 1.381 | 14,3% |
| De 50 a 54 | 636 | 894 | 1.530 | 15,9% |
| De 55 a 59 | 650 | 997 | 1.647 | 17,1% |
| Més de 60 | 387 | 668 | 1.055 | 11,0% |
| TOTAL | 4.475 | 5.150 | 9.625 | 100,0% |

Font: Font pròpia a partir de les dades de l'Observatori del Treball.

Les dades de contractació, recollides a la taula 2, també ens ajuden a analitzar l'ocupació de les persones amb discapacitat a Catalunya a partir de les dades dels contractes realitzats en l'any 2016 segons el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

Taula 2. Nombre de contractes a persones amb discapacitat i del total de contractes. Catalunya

| | Contractes a persones amb discapacitat | | | Contractes totals | | |
|-----------------------------|--|-------|--------|-------------------|-----------|-----------|
| | Homes | Dones | Total | Homes | Dones | Total |
| Nombre de contractes | | | | | | |
| 2016 | 8.310 | 5.420 | 13.730 | 1.567.081 | 1.419.477 | 2.986.558 |

Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies

Els contractes totals en la població general segmentats per sexes no indiquen una variació molt significativa, sent el 52% pels homes (1.567.081) i el 48% per les dones (1.419.477). En canvi, en les persones amb discapacitat la bretxa entre homes i dones és gairebé 20 punts percentuals de diferència, sent el 60% dels contractes pels homes (8.310) i només el 40% per dones (5.420). Aquest fet posa en evidència, una reivindicació en termes d'igualtat entre homes i dones, la discriminació múltiple que pateixen les dones amb discapacitat queda palès també en la contractació laboral.

Així mateix, si hi posem atenció, les dades globals sobre contractació són encara pitjors: si comparem els gairebé 3 milions de contractes realitzats a la població general, només el 0,45% han estat per a persones amb discapacitat, tot i que la taxa d'atur està 9 punts per sobre de la mitjana de la població sense discapacitat.

L'atur de llarga durada també és un handicap del col·lectiu ja que, com es pot observar a la taula 3, el 45% de les persones amb discapacitat porten més de dos anys a l'atur. Per contra, la taxa de les persones sense discapacitat que porten més de 2 anys a l'atur baixa fins el 28%.

Taula 3. Comparativa de l'atur de llarga durada en persones amb discapacitat i referits a l'any 2016

| Per durada de la demanda | Persones amb discapacitat | | | | Població Total |
|--------------------------|---------------------------|-------|-------|-------|----------------|
| | Homes | Dones | Total | % | % |
| Fins a 3 mesos | 904 | 805 | 1.709 | 17,8% | 28,8% |
| De 3 a 6 mesos | 469 | 455 | 924 | 9,6% | 13,4% |
| De 6 a 9 mesos | 325 | 336 | 661 | 6,9% | 8,4% |
| De 9 a 12 mesos | 247 | 273 | 521 | 5,4% | 6,1% |
| De 12 a 15 mesos | 210 | 234 | 444 | 4,6% | 4,8% |
| De 15 a 18 mesos | 184 | 209 | 392 | 4,1% | 4,0% |
| De 18 a 21 mesos | 158 | 180 | 338 | 3,5% | 3,3% |
| De 21 a 24 mesos | 143 | 165 | 309 | 3,2% | 2,8% |
| Més de 24 mesos | 1.836 | 2.493 | 4.329 | 45,0% | 28,6% |

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori del Treball.

Especial atenció mereix la contractació als centres especials de treball CET (taula 4), centres que tenen la missió d'oferir llocs de treball de qualitat a persones amb discapacitat igual o superior al 33 per cent i que no poden integrar-se en l'empresa, i on s'està donant la paradoxa de tenir ràtios de contractació indefinida menors que el mercat laboral ordinari com veurem a continuació segons les dades que ofereix el Departament de Treball de la Generalitat.

Si ens fixem en el tipus de contracte a persones amb discapacitat als centres especials de treball, els contractes indefinits suposen només el 11,2% del total mentre que el temporal són els 88,8% restants.

En canvi, en els contractes que s'han fet fora dels centres especials de treball, o sigui, al mercat ordinari, s'observa una situació bastant equilibrada, ja que el 49% són contractes indefinits front a un 50,2% de contractes temporals.

Taula 4. Comparativa de contractació de persones amb discapacitat per sexe, edat i tipus de contracte als Centres Especials de Treball (CET) i d'altres 2016.

| | Contractes a persones amb discapacitat en CET | | | Contractes a persones amb discapacitat en altres àmbits ⁽¹⁾ | | | Distribució | |
|------------------------|---|--------------|--------------|--|--------------|--------------|---|--|
| | Homes | Dones | Total | Homes | Dones | Total | Contractes a persones amb discapacitat en CET | Contractes a persones amb discapacitat en altres àmbits ⁽¹⁾ |
| Total | 5.333 | 3.314 | 8.647 | 2.977 | 2.106 | 5.083 | 100% | 100% |
| Per sexe | | | | | | | | |
| Home | 5.333 | - | 5.333 | 2.977 | - | 2.977 | 61,7% | 58,6% |
| Dona | - | 3.314 | 3.314 | - | 2.106 | 2.106 | 38,3% | 41,4% |
| Per edat | | | | | | | | |
| Menors de 20 | 117 | 68 | 185 | 50 | 26 | 76 | 2,1% | 1,5% |
| De 20 a 24 | 506 | 247 | 753 | 251 | 153 | 404 | 8,7% | 7,9% |
| De 25 a 29 | 526 | 294 | 820 | 286 | 205 | 491 | 9,5% | 9,7% |
| De 30 a 34 | 547 | 284 | 831 | 279 | 182 | 461 | 9,6% | 9,1% |
| De 35 a 39 | 681 | 411 | 1.092 | 415 | 290 | 705 | 12,6% | 13,9% |
| De 40 a 44 | 828 | 509 | 1.337 | 482 | 338 | 820 | 15,5% | 16,1% |
| De 45 a 49 | 814 | 582 | 1.396 | 483 | 359 | 842 | 16,1% | 16,6% |
| De 50 a 54 | 798 | 550 | 1.348 | 417 | 307 | 724 | 15,6% | 14,2% |
| De 55 a 59 | 420 | 277 | 697 | 256 | 195 | 451 | 8,1% | 8,9% |
| De 60 a 64 | 94 | 89 | 183 | 53 | 50 | 103 | 2,1% | 2,0% |
| Més de 64 | 2 | 3 | 5 | 5 | 1 | 6 | 0,1% | 0,1% |
| Per tipus de contracte | | | | | | | | |
| Indefinit | 577 | 389 | 966 | 1.455 | 1.077 | 2.532 | 11,2% | 49,8% |
| Temporal | 4.756 | 2.925 | 7.681 | 1.522 | 1.029 | 2.551 | 88,8% | 50,2% |

Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

Un altre ítem que analitzarem en aquest apartat és la bretxa salarial entre les persones amb i sense discapacitat. Les dades que utilitzarem són les relatives a l'estudi "El salari de les persones amb discapacitat - Any 2014", una enquesta d'Estructura Salarial (EES) amb les dades administratius registrats a la Base de dades Estatal de Persones amb Discapacitat (BEPD).

Taula 5. Comparativa del salari mitjà anual a Espanya 2014

| | | Total | Persones sense discapacitat | Persones amb discapacitat | Diferències salarials ¹ (%) |
|-----------------------|------|----------|-----------------------------|---------------------------|--|
| Salari anual | | | | | |
| Per treballador | Brut | 22.858,2 | 22.958,1 | 19.023,1 | -17,1 |
| Per hora | Brut | 14,8 | 14,9 | 12,3 | -17,4 |
| Salari mensual | | | | | |
| Per treballador | Brut | 1.736,2 | 1.743,7 | 1.448,0 | -17,0 |
| | Net | 1.356,9 | 1.360,8 | 1.208,0 | -11,02 |
| Per hora | Brut | 11,6 | 11,6 | 9,6 | -17,2 |

¹ Diferències salarials = diferència entre el guany de les persones amb discapacitat i sense discapacitat, en percentatge.

Font: Institut Nacional d'Estadística a partir de les dades del salari de les persones amb discapacitat 2014.

Un cop més, aquest estudi mostra les diferències laborals entre les persones amb i sense discapacitat ja que el salari mitjà anual brut dels treballadors per compte d'altres amb discapacitat va ser un 17,1% menor que el de les persones sense discapacitat. No obstant això, en termes nets mensuals (descomptant les deduccions fiscals i les cotitzacions a la Seguretat Social a càrrec del treballador) aquesta diferència es redueix a l'11,2%.

Taula 6. Guanyos anuals segons les característiques demogràfiques del treballador. Any 2014

| | Persones sense discapacitat | Persones amb discapacitat | Ràtio salarial (%) |
|---------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------|
| TOTAL | 22.958,1 | 19.023,1 | 82,9 |
| Sexe | | | |
| Homes | 25.886,8 | 20.502,6 | 79,2 |
| Dones | 19.808,7 | 16.732,4 | 84,5 |
| Grups d'edat | | | |
| de 16 a 29 anys | 15.085,1 | 12.214,5 | 81,0 |
| De 30 a 44 anys | 22.649,5 | 17.001,1 | 75,1 |
| 45 i més anys | 25.867,1 | 20.814,8 | 80,5 |

| Nivell d'estudis | | | |
|---|----------|----------|-------|
| Sense estudis i primària | 15.619,7 | 16.011,8 | 102,5 |
| Secundària i programes de formació i inserció laboral | 20.358,8 | 17.678,6 | 86,86 |
| Superiors, incloent doctorats | 32.730,5 | 31.855,8 | 97,3 |

Font: Institut Nacional d'Estadística a partir de les dades del salari de les persones amb discapacitat 2014.

D'altra banda, les diferències entre tots dos col·lectius van resultar majors per als homes amb un salari un 20,8 inferior en el cas de les persones amb discapacitat, que per a les dones, un 15,5% menor. Les diferències salarials entre dones i homes amb discapacitat van resultar menors (un 18,4% inferior per a les dones) que en el cas de la població sense discapacitat (un 23,5%).

Els assalariats amb discapacitat amb nivell baix d'estudis (sense estudis o primària) van percebre un salari anual brut superior en un 2,5% al de les persones sense discapacitat amb el mateix nivell d'estudis. En canvi, els més perjudicats són les persones amb discapacitat amb una formació poc especialitzada com és el cas dels programes de formació i inserció laboral. En el cas d'aquelles persones que ja tenen estudis superiors, la diferència és d'un 2,7%.

Per tant, per concloure aquest apartat dedicat a analitzar la situació d'ocupació com a factor d'igualtat social hem de dir que la possibilitat que la feina actüi com a element d'integració, com a vehicle que dona autonomia a la persona amb discapacitat i com a principi que s'ha de complir per respectar la legislació vigent (sigui local, estatal o internacional) no es compleix de cap manera i per tant, s'ha convertit en un factor és de desigualtat.

Aquestes són les grans raons per fer aquesta afirmació tal com hem vist:

1. Perfil envellit de les persones amb discapacitat en edat laboral: el 57% de les persones inscrites com a demandants de feina tenen entre 45 i 65 anys.
2. La bretxa de contractació entre homes i dones amb discapacitat: si ja és gran l'escletxa entre nombre de contractes de persones sense discapacitat (2.986.558) i amb discapacitat (13.730 contractes, el 0,45% del total), veiem que en últim grup col·lectiu, la discriminació que es dona entre homes i dones és gairebé 20 punts percentuals de diferència.
3. L'atur de llarga durada: el 45% de les persones amb discapacitat porten més de dos anys a l'atur.
4. Per contra al que està passant, els CETs haurien de ser garantia d'ocupació estable i de qualitat per a persones amb discapacitat i això no s'està complint d'acord amb les dades analitzades.

Caldria fer en un altre moment, una anàlisi acurada de quin paper estan desenvolupant els CET's i quines polítiques s'estan duent a terme per posar en valor la missió que haurien de tenir aquests centres especials de treball.

Conclusions, recomanacions i propostes de millora

- En primer lloc i encara que sembli una trivialitat, cal recordar als nostres dirigents polítics que la legislació s'ha de complir, ja que aquesta legislació està aprovada pels nostres òrgans de

representació (Parlament de Catalunya i Congrés dels Diputats), així com els compromisos adquirits amb l'adhesió a tractats internacionals com la Convenció sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat i del seu Protocol Facultatiu de les Nacions Unides. El no compliment de la legislació és un delictes i un menyspreu als ciutadans.

- Cal treballar amb previsió i antelació per tal d'evitar situacions com les que s'estan donant hores d'ara per accedir als serveis d'atenció a les persones amb discapacitat/dependència derivats de l'aplicació de la Llei 39/2006 de Promoció de l'Autonomia Personal i Suport a les Persones amb Dependència. També en les polítiques socials, la prevenció és fonamental per evitar el col·lapse del sistema, doncs la manca d'aquesta previsió front a l'augment de la població amb discapacitat comporta una desigualtat social fragant.

- La incapacitat del sistema per donar resposta a les llistes d'espera de serveis d'atenció de persones amb dependència reconeguda, s'ha traduït en una clamorosa situació de desigualtat i discriminació de les persones amb discapacitat i en situació de dependència (ja hem vist que són dues realitats diferents, sovint unides).

- Pel que respecta al dret al treball, vistes les dades com el perfil del col·lectiu dels treballadors i treballadores amb discapacitat, els contractes i la seva durada i la bretxa salarial, podem concloure taxativament que l'ocupació hauria de ser un factor clau per a la igualtat social i clarament no ho és. L'evidència de les dades posa de manifest que la desigualtat social vers les persones amb discapacitat, és avui dia una realitat. La manca de voluntat política en molts casos, juntament amb la greu crisi econòmica que encara arrosseguem, fan que les persones amb discapacitat no tinguin els mateixos drets que la resta de la ciutadania.

Desigualtats en habitatge a Catalunya

Carme Trilla

Introducció

En els darrers anys, les desigualtats s'han accentuat alarmantment a Catalunya, com a Espanya, tant durant la llarga etapa de boom creditici i immobiliari com en la dura crisi que per a molts encara és vigent.

Segons Sebastià Sarasa, *"en 2013, ha quedado plenamente constatado el enorme deterioro que la cohesión social está experimentando en nuestro país durante los últimos siete años, con un incremento notable de los procesos de exclusión social, que se hacen además más graves, y con una expansión significativa también de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social". "De la extensión de la precariedad social que trajo consigo en un primer momento la destrucción de empleo hemos pasado a la intensificación de los procesos de exclusión: la exclusión severa se ha incrementado en un 82,6% y afecta ya a cinco millones de personas en España"*.

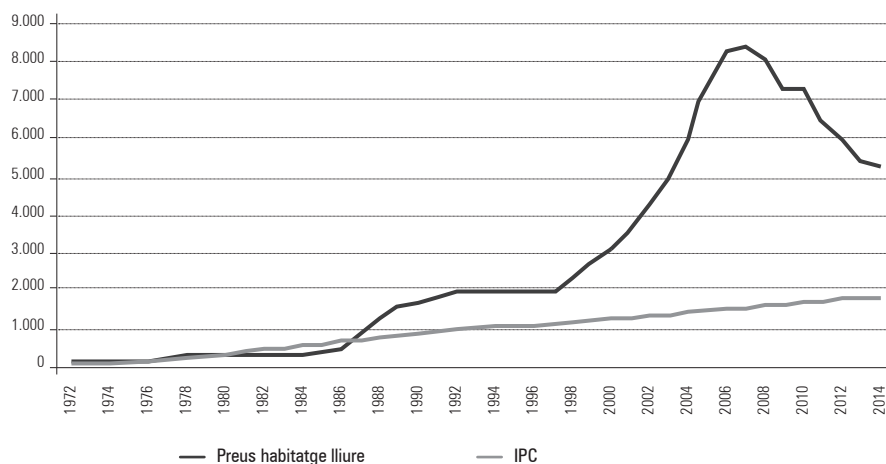
"El deterioro en la situación económica y social de muchos hogares está afectando ya claramente a su propia salud, a la calidad de la vivienda y de su entorno. No sólo es la economía de los hogares lo que ha empeorado (el empleo, o los ingresos), el deterioro social se extiende a otros ámbitos como la vivienda (el aumento de la privación como consecuencia de asumir los costes de vivienda) o la salud, y con todo ello, la empleabilidad, las potencialidades de las personas para salir adelante".

Interessa en aquest article posar el focus en com l'habitatge -que, com bé apunta Sebastià Sarasa, és un dels àmbits als que s'ha estès el deteriorament social- és precisament una de les causes greus de l'empitjorament que moltes llars estan patint i, en conseqüència, de l'aprofundiment de les desigualtats i del fenomen de l'exclusió social. No vol dir això que no s'entengui que la principal causa de la pèrdua de cohesió social no sigui la destrucció de llocs de treball i la provisió de nous llocs de treball més precaris i menys remunerats, sinó que el que es pretén es demostrar com determinades formes de tinença de l'habitatge o determinades formes d'oferta d'habitatge per als que no en tenen, agreugen i molt aquesta situació de base, en fer caure sobre les llars una llosa de costos i d'inseguretats que, o bé no poden assumir, o bé les estan assumint en situacions límits. En el primer cas, les llars es troben manifestament en situació d'exclusió residencial: o no s'han pogut emancipar, o han perdut l'habitatge amb què s'havien emancipat; i en el segon cas es troben en risc manifest de caure en l'exclusió residencial en el moment en què el debat entre sobreviure o pagar l'habitatge es decanta cap a la primera necessitat.

En la mesura en què l'evolució dels preus dels habitatges s'ha anat allunyant de l'evolució dels salaris i dels ingressos de la majoria de llars – i això ha estat així des de mitjans dels anys

90, amb un creixement entre 1997 i 2007 del 300% dels preus de l'habitatge, front al 30% dels salaris- han anat augmentant les diferències entre les diverses capes de la població per a accedir a un habitatge. D'aquesta manera, dintre del que podríem anomenar bretxa marc de desigualtat deguda a les diferències d'ingressos de les llars, s'ha obert una altra bretxa més oculta específicament lligada al cost de l'habitatge.

Gràfic 1. Evolució del preu de l'habitatge lliure i de l'IPC a Barcelona, 1972-2014. Base 100: 1974



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Barcelona, de la Secretaria d'Habitatge i de l'INE.

Des d'aquesta perspectiva, la de l'habitatge, abordarem tres dimensions del problema que poden ajudar a marcar, no només la necessitat de polítiques d'intervenció pública de forma immediata, sinó la imprescindible planificació d'estratègies en el mig i el llarg termini.

Em refereixo a:

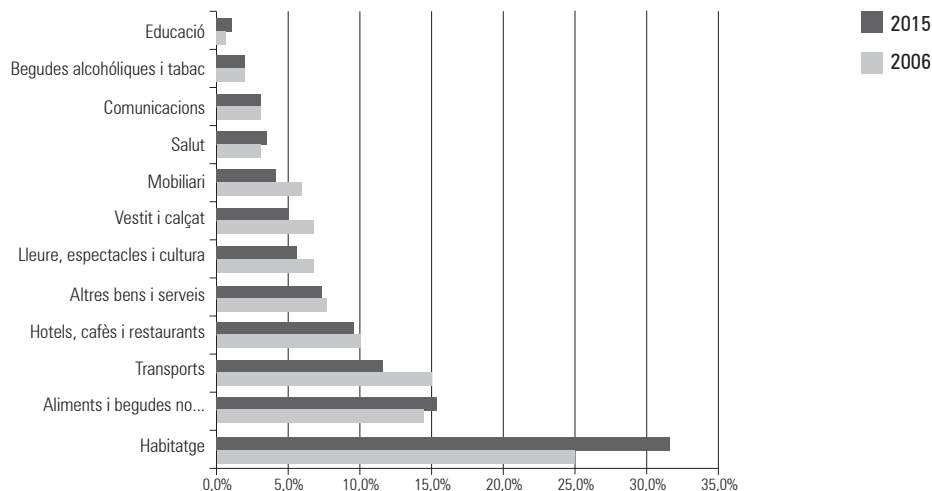
- D'una banda, al cost que suporten les llars en relació a l'habitatge i als consums associats (aigua, llum i gas), i a la molt diversa incidència que aquest cost té segons els nivells de renda. És aquesta una component clau en la **desigualtat social**.
- D'altra banda, a la **desigualtat generacional** que s'ha fet palesa arran de la crisi i que ens ha de fer posar el focus en dos grans col·lectius afeblits ara i de cara al futur: els dels joves no emancipats; i el de les llars adultes que han perdut feina i habitatge.
- En darrer lloc, a la tendència a aprofundir la **desigualtat territorial** entre les diverses zones urbanes de les nostres ciutats, resultat d'una llarga història urbanística, però també fruit de l'evolució lliure d'uns mercats immobiliaris en els quals pugnen per coexistir cada cop més interessos especulatiu de tot ordre (comercial turístic, professional, de lleure, etc) amb els interessos inalienables relacionats amb el dret a l'habitatge de la població que hi ha de viure.

Cost de l'habitatge i desigualtat social

El cost de l'habitatge és menystingut molt sovint quan es tracten els temes de pobresa i d'exclusió social i en molts casos també quan es parla de desigualtats. No obstant això, és totalment comprensible que, en igualtat de condicions d'ingressos, de lloc de residència, d'estructura familiar, fins i tot de riquesa familiar, dues llars visquin situacions diametralment oposades pel que fa al seu benestar segons que amb prou feines suportin costos de l'habitatge o, en canvi, que n'hagin de suportar de molt elevats. La crisi recent ens ha demostrat fefaentment com famílies que van assumir costos importants per a la compra d'un habitatge, tot i partir de situacions relativament benestants, han caigut en l'exclusió social per no poder fer front a aquests costos. Mentre que les llars que durant la crisi han tingut el seu habitatge pagat o han hagut de pagar quantitats relativament moderades per a l'ús de l'habitatge, han pogut "sobreviure", tot i comptar amb escassos recursos.

El Gràfic 2 ens mostra clarament com la despesa en habitatge és, de lluny, la més important que suporten les llars a Espanya, arribant, l'any 2015, a suposar el 32% del total de la despesa (26,8%, a França i 28,7% la mitjana de la UE 28) . També ens mostra el gràfic com aquest pes s'ha anat fent més feixuc a partir de la forta inflació immobiliària dels anys 1997-2007 i de la crisi posterior, ja que l'any 2006, era del 25%. Una pujada de 7 punts percentuals en tant sols 9 anys ens fa entendre per ella mateixa la caiguda en l'exclusió residencial de moltes llars al nostre país.

Gràfic 2. Estructura de la despesa mitjana de les llars a Espanya, per grups % sobre el total

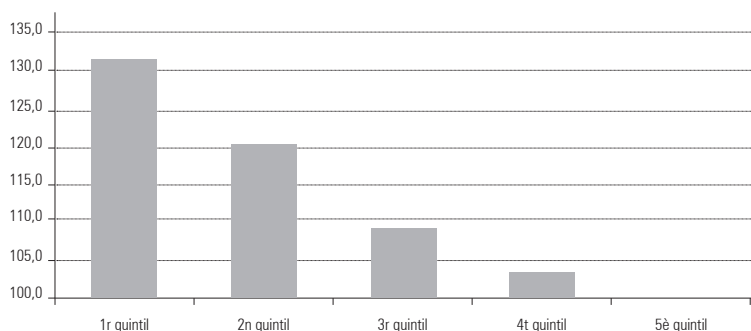


Fuente: Elaboració pròpia a partir de la Enquesta anual de Pressupostos Familiars, INE.

D'altra banda, cal tenir present que aquest pes, com tota mitjana, amaga importants diferències entre grups de població. Com ho mostra el Gràfic 3, el pes del cost de l'habitatge és diametralment oposat entre les llars amb ingressos més alts i les d'ingressos més baixos. Si per a les primeres

-les del cinquè quintil- situem el cost de l'habitatge en 100, a les del segon quintil els puja a 120, i a les del primer quintil, a 130.

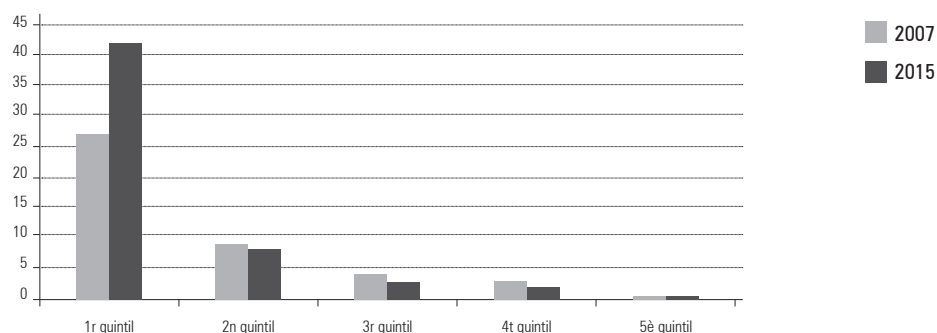
Gràfic 3. Despesa familiar en habitatge segons trams d'ingressos. Espanya. 2010. Base 100, 5è quintil



Font: Elaboració pròpia a partir de la "Structure of mean consumption expenditure of private households". Eurostat.

Això troba una traducció immediata en el que la Unió Europea considera taxa de sobre esforç en l'habitatge, que és el percentatge de llars que han de destinar més del 40% dels seus ingressos a pagar l'habitatge i els subministraments. Com mostra el Gràfic 4, per a les llars del cinquè quintil d'ingressos pràcticament no n'hi ha que estiguin fent un sobre esforç en habitatge, mentre que entre les llars del primer quintil d'ingressos, més del 40% es troben en aquesta situació, havent augmentat de forma extraordinària des del 26% que eren l'any 2007.

Gràfic 4. Taxa de sobre esforç en habitatge*, segons trams d'ingressos Espanya



*% de llars que destinen més del 40% dels seus ingressos mensuals al pagament de l'habitatge i dels subministraments.

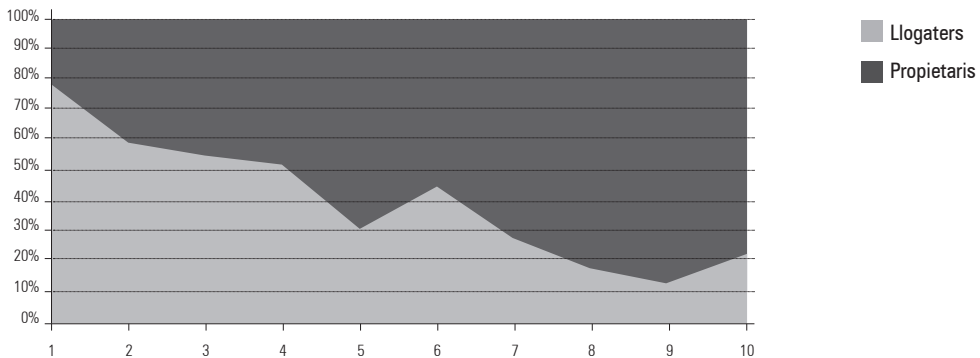
Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurostat.

Per poder fer diagnòstics ajustats, convé endinsar-se en el tipus d'habitatges que tenen les llars amb menys ingressos i, tal com ens mostra el Gràfic 5, veiem que d'entre les llars que estan

pagant pel seu habitatge, el 80% del primer decil i el 60% del segon decil són llars que viuen en habitatges de lloguer de preus de mercat.

De fet, la taxa de sobreesforç en habitatge de les llars llogateres d'habitatges a preu de mercat, arribava l'any 2013 a Espanya al 43%, que és la taxa més elevada d'Europa. La taxa mitjana europea és del 25%, i això preocupa i molt les autoritats i els responsables de les polítiques d'habitatge; amb molta més raó hauríem d'estar nosaltres extraordinàriament preocupats per la nostra elevadíssima taxa.

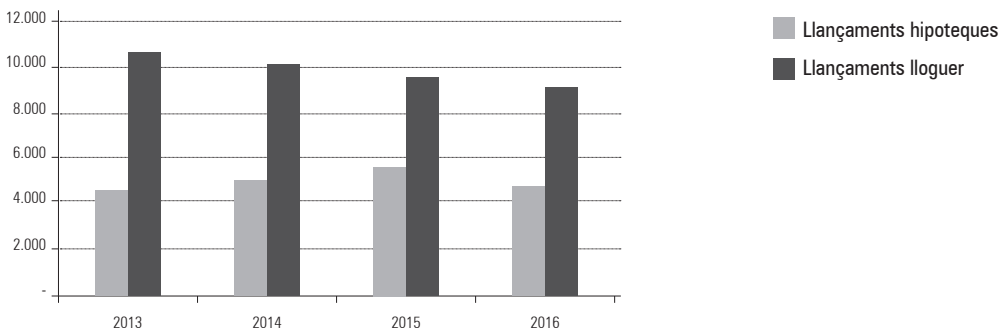
Gràfic 5. Distribució del règim de tinença, segons decils de renda de les llars que paguen per l'habitatge. Catalunya 2012



Font: Elaboració a partir de les microdades de l'Enquesta de Condicions de Vida 2012. Idescat/INE.

És per aquest motiu que, tot i la seva producció en sordina social, els desnonaments de lloguer són, de molt, els més habituals en els darrers temps, com es pot veure en el Gràfic 6.

Gràfic 6. Desnonaments d'habitatges a Catalunya, 2013-2016, segons règim de tinença



Font: Elaboració pròpia a partir de les estadístiques de Llançaments⁵ del "Consejo del Poder Judicial".

Segons Andreu Mas-Collell *"L'augment de demanda d'espai per viure-hi o per treballar-hi acompanya la prosperitat d'una ciutat. Com a conseqüència s'incrementa el valor d'aquest espai. Es tracta d'un fet estructural, és a dir de fons.... Aquest augment de valor implica que la col·lectivitat s'enriqueix. Però, com es reparteix aquesta riquesa? ... si ho focalitzem en la ciutat de Barcelona,...els guanys aniran principalment cap als propietaris dels habitatges.... L'efecte sobre els llogaters, presents o potencials, pot ser contundentment negatiu. És a dir que no només no rebran una part del nou valor creat sinó que hi perdran en termes absoluts (per l'augment dels lloguers)."*

Si al panorama actual que hem descrit, d'especial fragilitat en l'àmbit de l'habitatge de les famílies amb menys ingressos que acostumen a ser llogateres, hi afegim les perspectives que apunta Mas-Collell i que corroboren totes les extrapolacions de l'evolució del mercat del lloguer a les nostres ciutats, estem posant de relleu un dels problemes estructurals més profunds que tindrà la nostra societat en el futur immediat, que no farà altra cosa que aprofundir encara més les desigualtats socials: una forta demanda de lloguer canalitzada cap a un mercat de lloguer no sotmès a cap tipus de control de preus i amb fortes pressions inflacionistes i no contrapesat per una oferta suficient de lloguer públic o social, de preus controlats públicament i adaptats a les condicions econòmiques de les famílies, no només les més vulnerables, sinó també les d'ingressos mitjos que es veuran cada cop més "allunyades" de les condicions de vida de la resta.

Accés i seguretat de l'habitatge i desigualtat generacional

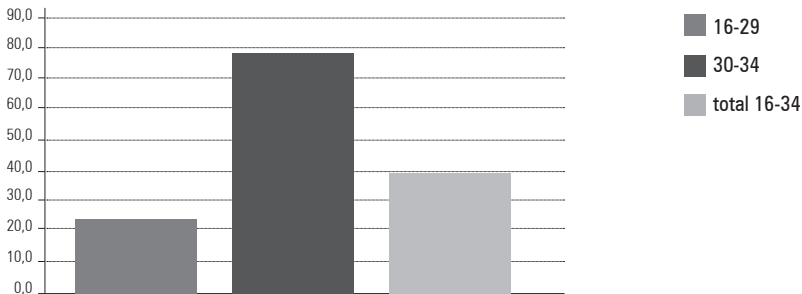
Hi ha diversos talls generacionals pel que fa a l'impacte que està tenint l'habitatge en les llars i en la desigualtat segons edats a Catalunya. D'una banda, els joves, fins als 29 o fins als 34 anys, amb els especials problemes d'emancipació, fonamentalment deguts a les dificultats laborals, però, sens dubte, agreujats per les poques possibilitats de trobar habitatges a preus proporcionals amb els escassos ingressos que obtenen.

D'una altra banda, les llars joves adultes, que han estat la gran diana d'impacte de la crisi 2007-2017, en la mesura que han entrat a l'atur o han vist minvar els seus ingressos de forma tan significativa que han hagut d'afrontar la més terrible de les tragèdies com és la pèrdua de l'habitatge.

En darrer lloc, les persones grans que per les particulars circumstàncies del nostre país, en comptar amb unes pensions segures, uns habitatges de compra ja pagats, o uns habitatges de lloguer "preservats" de la inflació en ser encara protegits per l'antiga llei d'arrendaments urbans, han pogut no només superar la crisi amb menys estralls que les altres generacions més joves, sinó que, fins i tot, han pogut donar suport als seus entorns familiars, amb transferències econòmiques directes o bé amb aixopluc residencial.

Segons Anton Costas, *"un país és més innovador quant més aviat s'emancipen els seus joves"*. Doncs bé, a Catalunya es dona la doble circumstància que dels joves entre 16 i 29 anys, el 76% segueix residint a casa dels pares, i encara d'entre els joves de 30 a 34 anys, ho fa el 22,5%; és a dir que pràcticament el 60% del total de joves entre 16 i 34 anys no s'ha emancipat (Gràfic 7). L'edat mitjana a l'emancipació és de més de 29 anys, quan la mitjana europea és del 26,1%.

Gràfic 7. Emancipació dels joves a Catalunya. 2015. Per trams d'edats



Font: "Observatorio de Emancipación", nº 12. Segon trimestre 2016. Consejo de la Juventud de España.

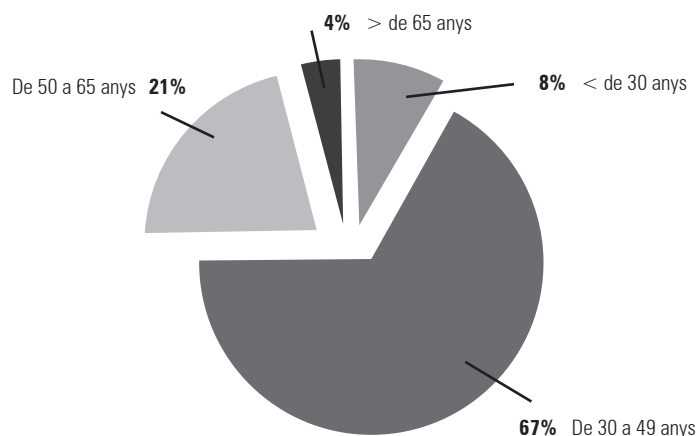
Aquestes dades són clarament inferiors a les que s'havien assolit a mitjans dels anys 2000. Tal com ho posa de manifest el mateix Consejo de la Juventud de España, referint-se al conjunt de l'Estat: *"El año 2016 marca un hito histórico en la evolución de la tasa domiciliar o residencial de las personas jóvenes en España... puesto que, por primera vez en doce años, se ha situado por debajo del 20% (el 19,7%). Esta cifra sirve para encumbrar una disminución que viene ocurriendo de modo sostenido desde finales del año 2008, cuando estalló la burbuja inmobiliaria y se detuvieron bruscamente los flujos migratorios. Si esta tasa se compara con la del año 2008, que marcó un punto máximo en la proporción de personas jóvenes emancipadas, la caída en estos ocho años habrá sido del 24,04%."*

Si posem aquestes informacions sota la perspectiva de l'habitatge, resulta evident que els joves es troben en una situació d'especial vulnerabilitat pel que fa a la possibilitat d'accedir a un habitatge o de poder mantenir-s'hi.

"Podría aventurarse que dos de los múltiples impactos del ciclo económico depresivo que arrancó en 2008 han sido: por un lado, obstaculizar aún más la capacidad de las personas de 16 a 29 años para establecerse en una vivienda autónoma. Por otro lado, la población que no se ha emancipado nunca o que ha regresado al hogar familiar estaría engrosando unas unidades familiares que deben asumir mayores necesidades materiales y cuentan con menores recursos. La ruptura y fragmentación de las transiciones hacia la vida adulta sería un reflejo, directo e inmediato, de la creciente pauperización y polarización del conjunto de la estructura social."

L'altre segment social que presenta elevades taxes de vulnerabilitat en relació a l'habitatge és el de les llars que tenen com a persona de referència un adult entre els 30 i els 50 anys. Són aquestes, certament, les que han rebut el cop colpidor de la crisi. Segons dades del 2012, del Servei de Mediació en l'Habitatge (SMH) de Càritas Diocesana de Barcelona -com es pot veure al Gràfic 8-, el 88% de les llars amb risc d'exclusió residencial ateses eren encapçalades per persones entre 30 i 65 anys: 67%, entre els 30 i els 49 anys, i 21%, entre els 50 i els 65 anys.

Gràfic 8. Llars amb risc d'exclusió residencial ateses per Càritas Barcelona, segons trams d'edat de la persona de referència

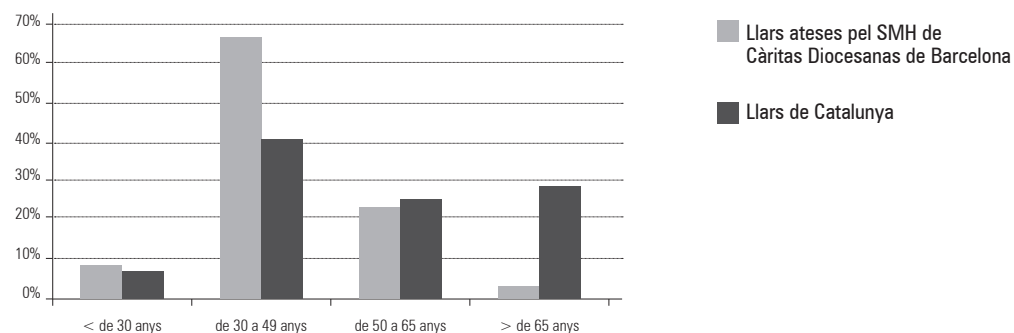


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del SMH de Càritas Diocesana de Barcelona.

Si comparem aquesta distribució amb la que té el conjunt de les llars catalanes (Gràfic 9) crida molt l'atenció com les llars joves d'entre 30 i 49 anys tenen una representació molt més elevada que la del patró poblacional de Catalunya, 67%, contra el 41%.

Al contrari, en el cas de llars de persones grans, veiem com són molt clarament menys representades entre les famílies ateses pel SMH que el pes que tenen en el conjunt de la població de Catalunya: 4%, contra el 27%.

Gràfic 9. Llars segons edat de la persona de referència



Font: Elaboració pròpia a partir de "Projeccions de llars de Catalunya 2010-2021", Idescat, 2011, i SMH de Càritas Diocesana de Barcelona, 2012.

D'això és fàcil deduir que, com dèiem -i sempre en relació amb l'habitatge-, les llars formades per persones grans que no han sobreviscut a la crisi i han perdut el seu habitatge han estat poques, mentre que les que han patit de forma intensa la pèrdua de l'habitatge o han estat en risc greu de perdre'l han estat les llars adultes-joves, que són les que es trobaven de ple en la fase de formació de famílies i amb infants petits a càrrec.

Corol·lari trist d'aquesta constatació és que, també amb dades de Càritas Barcelona, la pobresa infantil que no és altra que la dels nens i nenes de famílies en situació de pobresa, s'ha vist empitjorada per l'enduriment de les condicions habitacionals. En efecte, si mesurem aquesta pobresa mitjançant l'indicador del percentatge de menors atesos per la entitat entre el total de persones ateses, parlem d'un 35%, front al 16% de menors del conjunt de la població catalana.

Som davant, per tant, d'una bretxa de desigualtat generacional aprofundida per les condicions i pel cost de l'habitatge que s'ha posat de manifest de forma palesa des de mitjans dels anys 2000 i avui. De cara al futur, són molts els problemes i reptes que posa sobre la taula aquesta font de desigualtat:

- Els **infants** que viuen en famílies en exclusió social tindran moltes més dificultats per assolir nivells de desenvolupament, d'educació i d'integració laboral que la resta. I hem vist que la proporció d'aquests infants ha crescut en aquests darrers anys.
- Els **joves no emancipats o els que s'han emancipat tard** a causa de manca de feina o de treball precari, tenen i tindran seriosos problemes per accedir a habitatges a preus suportables per als seus ingressos. I, en la mesura que l'habitatge al que accedeixin sigui de lloguer, patiran l'angoixa d'una legislació de lloguers en absolut proteccionista respecte de la inflació i amb contractes absolutament insegurs pel que fa a la durada de l'estada en l'habitatge.
- Les **llars que avui tenen entre 30 i 55 anys** que han patit la crisi de forma intensa i han perdut la feina i l'habitatge, són i seran en el futur d'una fragilitat social extrema ja que, les dificultats que tinguin per a la reinserció laboral s'acabaran traduint en menors ingressos i, per tant, en majors dificultats de fer front als elevats costos de l'habitatge; i es traduiran també en menors cotitzacions a la seguretat social, i, per tant, en menors pensions de jubilació. I, igual que hem dit per als joves, l'arribada a l'edat de jubilació el agafarà, en el millor dels casos vivint en habitatges de lloguer amb contractes derivats de les noves lleis d'arrendaments urbans, gens proteccionistes i insegurs. És a dir que, a diferència de la crisi dels darrers anys, aquestes generacions quan arribin a la vellesa no podran suportar una nova crisi ja que estaran en risc molt elevat de pèrdua de l'habitatge que és l'aixopluc mínim exigible per tenir una vellesa digna. I, per descomptat, no podran donar suport als seus fills i néts com ho han fet en la crisi actual les famílies de persones grans.

Urbanisme i desigualtat territorial

Les dificultats en l'accés a l'habitatge són una de les causes estructurals en l'agreujament de les desigualtats urbanes. Això es deu a dues raons: d'una banda, el cost d'accés i manteniment de l'habitatge grava amb especial intensitat, com hem vist en l'apartat 1 d'aquest article, els grups socials amb menors ingressos; de l'altra, la diferent capacitat d'accedir a l'habitatge és una de les raons principals de la segregació urbana i de la concentració dels grups socials més desafavorits en els barris amb majors dèficits urbanístics.

A banda d'explicacions sociològiques, culturals i demogràfiques que influeixen, òbviament, en els processos de generació de desigualtat, l'urbanisme, l'habitatge i el mercat immobiliari, són veritables artífexs o responsables destacats de la cohesió o, en canvi, de la segregació social.

L'urbanisme és, en efecte, una eina de doble tall; pot ajudar a dibuixar ciutats ben cohesionades, integrades, mixtes, o, al contrari pot alimentar processos d'exclusió en determinar zones especials per a capes socials diverses, generant compartimentació i segregació espacial. Tots coneixem ciutats exemplarment dissenyades que han esdevingut referents de cohesió, ja que aquesta voluntat era implícita en el planejament. La voluntat democràtica reflectida en plans urbanístics integradors facilita la vida cohesionada i solidària.

Al contrari, coneixem ciutats en les que la voluntat ha estat la de mantenir clarament allunyats entre sí els diversos grups de població configurats per motius econòmics, d'origen o de classe social. Són ciutats insolidàries que no s'adonen que la fractura a més de rebutjable moralment és un dels riscos més importants de desestabilització, de conflicte i lluita social.

Una variant del desenvolupament de ciutats no cohesionades són les que han tingut un creixement –total o parcial- que no ha respost a una reflexió prèvia plasmada en plans, si no que ho ha fet de forma espontània, desordenada, sense control, amb unes pessimes condicions estructurals urbanístiques i responen a escassos o nuls requeriments de qualitat constructiva dels habitatges. Són malauradament paleses les situacions diferencials de molts dels nostres barris que arrossegueu vicis d'origen que els condicionen de forma determinant, malgrat, en molts casos, haver viscut processos de regeneració urbana.

Però també el mercat immobiliari –inevitablement vinculat a les característiques urbanístiques i a les característiques constructives dels habitatges- ha anat configurant diferències territorials que contribueixen a perpetuar i exacerbar les diferències. La mala qualitat dels parcs d'habitatge, bé sigui per la pessima construcció originària, bé sigui per l'antiguitat i mal manteniment dels edificis, és una de les ferides per la que s'infiltra el virus de la desigualtat: la població que viu en els barris degradats vol marxar-ne i en el moment que té oportunitat de fer-ho, se'n va, donant entrada a una nova població, normalment en pitjor situació. És el fenomen conegut com a gentrificació. El qual, a més, es veu potenciat per altres causes com poden ser que l'arribada de població nova, difícil d'integrar, esperona encara més la sortida de la població originària. Aquests barris esdevenen, de facto, guetos, que fàcilment empitjoren en una espiral negativa.

D'altra banda, "darrerament s'ha anat constatant l'arribada a les ciutats de població no autòctona que hi busca habitatge per estades temporals (de treball, de lleure, i altres), més o menys llargues. Aquestes persones, en ocupar habitatges que abans eren d'ús residencial permanent, no només desplacen famílies d'aquí cap a fora de les ciutats, sinó que, si el fenomen es consolida aniran trencant el que havia estat característic del segle XX i encara és avui: la ciutat cohesionada al voltant de la vida dels barris".

Conclusions

Les tres vessants de la desigualtat que hem analitzat en aquest article: desigualtat social, desigualtat generacional i desigualtat territorial, tenen un element transversal en comú, que no és altre que el de l'elevat cost de l'habitatge en relació als ingressos de les llars. És aquest el punt neuràlgic a abordar en qualsevol política pública que vulgui plantejar estratègies no de curta volada sinó per assentar les bases d'un futur més equilibrat i solidari.

No serà possible fer plantejaments realistes en relació amb la lluita contra la desigualtat social a les nostres ciutats si no es situa en un pla central del debat la precarietat d'allotjament i les dificultats econòmiques relacionades amb l'habitatge d'una gran part de les llars. La igualtat d'oportunitats queda absolutament vulnerada no només pels paràmetres més comunament

acceptats, de l'educació i el mercat laboral, sinó, també, per la disponibilitat o no d'habitatge a un preu assequible.

En aquest sentit un dels problemes estructurals que marcaran el futur de la integració social i de la cohesió de les nostres ciutats serà, sens dubte, el tractament jurídic i econòmic de l'habitatge de lloguer. Serà aquesta una forma de tinença amb tota probabilitat més demandada del que ho ha estat en els darrers vint anys, per raons de canvis en les formes de viure, però també per raons financeres que van més enllà dels desitjos que les unitats familiars puguin tenir d'habitatges de propietat. I, les capes de població més demandants de lloguer seran les més febles econòmicament. Cal evitar que aquesta difícil –de vegades, impossible- conjunció segueixi pel camí de la pèrdua de l'habitatge, de l'expulsió de la ciutat, o de la concentració de població exclosa en determinats barris o zones..

I cal preveure l'augment de fragilitat de les persones grans per raons d'habitatge que és un fenomen al que no estem acostumats i que, per tant, no forma part dels programes i estratègies públiques que hi ha avui sobre la taula.

Mentre no abordem el gravíssim problema de l' excessivament elevat cost de l'habitatge – per a les capes de població amb ingressos mitjans i baixos- no estarem atacant una de les principals causes de la desigualtat. Moltes, de la resta de mesures de política social i econòmica que es preconitzen –d'ocupació, d'ingressos mínims garantits, d'ajudes socials, etc.- essent, evidentment imprescindibles, trobaran sempre un forat de pèrdua d'eficàcia per la banda de l'habitatge.

Promoció d'habitatge assequible, pública i social, i canvis legislatius proteccionistes sobre la provisió d'habitatge en el mercat lliure hauran de ser els elements centrals i inseparables de les polítiques d'habitatge que es dibuixin i s'implementin a partir d'ara que no vulguin pecar de miops i vulguin de veritat posar les bases per a la solució dels problemes que ja tenim ara o que s'estan gestant.

Esbós de la pobresa i desigualtat energètica a Espanya i Catalunya

Carme García Lores

Pobresa energètica: definició i algunes dades del panorama a Espanya i Catalunya

S'entén per pobresa energètica la incapacitat d'una llar de fer front al cost de les seves necessitats energètiques bàsiques per viure amb dignitat cada dia. No poder consumir una quantitat mínima de serveis energètics per satisfer les necessitats mínimes per mantenir unes condicions de climatització adequades per a la salut, poder cuinar, mantenir la higiene personal o il·luminar l'habitatge.¹

També cal parlar de vulnerabilitat energètica, que és una situació més extensa i difusa de la pobresa energètica. A Espanya i als països de la UE, és cada dia més freqüent que es produeixin canvis en les situacions de la unitat familiar, a causa de la crisi econòmica i/o per aspectes socials i personals i en aquest moment ràpidament es pot passar de vulnerabilitat energètica a pobresa energètica. Que una llar en algun moment de la seva vida entri en algun període de pobresa energètica² comença a ser un fet quotidià.

El 2013 el cost de l'energia de l'habitatge principal a Espanya suposava, com a mitjana, un 6,67% del pressupost familiar. D'altra banda, segons Eurostat, el preu de la factura elèctrica d'una llar mitjana a Espanya es va incrementar un 76% en el període 2007-2014 i la factura de gas natural també va pujar un 35% en el mateix període.

Segons dades de l'últim estudi de l'Associació de Ciències Ambientals (ACA), sobre pobresa energètica, d'abril de 2016³:

"A Espanya sí hi ha un problema específic de pobresa energètica, perquè quan incorporem les despeses d'energia a la renda familiar, llars que no són pobres passen a incorporar-se al grup de pobresa."⁴

¹ "La pobresa energètica ocorre quan una llar no pot pagar els costos dels serveis bàsics energètics, per proveir-se de calefacció, il·luminació, cuina i ús d'electrodomèstics", en Boardman, B. *Fixing Fuel Poverty: Challenges and Solutions*. London: Eathscan, 2010.

² Pellicer-Sifres, V. "Reconceptualizando la pobreza energética desde el desarrollo humano: hacia una definición más inclusiva y transformadora" en *III Congreso internacional de estudios de desarrollo: ¿Qué desarrollo queremos? La agenda post-2015 y los Objetivos de desarrollo sostenible*. Zaragoza: REEDES, 29 junio – 1 julio 2016.

³ Asociación Ciencias Ambientales. *Pobresa, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis. España 2006-2016*. Abril 2016 <http://www.cienciasambientales.org.es/index.php/otras-actividades.html> (consultat 11 juny de 2017).

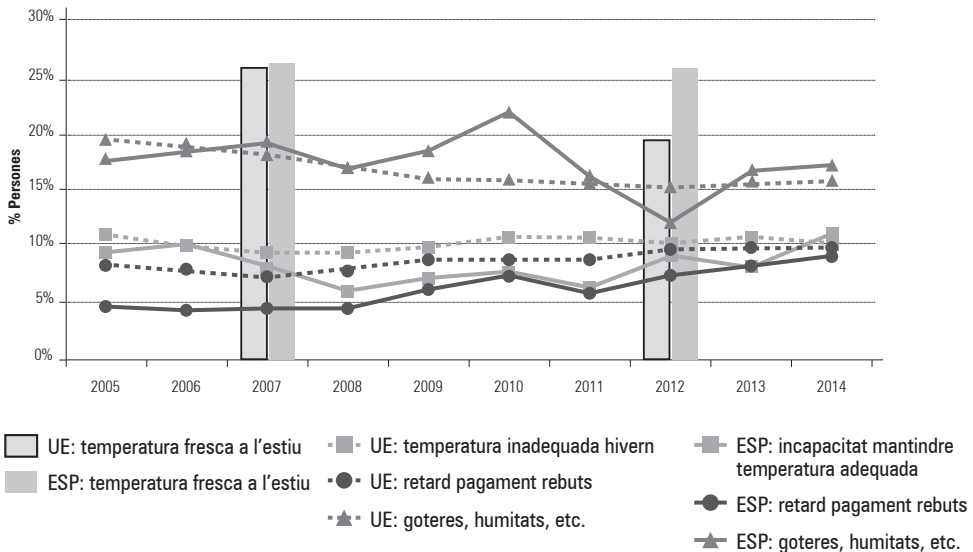
⁴ Romero, José Carlos; Linares, Pedro; López Otero, Xiral: *Pobresa energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación*. [informe 2014].Vigo: Economics for Energy, 2015 [https://www.google.es/search?q=Pobresa+Energ%C3%A9tica+en+Espa%C3%B1a.+An%C3%A1lisis+econ%C3%B3mico+y+propuestas+de+actuaci%C3%B3n+\(Romero+et+al.%2C+2014\).&sq=Pobresa+Energ%C3%A9tica+en+Espa%C3%B1a.+An%C3%A1lisis+econ%C3%B3mico+y+propuestas+de+actuaci%C3%B3n+\(Romero+et+al.%2C+2014\).&qs=chrome..69i57.1679j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.es/search?q=Pobresa+Energ%C3%A9tica+en+Espa%C3%B1a.+An%C3%A1lisis+econ%C3%B3mico+y+propuestas+de+actuaci%C3%B3n+(Romero+et+al.%2C+2014).&sq=Pobresa+Energ%C3%A9tica+en+Espa%C3%B1a.+An%C3%A1lisis+econ%C3%B3mico+y+propuestas+de+actuaci%C3%B3n+(Romero+et+al.%2C+2014).&qs=chrome..69i57.1679j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (consultat el 11 de juny de 2017).

Quines són les llars més vulnerables? Les famílies amb baixos ingressos, amb membres menors al seu càrrec i amb inestabilitat laboral dels seus components actius.

L'any 2014:

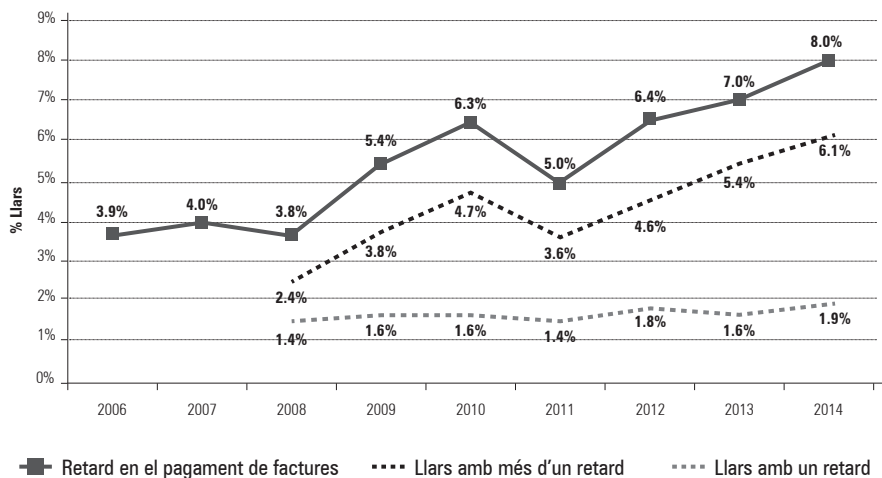
- Un 31% de les llars (equivalents a 17,1 milions de persones) estaria en pobresa energètica segons l'indicador MIS3 (llindar d'ingrés mínim de 802 euros/mes en 2014 per a la primera persona de la llar).
- Un 21% de les llars (equivalent a 12,1 milions de persones) estaria en pobresa energètica segons l'indicador MISI (llindar d'ingrés mínim de 666 euros/mes en 2014 per a la primera persona de la llar).
- Un 7% de les llars (equivalent a 4,7 milions de persones) estaria en pobresa energètica segons l'indicador MISI (llindar d'ingrés mínim de 417 euros/mes en 2014 per a la primera persona de la llar).
- Un 10% de les llars (equivalent a 4,9 milions de persones) estaria en pobresa energètica segons l'indicador LIHC (indicador oficial de pobresa energètica del Regne Unit aplicat a Espanya).
- Un 15% de les llars espanyoles (equivalent a 6,2 milions de persones) destinen més del 10% dels seus ingressos anuals a la compra d'energia per a l'habitatge.

Gràfic 1. Percentatge de persones que no poden permetre's mantenir el seu habitatge amb una temperatura adequada, amb retards en el pagament de rebuts (calefacció, electricitat, gas, aigua, etc.), amb presència de goteres, humitats o podridura en el seu habitatge i no poden mantenir una temperatura fresca a l'estiu, per a la UE27 i Espanya en el període 2005-2014



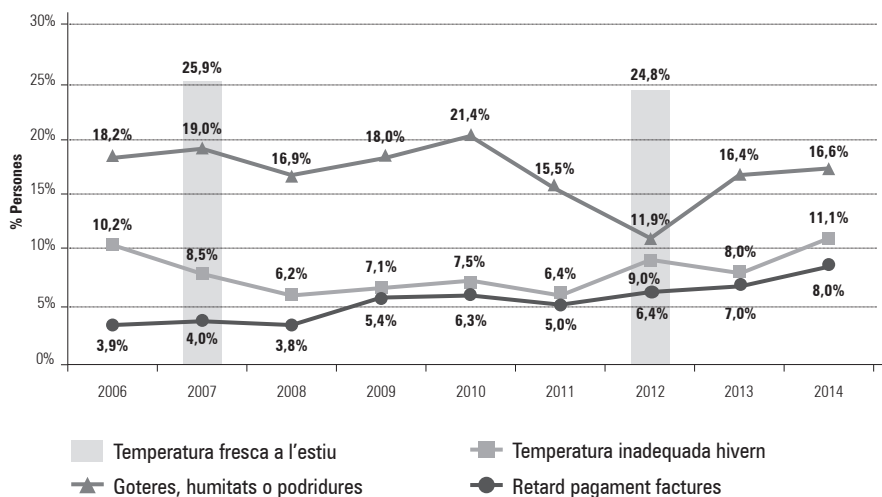
Font: Elaborat per ACA amb dades de EU-SILC, Eurostat.

Gràfic 2. Percentatge de llars amb retards en el pagament de rebuts (calefacció, electricitat, gas, aigua, etc.). Valor total i desagregat per nombre de retards a l'any, a Espanya en el període 2006-2014.



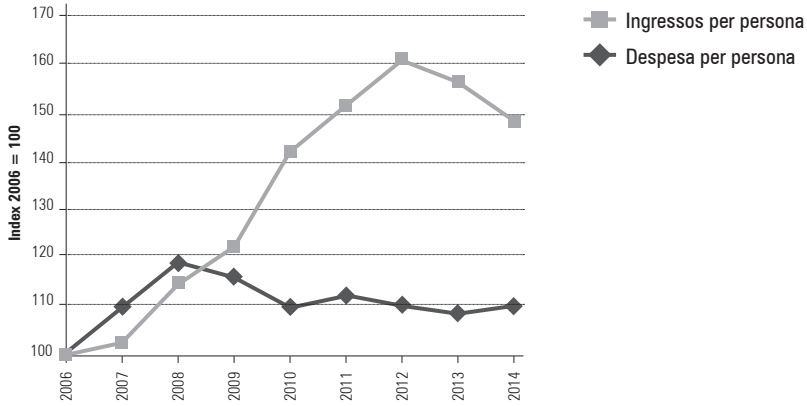
Font: Dades elaborades per ACA a partir del ECV, INE.

Gràfic 3. Percentatge de llars que no poden permetre's mantenir el seu habitatge amb una temperatura adequada a l'hivern, una temperatura fresca a l'estiu, amb retards en el pagament de rebuts (calefacció, electricitat, gas, aigua, etc.), amb presència de goteres, humitats o podridura en el seu habitatge, per a Espanya en el període 2006-2014



Font: ACA(2016).Pobresa, vulnerabilitat i desigualtat energètica. Nous enfoc d'anàlisis.

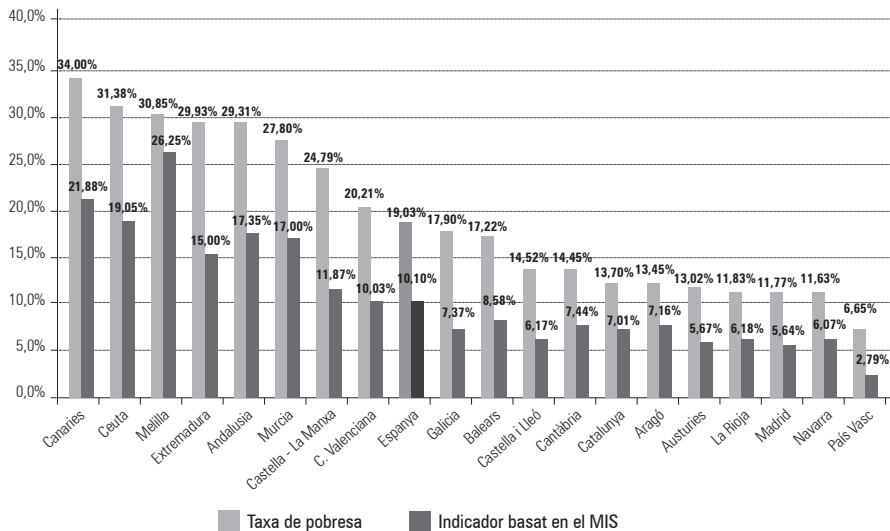
Gràfic 4. Evolució de la mitjana d'ingressos i despeses d'energia domèstica per persona equivalent, Espanya 2006-2014



Font: ACA(2016).Pobresa, vulnerabilitat i desigualtat energètica. Nous enfocaments d'anàlisi.

El citat estudi de l'ACA, també constata l'existència de disparitat territorial en els indicadors de pobresa energètica. Les quatre regions amb major grau d'afecció són, tant al 2007 com al 2014, Andalusia, Castella-La Manxa, Extremadura i Múrcia. Per la seva banda, les autonomies amb menor grau d'afectació són el País Basc, el Principat d'Astúries i la Comunitat de Madrid.

Gràfic 5. Pobresa energètica a Espanya. Distribució geogràfica



Font: ACA(2016).Pobresa, vulnerabilitat i desigualtat energètica. Nous enfocaments d'anàlisi.

A més, també s'ha trobat una major proporció de llars afectades a zones rurals o semi urbanes. Igual que es constaten importants diferències segons les característiques socio-econòmiques de les llars i dels habitatges. S'acusa una major incidència de pobresa energètica en llars on la persona principal té un baix nivell educatiu, està a l'atur o depèn d'altres prestacions, té un contracte temporal, és un membre únic o família monoparental o prové d'un país de fora de la UE. El mateix passa en llars amb persones amb malalts crònics, i els que lloguen l'habitatge.

L'estudi calcula la xifra de mortalitat prematura associada a pobresa energètica en unes 7.100 morts anuals (el 30% de les morts a l'hivern, segons metodologia de l'OMS).

La xifra de famílies afectades a Catalunya per pobresa energètica, al 2016, és una mica menor que la mitjana espanyola, però segueix sent un nombre de persones molt important.

Llindar de risc de pobresa. Per composició de la llar. 2016

| | Catalunya (segons llindar català) | Espanya (segons llindar espanyol) |
|---|--|--|
| Llindar de risc de pobresa (euros) | | |
| Llars d'un adult | 10.054,40 | 8.208,50 |
| Llars de dos adults | 15.081,60 | 12.312,80 |
| Llars d'un adult i dos nens | 16.087,00 | 13.133,60 |
| Llars de dos adults i dos nens | 21.114,20 | 17.237,90 |
| Taxa de risc de pobresa (%) | | |
| Homes | 19,2 | 22,3 |
| Dones | 18,2 | 22,6 |
| | 20 | 22,1 |

Nota: Ingressos nets anuals de les llars corresponents a l'any natural anterior al de l'enquesta
Font: IDESCAT. *Enquesta de condicions de vida.*

Normatives sobre pobresa energètica: UE, Espanya i Catalunya

Quant a la legislació que estableix què és i com pal·liar la pobresa energètica, hi ha un important buit en mesures i clarificació de competències. Un buit que urgeix desenvolupar per no deixar sols els ajuntaments i les entitats socials en la implicació social i econòmica per solucionar el drama diari de moltes famílies afectades pel problema d'accedir als serveis bàsics d'energia i aigua, tot i que cal destacar que en els últims mesos s'han iniciat alguns moviments i canvis normatius, relativament esperançadors, que indiquen que es podrà desenvolupar diferents mesures per abordar el problema.

A la UE, encara que hi ha referències en algunes de les seves directives energètiques, encara falta una definició clara sobre què, qui i com abordar el problema de la pobresa energètica i els subjectes que són objecte de les ajudes.

Així, dins de la normativa comunitària, tan sols a la Directiva 31/2010 es fa referència explícita al problema, i es fa en el marc d'una norma relativa a l'eficiència energètica dels edificis. En la

introducció de la norma, en el punt 20, s'esmenta l'obligació dels Estats de la UE de confeccionar una llista de mesures i propostes que el seu objectiu sigui l'augment de l'eficiència energètica d'edificis nous i existents, contribuint amb això a la reducció de la pobresa energètica.

D'altra banda, en les Directives del mercat interior d'electricitat (CE 72/2012, Cap. II, Art. 3.7) i la de gas (CE 73/2009, Cap. II, Art. 3.7) demanen a cadascun dels Estats membres que defineixin el concepte de consumidor vulnerable i, entre altres coses, fa referència a la necessitat de protegir a aquests consumidors enfront de possibles talls de subministraments energètics en períodes crítics.

No obstant això, en l'anomenat *paquet d'hivern*⁵, publicat per la Comissió Europea el passat 30 de novembre de 2016, i que marcarà la política europea en matèria energètica, ja s'han donat alguns passos més per trobar solucions al tema de la pobresa energètica des de la legislació de la UE, que serà d'obligat compliment per als seus membres.

En aquestes noves directrius de la Comissió de la UE ja s'indica que "la transició cap a un model energètic net ha de ser just i protegir als sectors més vulnerables de la societat".

També s'assumeix que l'arrel de la vulnerabilitat energètica és l'estat dels habitatges europeus i que la solució de la pobresa energètica i la prevenció de més casos en el futur és actuar en la millora de l'eficiència energètica de les llars per garantir la seva habitabilitat. A més, la Comissió considera necessari que les mesures d'eficiència que s'adoptin tinguin en compte les situacions de pobresa energètica i donant-los-hi prioritat, amb estratègies a llarg termini. Per això seran necessaris amplis acords polítics.

I per aquests motius, la Comissió Europea deixa clara que la prioritat més important de les seves polítiques és promoure l'eficiència energètica d'edificis, amb l'augment de l'objectiu d'eficiència del 27% al 30% per al 2030 als Estats Membres. Per això, la primera decisió va a ser promoure la revisió de la Directiva 2012/27/UE sobre eficiència energètica.

També planteja i promou altres mesures de molt calat com són:

- L'establiment de tarifes socials que permetin minimitzar la pobresa energètica.
- Fomentar la implicació del consumidor en el sistema energètic: promou l'autoconsum energètic, per produir la seva pròpia energia, amb dret a emmagatzemar, compartir i/o vendre-la al mercat.
- Millorar la transparència en la prestació i la facturació dels serveis energètics.
- Amb els comptadors intel·ligents es pretén que els usuaris tinguin un eficaç control de les seves despeses energètiques.
- Millorar la informació, capacitat i apoderament dels consumidors per controlar i estalviar energia. Per això, vol desenvolupar eines de comparació de preus o unes altres que permetin als usuaris adoptar decisions ben informades.

També s'ha establert un Observatori de la Pobresa Energètica de la UE⁶, per analitzar la situació de la pobresa energètica a Europa i l'intercanvi de bones pràctiques entre els Estats.

⁵ Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (consultat el 11 juny 2017).

⁶ *EU Fuel Poverty Network* <http://fuelpoverty.eu/> (consultat el 11 de juny de 2017). Aquest observatori ja s'ha constituït i s'ha assignat a un consorci liderat per Dr Harriet Thomson i Stefan Bouzarovski de la Universitat de Manchester, en el qual l'Associació de Ciències Ambientals d'Espanya, és un col·laborador estratègic.

A Espanya el focus de la pobresa energètica està en el bo social, un dels pocs instruments existents per protegir el consumidor vulnerable.

Això és així per la recent convalidació el passat 31 de gener de 2017, al Ple del Congrés, del **Reial decret-llei**, aprovat pel Consell de Ministres del 23 de desembre⁷, pel qual es regula el mecanisme de finançament del cost del bo social i altres mesures de protecció al consumidor vulnerable d'energia elèctrica. Aquest es va elaborar arran d'una sentència del Tribunal Suprem que va invalidar el sistema de finançament del bo social vigent. A partir d'aquest moment, el finançament provindrà de totes les comercialitzadores, i no de les que desenvolupen activitats de generació i distribució.

El Reial decret-llei està pendent d'un reglament que desenvolupi la normativa però ja introdueix algunes mesures i conceptes importants com: la definició de tipus de consumidors (a desenvolupar en el reglament); una nova categoria de subministrament d'energia elèctrica de caràcter essencial per a consumidors vulnerables severes; l'ampliació de dos a quatre mesos del període d'avís en el cas dels consumidors vulnerables; l'obligació del contacte amb els serveis socials per comprovar si un usuari entra en la categoria d'"extremadament vulnerable" abans de realitzar un tall de subministrament, o la millora de la normativa sobre comercialització entre d'altres.

En la mateixa línia del proper desenvolupament reglamentari que defineixi les categories de consumidor vulnerable i el seu marc de protecció, es fa necessària i urgent una estratègia general que abordi de forma global el problema de la pobresa energètica. S'evidencia la necessitat d'una acció coordinada a tot el país, entre els diferents agents i administracions públiques. És urgent, doncs, dissenyar un *Pla global contra la pobresa energètica* que involucri als tres nivells d'administració, les empreses subministradores, les ONG i els moviments ciutadans.

Aquest Pla hauria de tenir en compte alguns aspectes com: la reformulació del bo social per adaptar-ho a la realitat dels consumidors vulnerables i a la realitat de les grans empreses energètiques quasi monopolístiques d'Espanya; actuar en l'àmbit dels talls de subministrament amb canvis legislatius i fons d'ajuda; la reforma de les polítiques de finançament d'eficiència energètica prioritzant les llars vulnerables; aprofitar les accions d'eficiència energètica i la promoció de l'autoconsum de renovables; fomentar programes de formació en hàbits de consum i eficiència energètica de treballadors públics i usuaris vulnerables; així com una millora de la informació estadística per ajudar a tenir un bon diagnòstic del problema i buscar solucions.

Pel que fa a Catalunya, el 5 d'agost de 2015 es va publicar en el DOGC la *Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica*⁸. Aquesta llei estableix la protecció de persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial davant els talls de subministraments que puguin acordar les companyies subministradores d'aigua potable, electricitat i gas per falta de pagament, i insta a que les empreses distribuïdores d'aigua potable, electricitat i gas no puguin interrompre els subministraments per motiu d'impagament d'aquelles persones o famílies en situació de risc d'exclusió residencial, sense sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals.

⁷ *Reial Decret-Llei pel qual es regula el mecanisme de finançament del cost del bo social i altres mesures de protecció al consumidor vulnerable d'energia elèctrica* http://www.minetad.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2016/documents/rdl%20bono%20social_y%20medidas%20protecc%20cons%20vulnerable%20def.pdf (consultat el 11 de juny de 2017).

⁸ *Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica* http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_cults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=700006&lan guage=es_ES

En el Consell de Ministres (29 d'abril de 2016) es va interposar un recurs d'inconstitucionalitat d'alguns preceptes de la Llei de Catalunya 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. L'admissió a tràmit del recurs pel Tribunal Constitucional, ha produït la suspensió de la vigència i aplicació dels preceptes impugnats. Els articles impugnats però, no tenen relació amb les mesures relacionades amb evitar els talls de subministrament, sinó amb els relacionats amb les mesures d'habitatge.

També es va elaborar un Protocol d'aplicació de la Llei 24/2015 per als serveis públics⁹ que tenia per objectiu "establir els protocols d'aplicació de la nova Llei 24/2015 per a tots els organismes públics implicats en donar suport a persones en risc d'exclusió residencial, que no poden pagar factures de subministrament de serveis bàsics d'aigua, gas i electricitat, com són els serveis socials bàsics i d'altres organismes públics d'atenció als ciutadans (oficines d'atenció al ciutadà, serveis públics de consum...)".

En aquest protocol es defineix qui són les *Persones en situació de risc d'exclusió residencial*¹⁰ que podran rebre les ajudes, així com el protocol a fer per les companyies subministradores i els serveis socials municipals per evitar el tall dels subministraments d'energia i aigua a aquests col·lectius.

Aquest protocol d'aplicació de la Llei 24/2015, en matèria de pobresa energètica, ha estat suspès cautelarment per la Interlocutòria 287/2016 de 22 de desembre del 2016, ratificada per la Interlocutòria de 20 de gener de 2017, emeses ambdues per la Magistrada del Jutjat Contenciós Administratiu 2 de Barcelona. La suspensió es va realitzar per un recurs d'Endesa, que considera que el protocol obliga a les subministradores a mantenir el servei en cas que el client estigui en risc d'exclusió, quan aquesta obligació no s'inclou a la Llei i en tot cas va ser considerada inconstitucional. Finalment, la suspensió es va motivar perquè el protocol, en el seu articulat, recull mesures que han estat suspeses pel Tribunal Constitucional, malgrat siguin mesures en matèries de consum¹¹.

Per últim, és important indicar que s'ha produït un últim canvi legislatiu que segurament marcarà els plans sobre pobresa energètica a Catalunya. La novíssima *Llei 16/2017 de canvi climàtic de Catalunya*, garanteix l'accés universal a un consum mínim vital de subministraments d'energia elèctrica, combustibles no carburants i aigua. I per aconseguir aquest objectiu estableix que l'obligació de dissenyar els mecanismes per assegurar-los a la població en situació de pobresa.

El paper dels governs locals i les entitats socials

Els governs locals ja són a l'actualitat l'administració pública que està més mobilitzada en la lluita contra la pobresa energètica. Els ajuntaments són els que més recursos estan invertint per

⁹ *Llei 24/2015: protocols i procediments d'aplicació del dret d'accés als subministraments d'aigua potable, electricitat i gas pels serveis públics* http://consum.gencat.cat/doc/doc_26193407_1.pdf (consultat 12 juny 2017).

¹⁰ *Definició de Persones en situació de risc d'exclusió residencial* : "S'entén que estan en aquesta situació les persones o unitats familiars que tinguin uns ingressos inferiors a:

- . 2 vegades l'IRSC (Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya), si es tracta de persones que viuen soles.
- . 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència (més d'una persona).

- . 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència." Pàg. 3 de la *Llei 24/2015: protocols i procediments d'aplicació del dret d'accés als subministraments d'aigua potable, electricitat i gas pels serveis públics*.

¹¹ La sentència recorda que el TC ha declarat inconstitucionals i nuls els apartats 6 i 7 de l'article 252.4 del *Codi de Consum de Catalunya*, en les quals s'estableixen obligacions similars per a les companyies subministradores que les que es recullen en el protocol.

afrontar el problema, tant en ajudes econòmiques directes a la ciutadania, com pels programes de prevenció, d'intervenció directa i de conscienciació ciutadana. Tasques que en moltes ocasions estan coordinades amb entitats socials del tercer sector que treballen en els seus municipis amb col·lectius sensibles.

Per aquesta experiència i predisposició, l'administració local està cridada a ser la protagonista en l'execució d'aquestes mesures contra la pobresa energètica, sempre amb els recursos econòmics corresponents. Perquè els ajuntaments són l'administració que coneix millor el seu municipi, les àrees i els barris amb majors dèficits i on han de prioritzar-se les accions i són, a més, els que poden establir una comunicació més propera al ciutadà i la ciutadana per poder informar, sensibilitzar i facilitar l'accés a les diferents ajudes socials que puguin pal·liar, en part, els problemes derivats de la pobresa energètica.

Els ajuntaments poden tenir accés a informació sobre la realitat social, sanitària, d'habitatge i energètica del seu municipi, dades clau per detectar problemes i poder dissenyar polítiques i mesures adaptades al seu context social. A més, els serveis socials municipals són claus per detectar i acreditar les situacions de pobresa energètica en llars, gestionar els riscos de desconexió per part de les companyies i el pagament de les factures per garantir uns mínims nivells de subministrament a les famílies.

Volem deixar constància també del paper que poden tenir les ONG i entitats del tercer sector en la lluita contra la pobresa energètica, sobretot, si té el suport de l'administració local per coordinar esforços i d'aquesta forma multiplicar els recursos disponibles.

Les entitats socials disposen d'informació valuosa, sobretot si són entitats molt implantades en els municipis i en el sistema d'ajuda social, com en els casos de Creu Roja i Càrites, fet que els permet contribuir a detectar casos de vulnerabilitat que en alguns moments es poden escapar del circuit de l'ajuda social municipal.

A més, les entitats socials poden difondre entre la ciutadania la informació sobre els drets i mecanismes d'acció social als quals poden acollir-se en cas d'impagaments, així com per defensar-se de casos d'abusos de les companyies subministradores. Si hi ha coordinació amb l'administració municipal es pot agilitzar la detecció de processos de vulnerabilitat i la tramitació de les ajudes establertes.

Per últim, les entitats socials poden representar i donar veu a les llars afectades en diferents espais de participació social i ciutadana sobre pobresa energètica, a més d'aconseguir mobilització i conscienciació social sobre l'injust model energètic actual i la pobresa energètica.

Algunes propostes i conclusions

Sense entrar en les causes de la pobresa energètica i la falta d'accés a l'energia d'1.100 milions de persones, més del 15% de la població mundial, majoritàriament en països pobres, perquè això seria un altre article sencer. Al nostre país, i en altres zones pretesament desenvolupades, de la UE i Amèrica del Nord, la pobresa energètica és un important símptoma del greu i generalitzat augment de la desigualtat social en aquest món globalitzat.

No és un problema fàcil de resoldre, però vull acabar assenyalant algunes idees força que poden crear el marc d'una societat més justa, que permeti l'accés universal a un ben bàsic com és l'energia:

- Igual que en 2010 les Nacions Unides va reconèixer com a dret humà l'accés a l'aigua i al sanejament, s'ha de reconèixer l'accés a l'energia com un dret humà bàsic.
- Per aconseguir distribuir i accedir de forma més igualitària a l'energia en tots els països, sense augmentar els problemes mediambientals i l'escalfament global, cal canviar el model energètic actual. Hem de passar d'un model energètic basat en els combustibles fòssils i nuclears, fonts de les emissions de GEH i CO₂, a un model basat en energies renovables, descarbonitzades i desnuclearitzades. Per aconseguir un model energètic 100% renovables universal i democràtic d'accés a l'energia, s'ha d'apostar per una Transició energètica, basada en l'estalvi i l'eficiència energètica, la captació i ús de renovables, amb un model distribuït, on l'autogeneració i l'autoconsum, així com una mobilitat sostenible, siguin la tònica i no l'excepció. Un model que haurà de desenvolupar-se en un entorn urbanístic sostenible, sense empreses energètiques oligopolístiques i capaç de generar noves activitats econòmiques i nous llocs de treball, que marcaran la nova revolució industrial 4.0, intel·ligent, però també, més sostenible i humana.
- Per fer del model energètic 100 % renovable, un sistema que permeti l'accés més democràtic a l'energia i disminuir el problema de la pobresa energètica, serà important el paper de les administracions de proximitat, com els ajuntaments, així com nous sistemes de governança energètica democràtics, on la ciutadania tingui un paper predominant com a consumidors, però també com a productors, amb sistemes com l'autoconsum, l'autoconsum compartit (micro-xarxes, línies directes), les empreses energètiques de proximitat, municipals, cooperatives i/o empreses mixtes...

Transparència i dades obertes: una oportunitat per combatre les desigualtats socials?

Fundació Rafael Campalans

Avui més que mai la informació és poder. Un poder que encara no es distribueix de manera igualitària entre tots els col·lectius socials. Les persones amb menys nivell d'estudis, xarxes relacionals més febles i en general, menys recursos, segueixen tenint dificultats per accedir a informació útil per a la seva vida quotidiana.

Però, a quina informació ens referim? No es tracta de dades secretes protegides per lleis, patents o drets d'autor, sinó de la informació pública que utilitzen les administracions per prestar els serveis. Durant molts anys, conèixer els resultats de les escoles del barri, en quins hospitals hi havia menys llistes d'espera o quins eren els carrers més segurs d'una ciutat no estava a l'abast de tothom. Es donava la paradoxa que la ciutadania, que amb els seus impostos finançava l'obtenció d'aquestes dades, quedava exclosa de la seva consulta i de la possibilitat de reutilitzar-les per a qualsevol finalitat. Però hi havia excepcions: els que tenien una bona xarxa de contactes accedien a informació que els situava en una situació de privilegi per prendre millors decisions. La manca de difusió de l'activitat administrativa contribuïa a reforçar les desigualtats socials i, en contraposició, la transparència i l'obertura de dades a través d'internet es plantegen com una oportunitat per democratitzar l'accés a la informació d'interès públic.

Actualment, els avenços tecnològics permeten l'emmagatzematge i la divulgació en línia de grans volums de dades amb un cost baix. Als països occidentals, la bretxa digital entesa com la manca d'accés a internet pel conjunt de la població ha anat a la baixa en les darreres dècades. Gairebé tothom té avui dia un dispositiu mòbil des del qual pot accedir a la informació que alliberen les administracions. La superació d'aquesta barrera és una oportunitat per a la reducció de les desigualtats en l'accés a la informació, però va lligada a nous reptes. Com exposa Jordi Colobrans a *De la Brecha Digital en Tiempos de la Open Data*, la bretxa digital muta a mesura que les possibilitats tecnològiques s'amplien. Si abans la preocupació era fer possible l'accés a internet, avui la dificultat és popularitzar la consulta i l'anàlisi de grans volums de dades, per la complexitat tècnica que això implica. Si no som capaços de minimitzar la nova bretxa digital, fins a quin punt les polítiques de transparència i obertura de dades seran una oportunitat per al conjunt de la ciutadania?

Context de les polítiques de transparència i dades obertes

A diferència dels països anglosaxons i escandinaus, pioners en la transparència institucional (la primera llei que reconeixia el dret d'accés a la informació pública es va aprovar a Suècia el 1766¹),

¹ Llei per a la llibertat de premsa i el dret d'accés a les actes públiques.

a l'entorn mediterrani fins fa pocs anys no es plantejava com una necessitat i un dret facilitar l'accés a la informació i les dades públiques no subjectes a restriccions de confidencialitat.

Un punt d'inflexió amb impacte sobre els governs de tot el món va ser el Memoràndum sobre transparència i govern obert impulsat pel president Obama el 2009, que estava basat en tres pilars: donar publicitat dels recursos, les activitats i els resultats de les administracions; afavorir la participació ciutadana en les polítiques governamentals i fomentar la reutilització de les dades per assolir una major col·laboració en els afers col·lectius. L'aposta pel govern obert del president Obama ampliava l'horitzó dels moviments de reutilització de la informació que a nivell europeu s'estaven impulsant des de l'any 2003 amb l'objectiu de facilitar la generació d'oportunitats de negoci a partir de les dades públiques, però que no posaven l'accent en el potencial d'aquestes iniciatives per millorar el retiment de comptes, la legitimitat i la confiança en les institucions. El memoràndum d'Obama donava un impuls definitiu a la concepció que la informació és un bé públic i, com a tal, cal democratitzar-ne l'accés i l'ús. En aquesta línia, l'any 2011 es va crear l'Aliança pel Govern Obert², un organisme multilateral de caràcter consultiu orientat a vetllar per la implantació de les polítiques del govern obert als estats membres.

Fins llavors, a Catalunya i al conjunt de l'estat hi havia algunes previsions legals que obligaven les administracions a publicar informació sobre contractes, subvencions, alts càrrecs o medi ambient, i l'article 71.4 de l'Estatut determina que la Generalitat ha de publicar informació. A més, la Llei de règim jurídic i procediment administratiu comú de 1992³ reconeixia el dret d'accés a arxius i registres. Aquesta regulació, però, era insuficient per aproximar-nos als postulats del govern obert plantejats pel president Obama. Ni tan sols la Llei de reutilització de la informació del sector públic aprovada l'any 2007⁴ no tenia com a objectiu principal afavorir l'ús de les dades públiques per part de la ciutadania, sinó que volia reduir els entrebancs de les empreses a l'hora de generar activitat econòmica.

A nivell estatal la posada en marxa de la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern⁵ va arribar l'any 2013, en el marc de la crisi de legitimitat de les institucions democràtiques i de casos de corrupció amb gran impacte mediàtic i ciutadà. El baròmetre del CIS de novembre del 2013 reflectia que la corrupció i el frau es trobaven entre els principals problemes per al 31,8% dels espanyols, i els polítics, els partits i la política en general ho eren per al 29,7%. A Catalunya, segons dades del CEO, l'any 2014 el 37,1% dels catalans es referia a la insatisfacció amb la política com un dels problemes més importants. Davant d'aquesta realitat, la nova normativa es plantejava com un antídoto contra la desafecció instal·lada en la ciutadania. Per fer-hi front, alguns dels mecanismes previstos a les lleis van ser: la publicitat activa d'informació d'interès ciutadà d'ofici i per defecte, el reconeixement del dret d'accés a la informació pública a través de procediments senzills, la creació d'òrgans que vetllen per fer efectiu aquest dret i la posada a disposició de les dades públiques en formats oberts que en facilitin l'ús.

² En anglès, Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/>

³ Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú

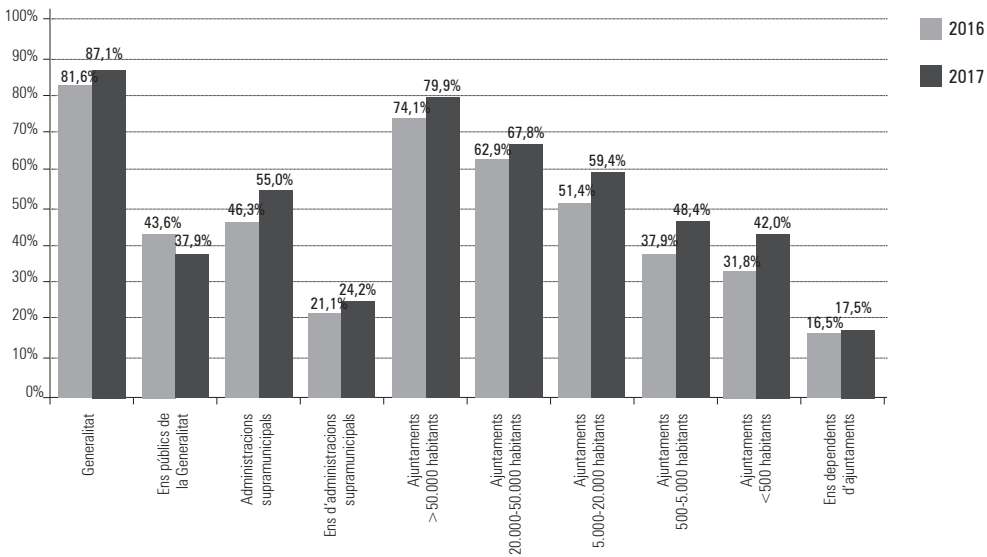
⁴ Llei 37/2007, del 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic.

⁵ Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern a nivell estatal. A Catalunya, un any després es va aprovar la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Avenç de la transparència i les dades obertes a les administracions públiques

Uns anys després de l'entrada en vigor de les lleis espanyola i catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és moment d'analitzar-ne el grau d'aplicació. Per fer-ho, s'utilitzaran dades dels informes que elabora anualment el Síndic, i dels índexs que Transparència Internacional calcula per al conjunt d'administracions públiques de l'estat.

Gràfic 1. Mitjana de publicació d'informació per tipus d'ens (%)

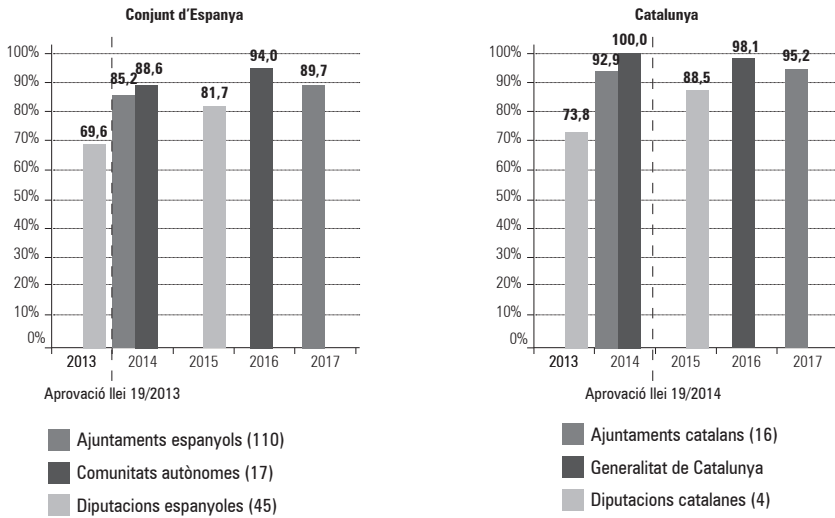


Font: Síndic, juliol 2017. Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb els informes del Síndic, la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments de més de 50.000 habitants són les administracions públiques catalanes amb un nivell més alt de compliment de les obligacions de publicitat activa. En el cas dels ajuntaments, els percentatges són més baixos a mesura que la població disminueix, fet que s'explicaria perquè els municipis més petits tenen menys capacitat de donar resposta als requeriments de la llei.

Les administracions territorials (Generalitat, diputacions i ajuntaments) es troben més avançades pel que fa a la publicitat activa, si es comparen amb els seus ens instrumentals. Destaca també que els municipis de menys de 5.000 habitants i tots els ens dependents de les administracions catalanes encara no publiquen ni la meitat dels continguts obligatoris per llei. Entre les avaluacions de 2016 i 2017, es produeix un avenç pràcticament generalitzat en els nivells de compliment de tots els subjectes inclosos a l'anàlisi, excepte als ens instrumentals que depenen de la Generalitat, on el percentatge disminueix 5 punts.

Gràfics 3 i 4. Puntuació mitjana als índexs de transparència. 2013-2017

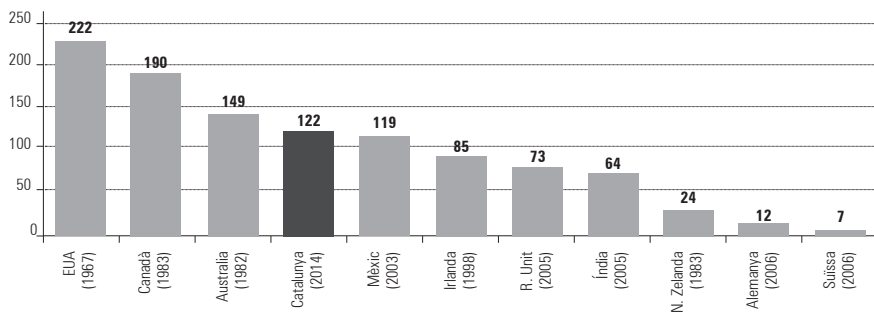


Font: : Transparència Internacional Espanya. ITA 2014 i 2017; INCAU 2014 i 2016; INDIP 2013 i 2015

Nota: per als ajuntaments i les comunitats autònomes, entre les dues edicions analitzades la metodologia es va fer més exigent per adaptar-la a les obligacions de la llei 19/2013.

Els resultats de les avaluacions de Transparència Internacional són coherents amb els del Síndic: l'administració més avançada en matèria de publicitat activa és la Generalitat, seguida de prop pels municipis més poblats. Aquest fet és especialment meritori si es té en compte que a l'última edició es va incrementar l'exigència del model per adaptar-lo a la nova normativa. Segons aquest organisme, les administracions catalanes analitzades presenten nivells de publicitat activa superiors als del conjunt de l'estat, i en la majoria dels casos freguen l'excel·lència. Amb relació als resultats anteriors a l'entrada en vigor de la llei 19/2014, s'observa una millora destacada en les diputacions provincials, un increment notable en els ajuntaments més grans i estabilitat a la Generalitat.

Gràfic 5. Nombre de sol·licituds d'accés a informació pública per cada 1.000 habitants



Font: Síndic, juliol 2017. A partir de Mallibard, 2016.

Nota: entre parèntesi, any en què es va reconèixer el dret d'accés a la informació pública.

El dret d'accés a la informació pública és un dels altres pilars de les polítiques de transparència i obertura de dades, i complementa l'obligació de divulgar informació. A diferència de la publicitat activa, que és una iniciativa que l'administració emprèn d'ofici; l'exercici del dret d'accés requereix el coneixement i la participació de la ciutadania, i per tant, està subjecte a la difusió que se'n faci. Des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, les sol·licituds d'informació a les administracions catalanes han augmentat, a mesura que la nova legislació ha tingut més presència als mitjans de comunicació. L'any 2016, les administracions que van participar en l'avaluació del Síndic van rebre un total 9.127 sol·licituds d'informació, gairebé el triple que l'any anterior. Això representa 122 sol·licituds per cada 1.000 habitants, una xifra superior a la de països com Irlanda, Regne Unit, Alemanya o Suïssa, on aquest dret fa més temps que està reconegut.

Un altre indicador del compromís de les administracions catalanes amb el govern obert és l'elevat nombre d'ens que compten amb portal de transparència i/o dades obertes, malgrat que la Llei 19/2014 només obliga a posar en marxa el portal de la Generalitat. Una xifra il·lustrativa són els prop de 1.000 ens catalans que compten amb un portal de transparència gràcies a la col·laboració de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC), o la trentena de portals específics de dades obertes, en què la informació es publica en formats lliures que en permeten la reutilització.

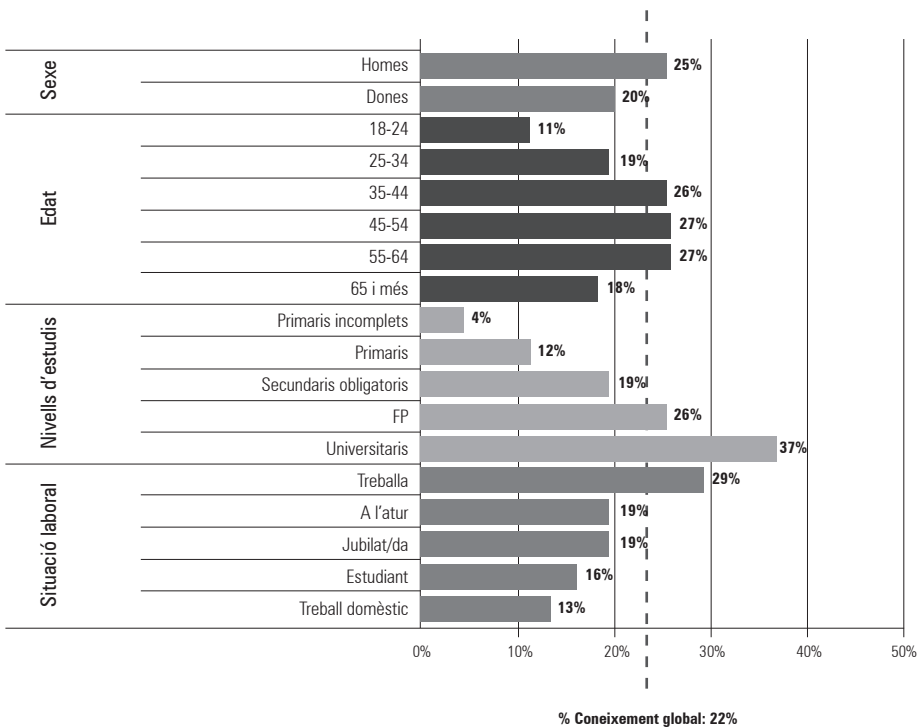
De les avaluacions del Síndic i dels organismes especialitzats en transparència es desprèn que, en els darrers anys, les administracions públiques han esmerçat esforços en el compliment de les obligacions de publicitat activa i a donar a conèixer el dret d'accés a la informació pública; iniciatives totes elles que estan resultant exitoses en termes de volum d'informació publicada i persones que hi accedeixen. Molt probablement, la prioritat atorgada a la publicació del màxim volum d'informació respon a l'objectiu primordial d'acabar amb el desprestigi de les institucions que en el seu moment va donar l'impuls definitiu a l'aprovació de les lleis de transparència catalana i espanyola. Amb tot, els estudis del CIS i el CEO mostren que aquesta fita està lluny d'assolir-se: amb dades de juliol de 2017, el 45,3% dels espanyols creuen que la corrupció i el frau es troben entre els principals problemes del país, 13 punts més que en els baròmetres previs a l'aprovació de la Llei de transparència espanyola. Pel que fa a la insatisfacció amb els polítics i els partits, s'observa un descens en la preocupació tant a nivell estatal com a Catalunya però continuen entre els problemes més esmentats per la ciutadania (21,8% i 33,7%, respectivament). D'aquestes dades es podria derivar que les polítiques de transparència i obertura de dades no són útils per reduir significativament la desafecció envers les institucions? No és possible fer aquesta afirmació sense conèixer si aquestes polítiques estan arribant al conjunt de la ciutadania.

Qui utilitza la transparència i les dades obertes?

Fins el moment, la majoria de les avaluacions realitzades no han parat atenció en el perfil de l'usuari que consulta un portal de transparència, que sol·licita informació al seu ajuntament o que reutilitza les dades de les administracions públiques. Preguntes com *les persones que accedeixen als portals són de totes les edats i classes socials? Hi ha col·lectius que queden al marge de les polítiques de transparència i obertura de dades?* han de tenir també un paper central en el debat que ens ocupa. Si el coneixement i l'ús de les dades no es distribueixen equitativament entre la població, es podria donar la paradoxa que un moviment adreçat a democratitzar l'accés a la informació pública acabi reforçant les desigualtats socials.

L'Estudi de 2016 sobre la percepció ciutadana dels serveis públics de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis (AEVAL) va incorporar un bloc per mesurar el coneixement i l'ús del Portal de Transparència estatal. Segons l'informe, el 22% dels entrevistats coneixien l'existència d'aquest portal, però la xifra variava substancialment entre diferents col·lectius socials.

Gràfic 6. Grau de coneixement del portal de transparència estatal (%). 2016



Font: elaboració pròpia a partir de CIS i AEVAL 2016. Estabilidad y mejoría en los servicios públicos.

Els homes en tenien més coneixement que les dones (5 punts); la població adulta més que el jovent i que la gent gran (uns 16 i 9 punts, respectivament). Els universitaris el coneixien nou vegades més que la població sense estudis, i els que treballaven, més del doble que els qui realitzaven tasques de la llar no remunerades.

De l'estudi també es desprèn que tan sols el 16% dels qui coneixien el portal l'havien utilitzat alguna vegada. Novament, hi havia forts contrastos que reflecteixen desigualtats entre grups socials: el 22,6% de les persones amb estudis superiors l'utilitzaven davant de l'1,8% amb estudis primaris, i el 23% dels qui treballaven o estudiaven enfront del 17% de la gent en atur i el 6,4% dels jubilats. A l'espera d'estudis que actualitzin els nivells de coneixement i ús d'aquests portals, hi ha evidència que l'accés a la informació segueix condicionat per alguns factors de desigualtat clàssics, de manera que els col·lectius que tradicionalment havien tingut més dificultats per accedir a la informació pública en seguirien exclosos en proporcions més elevades.

Amb la publicació d'informació, l'atenció a les peticions d'accés i l'obertura de les seves bases de dades, les administracions estarien superant un dels estadis inicials del govern obert. Però d'acord amb els resultats que s'acaben de presentar, no n'hi ha prou a penjar continguts en un portal i esperar que el conjunt de la ciutadania hi accedeixi, entengui la informació i la utilitzi per prendre decisions. És responsabilitat dels poders públics fer alguna cosa més per garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés a les dades i la socialització dels beneficis de la transparència i l'obertura de dades.

Transparència i dades obertes per a tothom

Molt freqüentment la posada en marxa de portals de transparència, el reconeixement del dret d'accés a la informació o els processos d'obertura de dades s'han desenvolupat en paral·lel i sense una estratègia conjunta, fet que ha comportat que a cadascuna d'aquestes polítiques se li atribueixin usos i destinataris excessivament diferenciats. D'una banda, la transparència estaria més pensada per mostrar al ciutadà què fa l'administració i com es gestionen els recursos públics i de l'altra, l'obertura de dades s'adreçaria preferentment als reutilitzadors professionals (emprenedors o periodistes), que actuarien com a intermediaris per donar valor a aquestes dades. Des d'aquesta perspectiva, la informació en brut no seria per a tots els ciutadans, sinó per als agents que creen nous serveis per a ells. Però si entenem que les dades en mans de l'administració pertanyen al conjunt de la ciutadania, sembla difícil de justificar que el destinatari principal de l'obertura siguin els intermediaris i no pas tota la població.

Més enllà dels professionals de les dades, qualsevol ciutadà ha de poder accedir directament a la informació i utilitzar-la per prendre decisions, i per a això cal que els poders públics desenvolupin diverses estratègies, que passen per la informació, la formació, la sensibilització a través del teixit associatiu, la publicació de les dades en formats d'ús generalitzat i la creació d'un relat per fer els continguts més entenedors per a la ciutadania. Especialment controvertida és aquesta última mesura, ja que alguns experts acostumen a emprar la metàfora dels ous-farina-sucre i el pastís, per defensar que el més honest és que l'administració publiqui la informació en brut (*raw data*) perquè cada reutilitzador elabori el pastís que més li agradi, ja que qualsevol interpretació de les dades pot ser interessada. Aquesta concepció, però, obvia que una part de la població té més dificultats per accedir a la informació, entendre-la i processar-la. Davant aquest fet, l'administració hauria de proporcionar a cada usuari les eines que necessita per poder treure profit de les dades. Per exemple, a través d'infografies, visualitzacions interactives i informes breus es poden divulgar el pressupost d'una administració o els seus contractes externs, temes que molt probablement no arribarien a un públic generalista per la seva complexitat tècnica.

No hi ha dubte que les dades obertes tenen un impacte social positiu perquè permeten crear nous productes i serveis que faciliten el dia a dia de les persones, com ara les múltiples aplicacions per a dispositius mòbils que s'han generat en els últims temps, algunes de les quals fins i tot han tingut més èxit que les oficials. Malgrat que indubtablement l'*open data* està propiciant l'aparició de nous negocis i el redisseny d'altres ja existents, les administracions no haurien d'assumir que l'obertura per ella mateixa comportarà un benefici per al conjunt de la ciutadania, més enllà del guany per als creadors d'aquests nous serveis. Cal que es donin unes condicions perquè els beneficis de l'*open data* arribin a més capes socials.

Hi ha decisions crítiques en totes les fases del procés, una de les quals és la prioritització dels temes que s'han de publicar. La decisió no és innòcua, ja que en funció de les dades que s'obrin inicialment, l'impacte serà més o menys democràtic. Les administracions han de definir una política d'obertura de dades que situï al capdavant la informació de servei públic, en la mesura que els recursos destinats són limitats i no és possible obrir totes les dades en una primera fase. En aquest sentit, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) ha editat recentment una guia on proposa uns continguts mínims a publicar pels ajuntaments, com ara l'agenda institucional i d'activitats, l'aparcament públic, les queixes i els suggeriments de la ciutadania, la qualitat de l'aire, els equipaments municipals o l'estat del trànsit en temps real, entre d'altres. D'acord amb la filosofia del moviment open data, totes les peticions d'obertura de dades s'han d'atendre, però cada administració ha d'establir el ritme de publicació amb criteris basats en l'interès general.

Més enllà de la fase d'obertura, per garantir que les polítiques de transparència i dades obertes redueixen les desigualtats, les administracions disposen d'altres estratègies com la creació de repositoris per promocionar les aplicacions dissenyades pels reutilitzadors i l'avaluació periòdica de la política d'obertura de dades. La pròpia llei 19/2014 obliga les administracions a avaluar l'activitat que duen a terme des del punt de vista ciutadà. En la mesura que la transparència i les dades obertes han esdevingut un nou servei públic, els usuaris tenen dret a ser consultats sobre el grau en què les polítiques implementades satisfan els seus interessos i les seves necessitats d'informació. Però no s'hauria d'adoptar una concepció restringida del que s'entén per usuaris d'aquests portals i limitar-la als reutilitzadors professionals. Com a experts que són, la valoració d'aquests agents és imprescindible per millorar la qualitat tècnica de la informació que es publica, però no és suficient per afirmar que l'obertura institucional està servint per apropar la informació pública al conjunt de la ciutadania i que això es tradueix en un benefici col·lectiu. Per a això, s'ha de copsar també l'opinió dels usuaris no professionals, encara que sigui més difícil recollir les seves percepcions.

A països on les polítiques de govern obert ja han arribat a més capes socials, hi ha exemples de com més enllà dels rànquings, la transparència i les dades públiques poden millorar la qualitat de vida d'un territori. És el cas de Los Angeles, on la divulgació de l'estat de neteja dels carrers i la creació d'una aplicació on qualsevol persona pot alertar de noves incidències han permès reduir un 80% la brutícia de la via pública en menys d'un any. El consistori reconeix que sense la col·laboració ciutadana hauria estat inviable millorar tan ràpidament el servei de neteja de la ciutat.

Conclusions

Tot i que amb retard respecte dels països anglosaxons i del nord d'Europa, a Catalunya i Espanya les polítiques de transparència i obertura de dades són avui una oportunitat per democratitzar l'accés a la informació pública i contribuir a la reducció de les desigualtats socials.

Els estudis realitzats mostren que les administracions estan avançant en el compliment de les obligacions de publicitat activa i a donar a conèixer el dret d'accés a la informació pública, però encara hi ha dèficits en l'extensió del coneixement i l'ús d'aquestes iniciatives al conjunt de la ciutadania. Aquesta evolució s'explicaria perquè, influïdes pel context en què es van aprovar, les polítiques de transparència i dades obertes es van concebre inicialment com una mesura de xoc contra la creixent preocupació per la corrupció. Però més enllà de ser una acció pal·liativa, l'obertura

institucional pot contribuir a generar creixement econòmic, augmentar la confiança ciutadana en els governs i incrementar l'eficàcia de les administracions, entre d'altres beneficis.

Hi ha evidència que la transparència i les dades obertes ja estan contribuint a la generació de valor econòmic, ja que infomediàries i reutilitzadors empen aquestes dades per crear nous productes; i també estan permetent la millora de processos en administracions i empreses. Però els efectes en la confiança vers les institucions i la utilització per part d'àmplies capes socials (amb la consegüent reducció de les desigualtats) seran fites més complexes d'assolir, sobretot perquè el coneixement d'aquest nou dret encara no està generalitzat al nostre país. Només amb una actuació decidida de les administracions, les polítiques de transparència i open data serviran per combatre les desigualtats. La transparència i les dades obertes no són una qüestió exclusivament tècnica, en què puguem copiar models d'altres països per inèrcies o modes. Sense una política que orienti la presa de decisions en aquesta matèria, correrem el risc d'acabar fomentant models de societat que potser no volem imitar.

Bibliografia i Webgrafia

Datos abiertos. Guía estratégica para su puesta en marcha. Conjuntos de datos mínimos a publicar. Grupo de datos abiertos de la Red de entidades locales por la transparencia y la participación ciudadana, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2017.

Estabilidad y mejoría en los servicios públicos. AEVAL, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016

Índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA). Transparencia Internacional España. <http://transparencia.org.es/ita-2017/>

Índice de transparencia de las comunidades autónomas (INCAU). Transparencia Internacional España. <http://transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/>

Índice de transparencia de las diputaciones (INDIP). Transparencia Internacional España. <http://transparencia.org.es/indice-de-las-diputaciones-indip/>

Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2017. Síndic, 2017

Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2016. Síndic, 2016

Baròmetre d'opinió política. 2a onada 2017 – REO 857. Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), 2017

Baròmetre d'opinió política. 2a onada 2014 – REO 758. Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), 2014

Barómetro de julio. Avance de resultados. Estudio nº 3.183. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2017

Barómetro de octubre. Avance de resultados. Estudio nº 3.001. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2013

Mapa de iniciativas de datos abiertos. Datos.gob.es: <http://datos.gob.es/es/iniciativas>

Gutiérrez-Rubí, Antoni. *El open data en la encrucijada.* El País, 07/10/2016. https://elpais.com/elpais/2016/10/06/planeta_futuro/1475752867_949922.html

Pedraza, Jacobo. *¿Quieres una ciudad más limpia? Manda a tu alcalde a Los Ángeles*. El País, 13/07/2017. https://elpais.com/elpais/2017/07/13/talento_digital/1499967428_988070.html

Colobrans, Jordi. *De la Brecha Digital en Tiempos de la Open Data*. LivingLabin, 2016

Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887-C.pdf

LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=680124&language=ca_ES

Seu electrònica i transparència. Administració Oberta de Catalunya (AOC): <https://www.aoc.cat/serveis-aoc/transparencia/>

ANNEX. Resultats dels índexs de Transparència Internacional. Catalunya i conjunt d'Espanya

Taula 1. Índex de Transparència als Ajuntaments. 2014 i 2017

| Indicadors: ESPANYA (110) | 2014 | 2017 | Variació |
|---|------------|------------|----------|
| Nombre d'Ajuntaments que publiquen tots els ítems | 19 (17,2%) | 25 (22,7%) | +5,5 pp |
| Municipis amb 90 punts o més sobre 100 | 62 (56,3%) | 72 (65,4%) | +9,1 pp |
| Municipis amb menys de 50 punts sobre 100 | 8 (7,2%) | 3 (2,7%) | -4,5 pp |
| Indicadors: CATALUNYA (16) | 2014 | 2017 | Variació |
| Nombre d'Ajuntaments que publiquen tots els ítems | 5 (31,2%) | 5 (31,2%) | 0 pp |
| % de municipis amb 90 punts o més sobre 100 | 12 (75%) | 14 (87,5%) | +12,5 pp |
| Municipis amb menys de 50 punts sobre 100 | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 pp |

Taula 2. Índex de Transparència a les Comunitats Autònomes. 2014 i 2016

| Indicadors: MITJANA COMUNITATS AUTÒNOMES | 2014 | 2016 | Variació |
|--|---------------------------|----------------|----------|
| Nombre CCAA que publiquen tots els ítems | 3 (17,6%) (EUS, CIL, CAT) | 1 (5,8%) (EUS) | -11,8 pp |
| CCAA amb 90 punts o més sobre 100 | 8 (47,0%) | 14 (82,3%) | +35,3 pp |
| CCAA amb menys de 50 punts sobre 100 | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 pp |
| Indicadors: CATALUNYA | 2014 | 2016 | Variació |
| Posició CAT en relació amb mitjana de CCAA | 1a | 2a | - 1 lloc |

Taula 3. Índex de Transparència a les Diputacions. 2013 i 2015

| Indicadors: MITJANA DIPUTACIONS PROVINCIALS | 2013 | 2015 | Variació |
|--|------------|------------|----------|
| Nombre de Diputacions que publiquen tots els ítems | 2 (4,4%) | 5 (11,1%) | +6,7 pp |
| Diputacions amb 90 punts o més sobre 100 | 11 (24,4%) | 19 (42,2%) | +17,8 pp |
| Diputacions amb menys de 50 punts sobre 100 | 9 (20,0%) | 3 (6,6%) | -13,4 pp |
| Indicadors: CATALUNYA (4) | 2013 | 2015 | Variació |
| Nombre de Diputacions que publiquen tots els ítems | 0 (0%) | 1 (25%) | +25,0 pp |
| % de Diputacions amb 90 punts o més sobre 100 | 2 (50,0%) | 2 (50,0%) | 0 pp |
| Diputacions amb menys de 50 punts sobre 100 | 1 (25,0%) | 0 (0%) | -25 pp |

Font: Transparència Internacional Espanya. ITA 2014 i 2017; INCAU 2014 i 2016; INDIP 2013 i 2015

Nota: per als ajuntaments i les comunitats autònomes, entre les dues edicions analitzades la metodologia es va fer més exigent per adaptar-la a les obligacions de la llei 19/2013.

Combatre la desigualtat: el gran repte del nostre temps

Javi López i David Fuentes

Pot semblar pretensions qualificar la lluita contra la desigualtat com 'el' gran repte del nostre temps, però la realitat és que fa temps que tant a nivell acadèmic com a nivell polític el debat sobre les causes i conseqüències de l'avenç de la desigualtat a nivell mundial, especialment a les economies occidentals, i els seus efectes locals i globals sobre la cohesió de les nostres societats, el nostre creixement econòmic i fins i tot sobre el futur de les nostres institucions polítiques, ha ocupat gran part de les preocupacions dels nostres ciutadans i de l'opinió pública, així com d'intel·lectuals i responsables polítics.

L'expresident dels Estats Units, Barack Obama, en una intervenció a finals de 2013 per al *Center for American Progress* a Washington, deia literalment: *"The combined trends of increased inequality and decreasing mobility pose a fundamental threat to the American Dream, our way of life, and what we stand for around the globe. And it is not simply a moral claim that I'm making here. There are practical consequences to rising inequality and reduced mobility. For one thing, these trends are bad for our economy ... And rising inequality and declining mobility are also bad for our families and social cohesion - not just because we tend to trust our institutions less, but studies show we actually tend to trust each other less when there's greater inequality."*

L'any 2013 també va ser l'any en què l'economista francès Thomas Piketty publicava el seu famós llibre "El Capital al Segle XXI". Per primera vegada un assaig d'anàlisi econòmica es va convertir en un *bestseller* a nivell mundial, llegit i comentat per milions de persones a tot el món. I la principal aportació que va fer entorn al futur del capitalisme tenia relació directa amb el combat contra la desigualtat. Estudiant l'evolució de la desigualtat d'ingressos i de la riquesa a diversos països d'Europa i als Estats Units des del s. XIX i fins els nostres dies, Piketty va fer una radiografia de l'evolució dels esdeveniments econòmics i polítics que han caracteritzat els augments i reduccions de la desigualtat al món occidental. La popularització del llibre, que va suposar un fenomen global, va derivar també en la popularització d'altres autors que havien treballat de forma més anònima amb la desigualtat, fonamentalment des del món de l'economia, però també des de les ciències polítiques, la sociològica, etc.

L'assumpció d'aquesta preocupació acadèmica per part de destacats líders polítics occidentals, com hem vist en el cas d'Obama, i els sobtats canvis polítics que s'han anat produint a tot el globus, en el terreny econòmic, polític i institucional, han fet del debat de la desigualtat un tema clau per intentar entendre els convulsos canvis que vivim, en una societat que transita de la decadència del capitalisme industrial del s. XX a la digitalització i robotització del nostre sistema productiu al s. XXI, amb una rapidesa de vertigen i amb conseqüències radicals, no només sobre la nostra economia, sinó sobre la nostra forma de relacionar-nos social i culturalment.

Però no tan sols autors com Piketty o Atkinson¹, Milanovic², Stiglitz³, Rodrik⁴ o Bourguignon⁵, junt amb líders mundials com Obama han reintroduït el debat sobre la desigualtat, també grans organismes internacionals d'abast mundial han fet aportacions rellevants en els últims temps, no només en termes quantitius, sinó en termes qualitius, en relació a l'abast, les causes i les conseqüències de l'augment de la desigualtat en les nostres societats.

Institucions com ara l'FMI, l'OIT o l'OCDE, des de ben iniciada la crisi el 2008, o en el cas europeu, de forma més recent agències europees com Eurofound i la pròpia Comissió Europea, han tractat també de diagnosticar la situació de la desigualtat econòmica en relació amb el conjunt dels països que formen la Unió.

No es tracta, però, de combatre la desigualtat econòmica perquè estigui de moda, sinó perquè les dades acadèmiques, les investigacions d'organitzacions expertes en matèria social, econòmica i laboral i les preocupacions dels líders polítics a nivell mundial, fins i tot els arguments utilitzats per les forces polítiques emergents de caràcter més populista, xenòfob, aïllacionista i proteccionista, apunten a que l'avenç de la desigualtat en determinats casos té profunds lligams amb les transformacions que estem vivint en la nostra vida política i institucional, en el nou repartiment de poder entre els diferents grups socials que formen part de les nostres societats i fins i tot en les transformacions del nostre contracte social i la nostra economia.

Es tracta de combatre la desigualtat, no només guiats per un sentit ètic propens a la justícia social, sinó també preocupats per l'eficiència econòmica. Es tracta, llavors, de canviar el paradigma que fins ara ens havia guiat en la lluita contra les desigualtats, en la qual s'enfrontaven dues visions, una que promovia la lluita contra la injustícia tot i que pogués ocasionar ineficiència econòmica, i una altra que veia com una conseqüència indesitjable però inevitable del creixement econòmic l'augment de desigualtat.

Una contradicció permanent entre justícia i eficiència que actualment des de l'FMI⁶ fins a l'OCDE⁷ reconeixen que és difícil sostenir. Fins i tot s'atreveixen a afirmar que a partir de cert punt relativament baix de desigualtat econòmica el creixement es ressent negativament⁸, i que

¹ Atkinson, A. (2015) *Inequality. What can be done?*

² Milanovic, B. (2016) *Global Inequality. A new approach for the age of globalization.*

³ Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality. How today's divided society endangers our future.*

⁴ Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy can't coexist.*

⁵ Bourguignon, F. (2017) *The Globalization of Inequality*

⁶ IMF (2014) *Redistribution, Inequality, and Growth.* IMF Staff Discussion Note.

"First, more unequal societies tend to redistribute more. It is thus important in understanding the growth-inequality relationship to distinguish between market and net inequality. Second, lower net inequality is robustly correlated with faster and more durable growth, for a given level of redistribution. These results are highly supportive of our earlier work. And third, redistribution appears generally benign in terms of its impact on growth; only in extreme cases is there some evidence that it may have direct negative effects on growth. Thus the combined direct and indirect effects of redistribution - including the growth effects of the resulting lower inequality - are on average pro-growth."

⁷ OECD (2015) *In It Together. Why Less Inequality Benefits All.*

"Beyond its impact on social cohesion, growing inequality is harmful for long-term economic growth. The rise of income inequality between 1985 and 2005, for example, is estimated to have knocked 4.7 percentage points off cumulative growth between 1990 and 2010, on average across OECD countries for which long time series are available. The key driver is the growing gap between lower-income households - the bottom 40% of the distribution - and the rest of the population."

⁸ IMF (2017) *Inequality Overhang.* Grigoli, F., Robles, A. *"Our findings suggest that the slope of the relationship between inequality and economic development from positive turns negative at a net Gini of about 27 percent, indicating that the inequality overhang occurs at low levels of income inequality."*

resulta imprescindible, en conseqüència, combatre la desigualtat de forma eficaç si volem tornar al creixement econòmic sostenible.

No serem nosaltres qui fem d'experts en aquesta reflexió, però sí que ens agradaria destacar alguns trets rellevant sobre el diagnòstic en relació a l'augment de la desigualtat que creiem que poden ser compartits de forma majoritària a la llum de les aportacions esmentades:

Primer, resulta imprescindible abans de fer qualsevol valoració sobre la desigualtat, acotar el terme que, d'altra banda, pot resultar excessivament ampli. No és el mateix la desigualtat econòmica (d'ingressos o de capital) que el concepte de pobresa o la falta d'igualtat d'oportunitats. No és el mateix la desigualtat econòmica provocada per les forces del mercat, que la mesurada després que actuï el sistema de transferències de l'estat del benestar. És obvi que tots els conceptes estan interrelacionats, però l'anàlisi de cadascun d'ells pot portar a diagnòstics i solucions diametralment diferents, depenent fins i tot de l'àmbit territorial o acadèmic que estudiem. Passa el mateix quan intentem mesurar la desigualtat econòmica, no tots els indicadors i mesures de desigualtat diuen el mateix, ni apunten a les mateixes causes i conseqüències, perquè no mesuren el mateix. En conseqüència, tindrem un diagnòstic més complet i sencer de la realitat que ens envolta si comptem a un ventall ampli i divers d'indicadors i mesures de desigualtat.

Segon, tenint en compte el primer apunt, però sobrevolant la problemàtica acadèmica que comporta, donat que no és ni el nostre àmbit ni la nostra pretensió, sí que volem destacar que, tot i que la literatura acadèmica pot resultar confusa i contradictòria sobre el tema, sense que ningú pugui concloure de forma definitiva si la desigualtat ha crescut significativament o no, on ho ha fet i on no, o fins i tot si la seva variació té implicacions rellevants o no sobre l'evolució de la nostra economia o la nostra cohesió social, sí que es pot afirmar que els autors més rellevants sobre la matèria, així com les organitzacions que esmentades conclouen de forma gairebé unànime dues coses:

- El creixement de la desigualtat d'ingressos (la diferència entre els guanys que reben en termes d'ingressos -salari i rendes- els que estan a la part més baixa de la distribució d'ingressos -10% més pobre- i els que estan a la part més alta -10% més ric-) generats per les forces del mercat (abans de l'actuació del sistema de transferències i beneficis de l'estat del benestar) es va tornar a disparar a partir dels anys 80-90 als països occidentals.⁹

Aquesta tendència no ha fet altra cosa que accelerar-se als anys 2000 gràcies a la revolució tecnològica i els seus efectes i a un cert reequilibri de la desigualtat entre països a nivell global que s'explica per la relocalització de processos industrials de les economies madures occidentals cap a economies emergents, fonamentalment asiàtiques, generant

⁹ OECD (2015). "In most countries, the gap between rich and poor is at its highest level since 30 years. Today, in OECD countries, the richest 10% of the population earn 9.6 times the income of the poorest 10%. In the 1980s, this ratio stood at 7:1 rising to 8:1 in the 1990s and 9:1 in the 2000s. In several emerging economies, particularly in Latin America, income inequality has narrowed, but income gaps remain generally higher than in OECD countries. During the crisis, income inequality continued to increase, mainly due to the fall in employment; redistribution through taxes and transfer partly offset inequality. However, at the lower end of the income distribution, real household incomes fell substantially in countries hit hardest by the crisis. Much of the recent debate surrounding inequality has focused on top earners, especially the "top 1%". Less well understood is the relative decline of low earners and low-income households – not just the bottom 10% but the lowest 40%."

el creixement d'una classe mitjana asiàtica que s'ha vist beneficiada per aquest trànsit, tot i que continua sent més pobre que les classe mitjana-baixa i la classe treballadora occidental que han estat les grans perdedores d'aquesta situació.

La Gran Recessió que va afectar principalment les economies desenvolupades occidentals, no ha fet més que intensificar aquest procés, en forma principalment d'augment massiu de l'atur i caiguda dels ingressos, sobretot entre joves i treballadors amb escasses capacitats digitals.

- El creixement de la desigualtat en termes de riquesa (la diferència entre el patrimoni o estoc de capital de les persones que estan a la part més baixa de la distribució de la riquesa -el 40% amb menys patrimoni- i els que estan al top 10%) s'ha accelerat durant el mateix període de forma fins i tot més significativa que pel que fa als ingressos¹⁰, tenint com a primera conseqüència una aturada espectacular i potser irreversible de l'ascensor social dins les societats occidentals.

En termes europeus, el tret més significatiu es dona en termes de convergència, si parlem de desigualtat entre països, que s'ha frenat sobtadament en contraposició a la tendència anterior a la crisi, i fins i tot ha revertit¹¹. I si parlem de la desigualtat dintre dels països, cal destacar les xifres de creixement enormes de la desigualtat en un període relativament curt de temps en els Estats membres més durament colpejats per la crisi d'endeutament: Espanya, Grècia, Itàlia o Irlanda¹².

Quines són, però, les causes més rellevants que expliquen aquesta evolució creixent de la desigualtat tant en termes d'ingressos com de riquesa i que ens hauria de preocupar especialment en termes de cohesió social i estabilitat política, però també en termes de recuperació econòmica i creixement sostenible?

Sense poder entrar en un detall excessiu, hauríem de destacar les tendències i patrons següents:

1. L'efecte de l'augment significatiu de l'atur a les economies occidentals com a conseqüència de la crisi afectant especialment a aquells que es trobaven en situació de major vulnerabilitat a la part més baixa de la distribució d'ingressos¹³.

¹⁰ OECD (2015). "Wealth is much more concentrated than income: on average, the 10% of wealthiest households hold half of total wealth, the next 50% hold almost the other half, while the 40% least wealthy own little over 3%. High wealth concentration can weaken potential growth."

¹¹ European Commission (2015) High and rising inequalities; what can be done about it (at EU level)? "Before the crisis, inequality levels were converging within the EU, as they were increasing in low inequality countries (DE, FR, Nordics) and decreasing in high inequality countries (ES, IT, EL, UK). Convergence stopped with the crisis. Inequalities started increasing again in Greece, Italy and Spain, while the rising trend observed in Germany and France was reversed or stopped after 2008."

¹² Eurofound (2017) *Income inequalities and employment patterns in Europe before and after the Great Recession* "Income inequalities expanded in two-thirds of the countries between 2009 and 2014 (income referring to 2009–2013): Most likely, this was as a result of growing unemployment. This is why the surges in inequality occurred among most countries in the European periphery, where most of the employment losses took place: Mediterranean countries (except for Portugal) and several eastern European countries (not in Latvia, Lithuania and Poland). Rising unemployment also seems to drive increases in inequality in Ireland and in the Scandinavian countries (except for Finland)."

¹³ Eurofound (2017). "After 2009 (income referring to 2008), EU-wide income inequalities increased as a result of an expansion of inequalities within countries and to a halt in the process of income convergence between countries. This seems linked to large drops in employment at the bottom of the income distribution after 2008, a development that affected many countries but to different extents, and therefore contributed to a between-country divergence."

2. Les conseqüències dels canvis en el món del treball caracteritzats per:

a. El biaix d'habilitats (*skill bias*), originat per la bretxa de capacitació que els canvis tecnològics crea entre aquells que tenen les habilitats digitals necessàries per col·locar-se en llocs de treball de qualitat i ben remunerats, respecte a aquells que tenen un nivell de capacitació mitjà o baix i estan sent expulsats del mercat laboral per la digitalització i robotització dels llocs de treball, per l'obsolescència dels llocs de treball que originalment ocupaven o que resulten en tot cas pitjor pagats que abans, provocant efectes com la creixent pobresa entre persones que estan ocupades (*in-work poverty*).¹⁴

b. La proliferació de contractes de treball atípics i formes de treball no estàndards degut a canvis en els patrons de consum, l'augment de la participació de la dona en el mercat laboral o la falta de regulació, així com l'arribada de fenòmens com ara l'economia col·laborativa o les plataformes d'ocupació online (Uberització de l'economia): augment del treball temporal (incloent contractes per tasca o projecte; treball estacional o ocasional; treball per dies, etc.); treball a temps parcial o sota demanda (incloent fenòmens com els contractes de zero hores o fins i tot les pràctiques no remunerades); relacions laborals múltiples (incloent empreses de treball temporal, plataformes de contractació multiservei o subcontractació laboral); feina autònoma depenent o directament falsa o fraudulenta. Les conseqüències es deriven en termes de: seguretat a la feina; salaris més baixos; reducció de les hores efectives de treball respecte a contractes o feines estàndards; salut i seguretat a la feina; contribució a la seguretat social i drets adquirits en relació a prestacions per atur o jubilació; representació sindical, etc. La tendència a patir la cronificació d'aquest tipus de contractes i llocs de treball es concentra en joves, dones i treballadors amb escassa formació o capacitació, provocant l'augment de la desigualtat d'ingressos i també conseqüències en termes de mobilitat social a llarg termini i igualtat d'oportunitats.¹⁵

3. El debilitament de l'associacionisme sindical i la pèrdua de poder de negociació dels treballadors¹⁶, intensificat amb les reformes laborals que s'ha produït a molts països europeus i que ha tingut conseqüències directes sobre la cobertura dels convenis col·lectius i la seva descentralització i sectorització. Una tendència que la impossibilitat cada vegada menys que els treballadors es trobin en igualtat de condicions que la patronal a l'hora de negociar condicions laborals i salaris dignes, eficients i equilibrats i que fa gairebé impossible als assalariats de petites i mitjanes empreses accedir als beneficis de la representació sindical, la cobertura de la negociació col·lectiva, provocant una precarització de les seves relacions laborals i provocant una reducció permanent de la participació dels seus ingressos en el benefici, respecte a la remuneració del capital.¹⁷

¹⁴ European Commission (2015). "In a similar fashion, so-called "skilled biased technological change" shifts the distribution of returns in favour of high-skilled workers, which become more productive thanks to new technologies, versus low-skilled ones, whose contribution is at risk of obsolescence. At the same time, the demand for new types of low skilled occupations (personal services) is increasing, which leads to a decline in the share of employment in the middle of the skills distribution and a decrease in their relative wage. (...) The polarisation of earnings at individual level is due overall to a polarisation between high paid full time jobs and low paid part time jobs (...) These effects also contribute to the rise of in-work poverty, which mainly affect households who combine low wages and low work intensity."

¹⁵ ILO (2016) *Non-Standard Employment around the World. Understanding challenges, shaping prospects.*

¹⁶ ILO (2015) *Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline?*

¹⁷ Atkinson, A. (2016). "There is a general agreement that the widening of the pay distribution has coincided with a decline in the role of trade unions and of collective bargaining. (...) The decline in union power owes much to political events. (...) Nor can we ignore the extent to which union activities now are governed by a legal framework that has become increasingly hostile (...) An important dimension is the degree of wage-setting centralisation, where over time more countries show a decrease than show an increase; this could have both direct and indirect implications for the distribution of earnings."

4. Les desigualtats de gènere i el seus efectes econòmics i socials. La crisi econòmica ha emfatitzat i fins i tot en certa forma revertit els avenços fets fins el moment en matèria de participació de la dona en el mercat laboral i la igualtat d'oportunitats efectiva d'homes i dones tant pel que fa a la bretxa salarial entres uns i altres a igualtat de responsabilitats i condicions, amb conseqüències posteriors sobre les seves cotitzacions socials i, per tant, sobre la bretxa en les prestacions socials i significativament en les pensions, com pel que fa a la conciliació de la vida professional i personal i les diferències encara existents en els rol de cuidadors i cuidadores que homes i dones encara mantenen i que fan més difícil la reincorporació i la promoció laboral de la dona, així com la seva capacitat per mantenir una carrera professional estable. La desigualtat de gènere comporta una baixa participació de la dona en el mercat de treball que té conseqüències directes sobre els ingressos de les llars a curt termini, tenint en compte que quan estan ocupades, també són més propenses a l'ocupació temporal o a temps parcial involuntària i a condicions laborals més precàries que suposen per si mateixes exposició a l'exploació i a sous baixos i la pobresa dins la feina, i suposa un detriment en el potencial de creixement de les nostres economies.¹⁸

5. La desigualtat intergeneracional: pobresa infantil i precarietat laboral juvenil. A Europa especialment, si algun fenomen especial i específic s'ha pogut observar en relació amb l'augment del nombre de persones en risc de pobresa o exclusió ha estat el diferencial d'incidència entre generacions, afectant aquest augment de la pobresa especialment a la infància i el risc d'exclusió social i laboral especialment a la gent jove, a diferència de les persones adultes i de la tercera edat que han aguantat millor les conseqüències de la crisi. La primera derivada és que no està tant clar que les generacions d'infants i joves que avui i demà prendran el relleu dels adults actuals puguin tenir accés a uns estàndards de vida igual o superiors als que hem gaudit fins fa ben poc a les economies occidentals. Aquest patró, no només suposa una amenaça en termes de cohesió social present, sinó que posa en risc les bases del nostre creixement econòmic potencial en el futur, així com el pacte social que faci viable les nostres institucions democràtiques, tal i com les hem conegut fins ara.¹⁹

6. Les conseqüències sobre l'estat del benestar de les polítiques d'austeritat. La recepta de la responsabilitat fiscal desaforada, sense cap condicionant social, en forma de reducció del dèficit accelerada va propiciar ajustos que es van focalitzar més en la reducció de la despesa, sobretot la despesa social, que no pas en l'augment dels ingressos. En els països més colpejats per la crisi d'endeutament, aquesta recepta ha tingut una factura enorme per a les classes mitjanes i treballadores en forma de retallades al nostre Estat del benestar, tant al nostre sistema de transferències i prestacions que actuava com a xarxa social contra la pobresa i l'exclusió, com d'igualtat d'oportunitats en l'accés a serveis bàsics fonamentals com ara la salut, l'educació (dels zero a tres anys especialment) i la cura dels infants. Un retrocés difícil de revertir que tindrà conseqüències sobre els nivells de desigualtat que patim durant anys. Tot i que l'estat del

¹⁸ OECD (2015) . *"(Women) are still about 16% less likely to be in paid work and earn about 15% less than men. If the proportion of households with working women had remained at levels of 20 to 25 years ago, income inequality would have increased by almost 1 Gini point more on average. The impact of a higher share of women working full-time and higher relative wages for women added another brake of 1 point."*

¹⁹ Save the Children (2016) Ending Educational and Child Poverty in Europe. *"More than 26 million children are at risk of poverty or social exclusion in Europe. (...) Between 2008 and 2014, the number of children at risk of poverty or social exclusion in Europe went up by more than 700.000. The percentage of children at risk of poverty and exclusion in the EU increased by up to 2 percentage points (pp) between 2008 and 2012. (...) In EU Member states the risk (of poverty or social exclusion) is 28% for children compared with 24% for adults. The share of children AROPE is 5 pp higher or more in 9 (out of 28) countries."*

benestar i el sistema de redistribució han amortit en part les desigualtats econòmiques creixents creades pel mercat amb la gran recessió, el grau de compensació ha estat molt més baix de l'esperat, sobre tot a partir de la segona caiguda del PIB a partir de 2012.

7. La falta de progressivitat del sistema impositiu i el frau fiscal.²⁰ Els impostos són l'eina bàsica de redistribució però la gran mobilitat del capital i la seva capacitat per trobar forats impositius o la competència deslleial entre Estats està fent perdre aquesta capacitat. Una elevada càrrega d'impostos sobre el treball i l'opacitat dels paradisos fiscals continuen al cor dels problemes del sistema impositiu. En aquest sentit, si volem redistribuir millor caldrà ser més eficaços i equitatius en la recaptació i més justos en la distribució.

En aquest context, és difícil d'explicar per què les institucions europees i els Estats membres no han estat capaços d'abordar explícitament el repte de l'augment de la desigualtat econòmica fins el moment, no només en termes de cohesió i la justícia social, però en termes de creixement econòmic i creació d'ocupació de qualitat.

Aquesta és la principal raó per la qual, des del Parlament Europeu hem volgut posar de relleu la necessitat d'abordar el problema de la desigualtat com una prioritat si volem recuperar una senda de creixement sostenible i creació d'ocupació de qualitat²¹.

Proposem, per tant, un reposicionament d'Europa en relació amb les polítiques econòmiques posades en marxa a partir del 2010 amb la crisi financera. El primer i principal canvi és fer que la desigualtat econòmica sigui una monitoritzada i abordada de forma prioritària per les institucions europees en la seva agenda de coordinació econòmica anomenada Semestre Europeu. Això ens porta a fer un diagnòstic crític dels resultats obtinguts fins al moment, tant a través de l'agenda socioeconòmica posada en marxa el 2010 amb l'Estratègia Europa 2020 com amb tot el nou aparell de coordinació econòmica posat en marxa el 2011 amb el Semestre Europeu. I proposo fer-ho seguint l'herència de les millors polítiques europees de cohesió i d'inversió i la seva trajectòria pel que fa a la coordinació de les polítiques socials, en particular pel que fa a la lluita contra la pobresa i l'exclusió social, però també en termes de millora de les condicions laborals i socials, així com en termes de polítiques actives d'ocupació o d'enfortiment dels drets sindicals i dels treballadors, actualització del nostre Estat del benestar per millor la igualtat d'oportunitats i modernització del nostre sistema fiscal per millorar els efectes sobre la lluita contra la desigualtat de la redistribució.

²⁰ Piketty, T. (2013) *Capital in the Twenty-First Century*.

²¹ European Parliament (2017) *Draft Report on combating inequalities as a lever to boost job creation and growth* (2016/2269(INI)). Committee on Employment and Social Affairs. Rapporteur: Javi López

Reflexions finals

L'escenari després de la desfeta

Eva Granados

Enllesteixo les conclusions de l'*Informe Social* els mateixos dies que té lloc a l'aeroport d'El Prat un important conflicte al voltant de les condicions laborals de les subcontractades d'AENA. Molt abans que esclatés la crisi econòmica, quan hi havia grans inversions al nostre país i es posava en marxa la Terminal 1 de l'aeroport, la UGT va fer una campanya de denúncia en què alertava de la incompatibilitat de tenir un aeroport de primera amb salaris i condicions *low cost*. Ja llavors els sindicats reclamaven una comissió de seguiment de la qualitat de tots els llocs de treball de les múltiples empreses que operaven a la infraestructura davant el risc de precarització. No és el primer conflicte laboral important ni serà l'últim si no es posa fi a l'explotació laboral com a vehicle de grans beneficis empresarials mentre els Governos legislin contra els interessos de la majoria i l'empresa semipública miri irresponsablement cap a un altre costat.

La situació d'aquests treballadors, responsables de la nostra seguretat i que guanyen uns 850 euros nets al mes, és un exemple categòric de la nostra situació social. Processos de privatització, la regulació de la contractació pública que permet la devaluació de les condicions laborals per guanyar licitacions, les reformes laborals que legalitzen aquestes condicions i la irresponsabilitat d'empreses i les responsabilitats polítiques davant d'aquestes situacions són moviments de fons que tenen conseqüències. Els articles del professor Eduardo Rojo i de la professora Encarna Perán ens han donat arguments i xifres a la situació del mercat laboral català.

Un any més, i aquest ja és el quart, l'*Informe Social* de la Fundació Rafael Campalans aporta una mirada més sobre la situació social del nostre país. Com hem dit en altres edicions, volem contribuir als debats al voltant de les desigualtats socials a través de la divulgació, l'anàlisi i les propostes de millora de les condicions de vida de la nostra societat. Un informe que va néixer quan estàvem immersos en la pitjor crisi de les darreres dècades i que continua en un moment en què el creixement econòmic omple titulars i sembla que les conseqüències de la crisi passen a un segon pla. Un informe que enguany analitza noves desigualtats, com és el cas de l'*open data*, amb la paradoxa que suposa que un moviment adreçat a democratitzar l'accés a la informació pública acabi reforçant les desigualtats socials si el coneixement i l'ús de les dades no es distribueixen de manera equitativa entre tota la ciutadania.

L'actual situació, segons els grans indicadors de l'economia espanyola i també la catalana, és positiva. La Nota de Conjuntura Econòmica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya del mes de juliol destaca la revisió a l'alça del creixement del comerç mundial i les previsions econòmiques de la zona euro i de l'economia espanyola, així com l'acceleració de l'economia catalana en el segon trimestre fins a una variació intertrimestral de l'1%. Un augment de les exportacions de béns d'inici d'any d'un 10,4%, del turisme estranger un 10,5 % i de la seva despesa turística un 13,6 %. També les dades d'ocupació - sense entrar en l'anàlisi qualitativa- són positives: l'afiliació a la Seguretat Social augmenta el 4% el segon trimestre

i acumula gairebé tres anys i mig de creixement. També la taxa d'atur té un bon comportament i baixa fins al 13,2% el segon trimestre i els costos laborals es redueixen en un 1,2 % el primer trimestre del 2017, després de caure un 0,2% l'any anterior. El flux de nou crèdit augmenta i continua el desendeutament del sector privat. Catalunya va bé, ens diu el Govern.

Al costat d'aquestes dades positives, i sense oblidar que la situació social a Catalunya és millor que la del conjunt d'Espanya, hem de complementar la fotografia de la nostra societat amb les dades més significatives pel que fa al mercat de treball i també de la inclusió social. Els articles de l'Eva Pino i de l'Encarna Perán evidencien que, tot i els canvis de tendència, mantenim una elevada taxa d'atur, s'ha perdut població activa i ha devallat el nombre d'hores treballades. S'està produint un envelliment de la població activa i ocupada alhora que es produeix un increment de l'excedent d'explotació empresarial enfront de la disminució de la remuneració als treballadors i treballadores. Socialment, i tenint en compte la cobertura que donen les prestacions i subsidis d'atur, així com la Renda Mínima d'Inserció, cal dir que 1 de cada 3 treballadors aturats i registrats a l'oficina del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) no tenen cap tipus de prestació ni cobertura. Una baixa cobertura que és encara més gran si observem les persones cobertes per prestacions en relació a les persones aturades que ens diu l'Enquesta de Població Activa (EPA) que són més que les que s'apunten a les oficines de treball. També, i a diferència de la resta d'Europa, hem vist com es disparava el sobreesforç en el manteniment de l'habitatge entre les famílies amb menors ingressos i com segueixen en dades alarmants els desnonaments d'habitatges, especialment entre llogaters. Els articles de la Carme Trilla i la Carme García Lores han posat llum sobre les dades d'habitatge i pobresa energètica que constaten que, amb els minsos ingressos de les famílies, l'accés i manteniment en condicions adequades de la llar esdevenen un luxe per una part important dels nostres conciutadans.

Les finances públiques també han anat millorant els darrers anys. El darrer informe de conjuntura ens remarcava com la recaptació tributària de la Generalitat augmenta un 10,8 % la primera part de l'any 2017, i la de l'Agència Estatal d'Administració Tributària a Catalunya un 5,7 %. A més, la recaptació tributària de la Generalitat augmenta un 10,8 % la primera part de l'any, i la de l'Agència Estatal d'Administració Tributària a Catalunya un 5,7 %. Catalunya va bé, ens diu el Govern. Les finances catalanes estan millorant, no així algunes polítiques públiques imprescindibles per a millorar la situació social dels catalans. Enguany ens hem endinsat en els en dos col·lectius especialment vulnerables: els infants i joves i les persones amb discapacitat. Trobareu dades i arguments als articles sobre educació del professor Jaume Aguilar i de la presidenta de la Confederació Espanyola de Persones amb Discapacitat Física i Orgànica (COCEMFE) Pilar Díaz sobre discapacitat. L'article sobre l'equitat del sistema educatiu ens recorda que la despesa pública educativa a Catalunya suposa la inversió pública més baixa de tot Europa i de tot el món desenvolupat en proporció al PIB. També continuem un any més sense inversió pública en el primer cicle d'educació infantil: les llars d'infants no mereixen ni un euro de l'administració que es felicita per augmentar la recaptació fiscal. L'altre important col·lectiu que necessita de polítiques sòlides per reduir les desigualtats d'origen o sobrevingudes són les persones amb discapacitat. Les desigualtats en l'atenció a l'autonomia personal i l'atenció a la dependència continuen després que hagi passat ja una dècada de l'aprovació de la llei: més de 90.000 persones amb dependència a Catalunya i amb dret a una prestació estan a l'espera d'accedir al sistema de protecció.

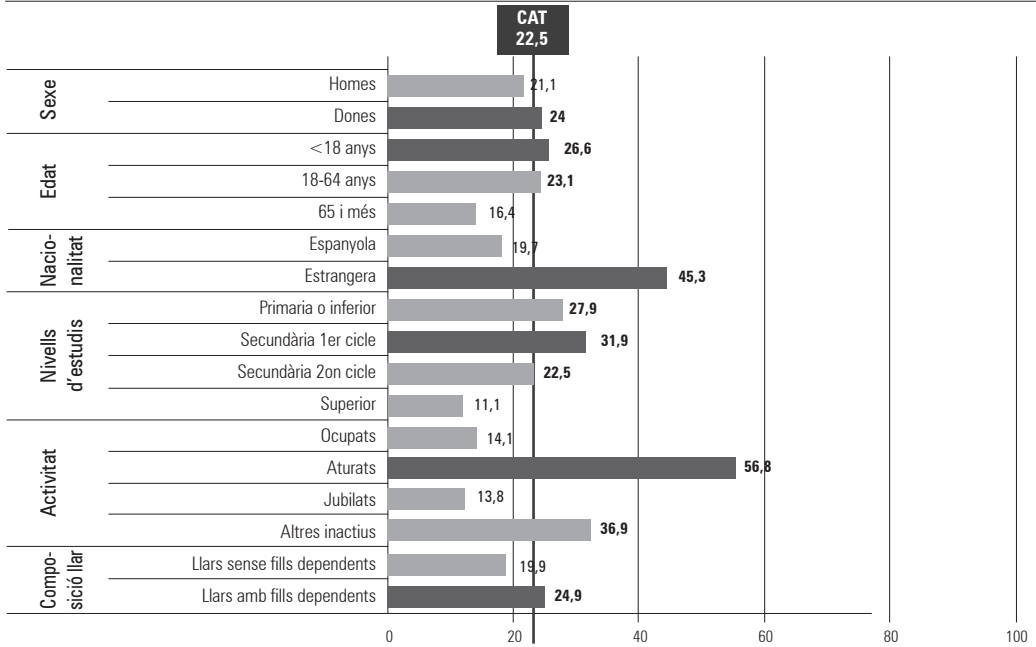
Una sortida de la crisi desigual

El 2016 ens deixa unes xifres d'evolució de la pobresa i l'exclusió social amb llums i ombres: els indicadors van millorant any rere any però no ho fan per a tothom igual ni a la mateixa velocitat. En síntesi, i atenent als diferents grups que estudia l'Enquesta de Condicions de Vida, la probabilitat de ser persona pobre o en risc d'exclusió a Catalunya és més alta si pertany a un d'aquests grups: ets una dona, ets menor d'edat, de nacionalitat estrangera, amb estudis de primer cicle de secundària, estàs a l'atur, vius de lloguer i/o vius en una llar amb fills dependents. Aquest és el perfil que tenim des de l'inici de la crisi que va capgirar la tendència de concentrar la pobresa entre les persones de més edat per passar a ser els infants i joves els més castigats pel risc d'exclusió social.

Dels gairebé set milions i mig de persones que viuen a Catalunya, hi ha 1.654.900 que es troben bé en situació de risc de pobresa (el 2016, això implicava aconseguir menys 10.054,40 euros d'ingrés l'any per una persona o 21.114,20 per dos adults i dos infants), i/o bé en situació de privació material severa (basant-se en les condicions de l'habitatge, la disponibilitat de béns durables, els retards en els pagaments i la falta de capacitat per fer front a les necessitats materials bàsiques com mantenir la temperatura adient a casa, menjar proteïna cada dos dies o poder reposar la nevera si s'espantia), i/o bé viure en llars amb intensitat de treball molt baixa, és a dir, que aquells que poden treballar han aconseguit feina durant menys de tres mesos. 2 de cada 10 catalans es troben en una o més d'una d'aquestes circumstàncies (22,5% Taxa AROPE - *At Risk Of Poverty and Exclusion*-). Avui a Catalunya més de la meitat de les persones aturades, 4 de cada 10 persones de nacionalitat estrangera, 1 de cada 4 llars amb fills petits, i 1 de cada 4 infants i joves estan en risc de pobresa.

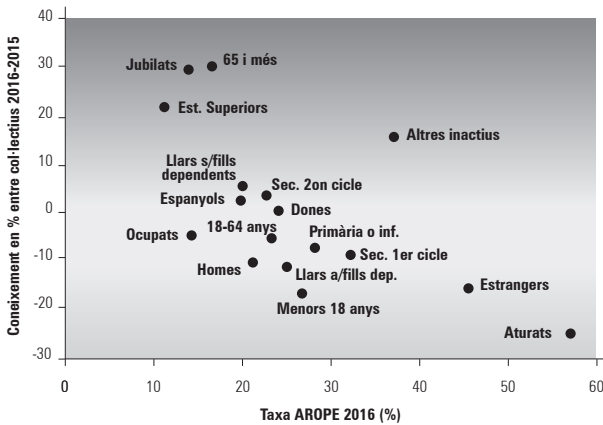
Als gràfics que podeu veure a continuació hi ha reflectides les taxes per col·lectius com una foto fixa i el núvol de punts ens dona informació sobre l'evolució de la Taxa AROPE entre els col·lectius estudiats d'un any a l'altre. Pel que fa a l'evolució respecte l'any anterior, el més destacable és l'empitjorament de la situació de les dones en un 1% mentre que als homes disminueix lleugerament i l'augment de persones de més edat i jubilades, que tot i estar per sota de la taxa AROPE de la població general i no haver vist minvats els seus ingressos, a l'augmentar el llindar de risc de pobresa un 4% per la millora d'ingressos del conjunt de la ciutadania, i alhora les pensions que abans es trobaven fora de risc i que no han estat revaloritzades al mateix nivell que ho fa el conjunt de la població, s'incorporen dins del llindar de risc de pobresa.

Gràfic 1. Taxa de risc de pobresa o exclusió social (AROPE) a Catalunya 2016. Dades en percentatges



Font: Idescat

Gràfic 2. Evolució de la taxa de risc de pobresa 2015-2016 per col·lectius



Font: Idescat

Una societat més desigual després del tsunami

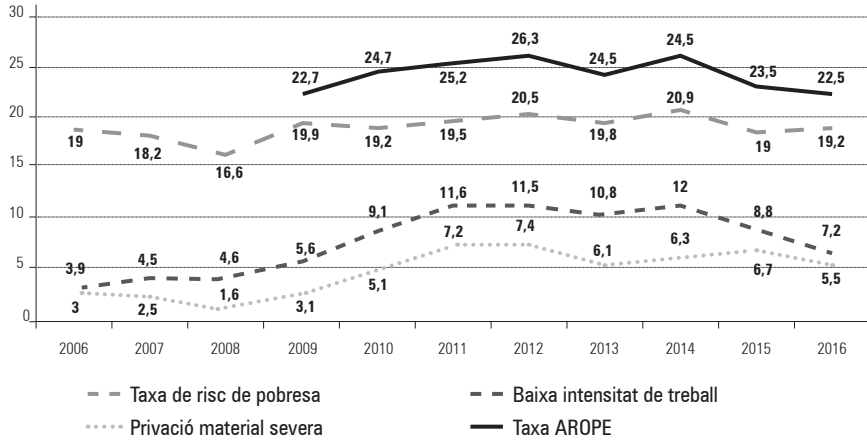
El referent més institucional en forma de compromís col·lectiu més ambiciós pel que fa a la lluita contra la pobresa el trobem a l'Estratègia Europa 2020. Va ser el març del 2010, data de la comunicació de la Unió Europea "Europa 2020, una estratègia per un creixement intel·ligent, sostenible e integrador". Una agrupació d'objectius per aconseguir la coordinació d'un model de creixement econòmic i social que volíem que aconseguís una economia basada en el coneixement i la innovació, sostenible, integradora i que fomentés un nivell d'ocupació i de cohesió social i territorial. Queda lluny la data i queden lluny els objectius que es pretenien assolir. En aquesta línia, l'article de l'eurodiputat Javi López i el David Fuentes, de la seva oficina parlamentària, lamenta que les institucions europees i els estats membres no han estat capaços d'abordar el gran repte econòmic i social que suposa la desigualtat econòmica entre els estats europeus i dins d'ells.

Sense entrar en la comparativa entre territoris, hem volgut en aquesta quarta edició de l'*Informe social* posar la mirada en la Catalunya que ens deixa la crisi pel que fa a pobresa i l'exclusió social. Un viatge ràpid pels principals indicadors que l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) ens ofereix i que ens fa concloure que potser la recessió econòmica ha passat, però hem perdut una dècada d'evolució social.

La crisi i la seva gestió política i econòmica es porta per davant una davallada dels indicadors socials que, tot i portar tres anys amb creixement econòmic i millora de l'ocupació, veiem amb preocupació, donat que no recuperem els nivells de cohesió social que teníem abans d'entrar-hi. Malauradament, tots els objectius que com a societat europea, espanyola i catalana ens vàrem marcar, hagin estat arrabassats per una gestió de la crisi basada en la davallada salarial i la màxima austeritat, que ha retallat serveis públics, rebaixat el sistema de protecció social i empobrit fins i tot a les persones que tenen un lloc de treball.

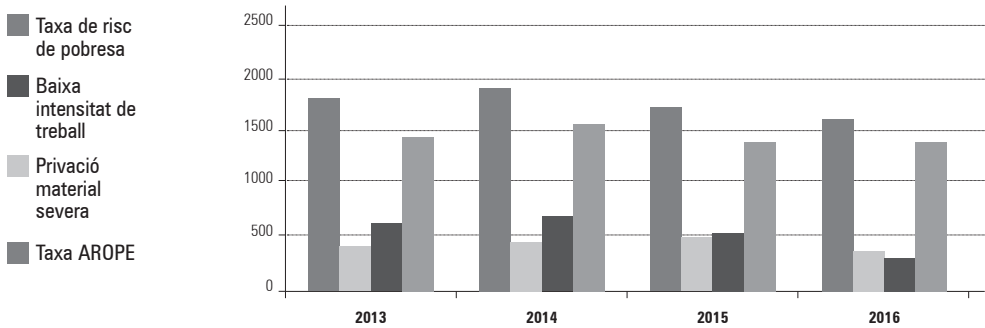
Quin és el balanç? Com quedem després de la desfeta? Fins a quin punt ens hem recuperat? I per on han d'anar les polítiques públiques i el diàleg social a partir d'ara? El darrer informe de la Unió Europea sobre la situació d'Espanya presentat el mes de març alertava de la poca eficàcia de les polítiques públiques espanyoles per reduir la pobresa i la desigualtat i situava aquests temes i la situació del mercat laboral entre els principals reptes del nostre país.

Gràfic 3. Evolució de la taxa de risc de pobresa o exclusió social (taxa AROPE) i els seus components. Dades en percentatge



Font: IDESCAT, a partir de dades de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE. Càlcul efectuat sobre la població de 18-59 anys i aplicat a la població de 0 a 59 anys.

Gràfic 4. Evolució de la taxa de risc de pobresa o exclusió social (taxa AROPE) i els seus components



| | | | | |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Taxa de risc de pobresa | 1463,1 | 1538,4 | 1400 | 1405,9 |
| Baixa intensitat de treball | 620,8 | 678,5 | 497,4 | 405,7 |
| Privació material severa | 450,5 | 465,2 | 491 | 406,5 |
| Taxa AROPE | 1811,4 | 1913,5 | 1737,9 | 1654,8 |

Font: IDESCAT, a partir de dades de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE. Càlcul efectuat sobre la població de 18-59 anys i aplicat a la població de 0 a 59 anys

L'evolució dels components de la taxa AROPE ens situa a dia d'avui en la mateixa situació, si fa o no fa, que el 2010 pel que fa a taxa de risc de pobresa: una situació lleugerament millor en intensitat de treball i en privació material. És a dir, després de tres anys de creixement econòmic ininterromput amb dades rècord respecte els països del nostre entorn i un cop hem recuperat moltes de les variables macroeconòmiques prèvies a la crisi, podem afirmar que socialment encara estem immersos en ella. A més, és molt rellevant el diferent comportament que han tingut les tres variables que componen l'ARPE i especialment la que té a veure amb el treball i la pobresa severa. Si ens comparem amb la resta d'Espanya podem comprovar que la nostra situació pel que fa al mercat laboral al llarg dels anys de crisi ha estat millor i també pel que fa a la intensitat del treball a les llars catalanes, amb diferències en les que arriba a doblar-se la quantitat (enguany Catalunya se situa en 7,2 mentre que el conjunt d'Espanya es troba en 14,9). No passa el mateix amb la privació material severa: en alguns moments de la crisi, Catalunya ha estat la comunitat autònoma que més pobres severs ha aportat a l'estadística del conjunt de l'Estat, i si veiem la diferència d'enguany és molt petita (5,5 a Catalunya davant els 5,8 del conjunt d'Espanya).

En la mateixa línia, comprovem com la recuperació de la taxa de pobresa i de la intensitat de treball es produeix a una velocitat que no observem en la privació material severa. La reivindicació de la cobertura de les prestacions d'atur i especialment a nivell autonòmic de l'enfortiment de la Renda Mínima d'Inserció i de la creació de la Renda Garantida de Ciutadania tenien tot el sentit, veient com la pobresa més intensa a Catalunya necessitava una actuació pública que no ha tingut els darrers anys on la cobertura de la prestació autonòmica ha anat baixant durant tots els anys de la crisi. Esperem que la posada en marxa de la Renda Garantida i els ajustos que s'hagin de fer en la seva implantació faci que aquesta situació millori substancialment en els propers exercicis. També cal tenir present que per posar en marxa la Renda Garantida caldrà més ingressos públics, una reestructuració de les prestacions socials que actualment existeixen així com una vinculació clara amb els itineraris d'inserció social i laboral que només seran possibles amb un reforç dels serveis públics d'ocupació i els serveis socials.

És important retenir i recordar cada cop que veiem una anàlisi triomfalista de la sortida de la crisi o que ens diguin que no cal fer un esforç en la inversió social, en la lluita contra les desigualtats o que és hora de baixar impostos, que a la Catalunya del 2017 hi ha més de 400.000 persones que malviuen en una situació de privació material severa.

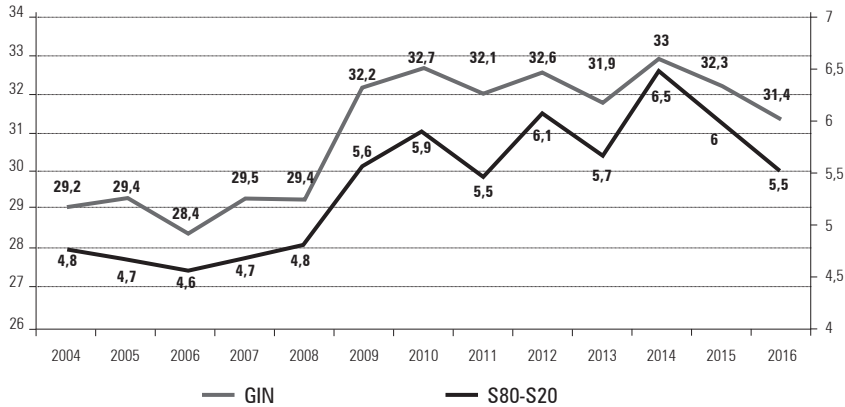
I què ha passat amb la distribució de la renda? Una altra dada important per analitzar com ha anat evolucionant la desigualtat és veure la relació de renda S80/S20, és a dir, la relació entre la proporció dels ingressos totals del 20% dels ciutadans amb ingressos més alts i els que han rebut el 20% de ciutadans amb els ingressos més baixos. En aquest cas, quan més gran és l'indicador més gran és la desigualtat. També mostrem l'evolució de l'Índex Gini, mesura present a tots els estudis de desigualtats. Fem una mirada de com ha evolucionat abans, durant i al final de la recessió econòmica i en aquests anys de bonança macroeconòmica. En el cas de l'Índex Gini, varia entre 0 i 1: en una societat en la que tothom té iguals ingressos seria de 0 i una en la que una única persona tingues els total d'ingressos l'Índex de Gini seria 1 (al gràfic apareix en una escala de 0 a 100).

És incontestable que tant un índex com l'altre estan mostrant una evolució favorable des que s'està creant ocupació i creixent econòmicament. Però cal posar l'atenció en les dades amb què ens trobem en relació a les que havíem tingut abans de la crisi i que, tot i constatar la bona tendència, cal posar de relleu que estem molt lluny de mostrar dades equiparables a la mitja europea. Pel

que fa a la relació de renda S80/S20 ens hem situat al valor de 2011, el 20% de la població amb més ingressos guanya 5,5 vegades més que la mateixa proporció del que menys ingressos tenen. Estem molt lluny encara de les xifres que teníem amb una dispersió de renda menor el 2006 amb gairebé un punt menys. Pel que fa a l'Índex de Gini, està disminuint des del 2014 però el 2006 es trobava tres punts per sota.

Al llarg de l'*Informe social* s'ha anat dient, des de diferents enfocaments i parlant de diferents polítiques sectorials o col·lectius que si hi ha una reforma que cal fer i ha de ser la prioritària és la del mercat laboral. Necessitem urgentment que la negociació col·lectiva torni a les empreses i als sectors i que els interlocutors socials es reforcin per tal de traslladar a salaris la riquesa que el país està generant. També que la negociació col·lectiva i les relacions laborals tinguin en compte la dispersió salarial dins de les mateixes empreses i llocs de treball. Només així tindrem creixement econòmic sòlid i just socialment. És necessari que el govern negociï i aprovi a l'alça l'import del salari mínim interprofessional, però és imprescindible que augmentin els salaris i també la seva aportació al PIB nacional que no deixa de créixer afortunadament.

Gràfic 5. Evolució dels indicadors de distribució personal de la renda (Índex de GINI i S80/S20)



Font: : IDESCAT, a partir de dades de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE.

| | GINI | S80-S20 |
|------|------|---------|
| 2004 | 29,2 | 4,77 |
| 2005 | 29,4 | 4,67 |
| 2006 | 28,4 | 4,59 |
| 2007 | 29,5 | 4,71 |
| 2008 | 29,4 | 4,83 |

Per acabar...

L'any passat posàvem l'accent en l'Agenda per la Igualtat. No ha canviat tant la situació del nostre país i aquells objectius que plantejàvem llavors els podem tornar a posar damunt de la taula. La lluita contra la desigualtat social i per un creixement just i sostenible ha de ser la prioritat del govern. Més redistribució de la riquesa i més lògica de redistribució en les polítiques públiques. Mercat de treball que ha de permetre millors condicions i salaris i una economia més productiva. Formació al llarg de la vida per aconseguir les mateixes oportunitats per tothom, a l'escola i també entre persones joves i treballadores que estan fent front a una transformació dels llocs de treball molt profunda i per la qual ens hem de preparar. Una reforma fiscal que faci pagar a qui no paga res ara i també més a qui més té, guanya o hereta.

Una aposta per la igualtat d'oportunitats des de la petita infància i, per tant, garantir que tots els infants tenen una escola bressol pública i uns serveis que els acompanyin per a que a l'escola tots els nens i nenes siguin iguals. Un Servei Català de l'Habitatge que doni forma i contingut a la pota de l'Estat del Benestar que tenim molt coixa: la situació dels joves i l'accés i el manteniment de l'habitatge.

Una darrera crida: les múltiples transformacions que s'estan produint a la nostra societat fa que hagi un sector social que no està quantificat però que qualsevol pot identificar qui en forma part. Em refereixo als treballadors i treballadores que ocupen llocs de treball no intensius en coneixement i que són menyspreats en condicions i salaris. Col·lectius en què el sindicalisme tradicional ha perdut pes i que han vist devaluades les seves situacions laborals en els darrers anys. Les principals víctimes de la reforma laboral, sectors amb més temporalitat, amb menys formació al lloc de treball. També aquells que ocupen llocs de treball atípics, becaris, falsos autònoms precaris, economia pseudocol·laborativa, jornades parcials no volgudes... una dualització del mercat laboral que va molt més enllà de la clàssica classificació temporal-indefinit. Aquest col·lectiu que es reconeix explotat laboralment i que no té respostes per part dels governs ha de tenir una actuació pública preferent que abasti reformes legals (laborals, fiscals, de contractació pública), persecució del frau i l'explotació mitjançant la inspecció de treball i l'acció coordinada amb sindicats i organitzacions empresarials responsables així com una estratègia per elevar el nivell educatiu del conjunt de la població, reduint de manera important el fracàs i l'abandonament escolar.

Res de tot això serà possible si no fem que homes i dones gaudeixin d'una igualtat real, mentre les dones siguem més pobres, cobrem menys pel mateix treball, se'ns mati pel fet de ser dones, no accedim als llocs de responsabilitat i haguem de cuidar als petits, grans i dependents davant l'absència de serveis públics suficients no avançarem.

