

Els orígens històrics del dèficit català en polítiques socials

Sergio Espuelas, Alfonso Herranz, Alexander Elu.

Segons les dades publicades per l'IDESCAT, l'any 2005, per agafar un any anterior a la crisi econòmica actual, la despesa social pública a Catalunya era tan sols d'un 17,7% del PIB, una xifra clarament inferior a la mitjana espanyola (20,8% del PIB) i molt per sota de la mitjana de la UE-15 (27,8% del PIB). De fet, si prenem com a referència els països de la UE-15, entre 1995 i 2005 la despesa social catalana només va quedar clarament per damunt de la d'Irlanda. A part del interès que pels acadèmics té analitzar les causes que expliquen perquè uns països destinen més recursos que altres a la política social, el "dèficit social" que arrossega Catalunya s'ha convertit en un tema que ha captat bona part de l'atenció política, i que en algunes ocasions s'ha barrejat amb els debats actuals sobre el model fiscal que ha regit les relacions entre Catalunya i Espanya.

Com indica el seu títol, l'objectiu del treball que han dut a terme els professors Espuelas, Herranz i Elu és analitzar els orígens històrics d'aquest dèficit català en polítiques socials. Segurament una de les principals mancances del sistema actual de protecció social a Catalunya es la precarietat de les polítiques familiars. Tant la dotació d'escoles bressol com el serveis d'assistència domiciliaria a Catalunya estan molt per sota de la mitjana europea, però també per sota de països com Itàlia o Portugal. A l'hora això ajuda a explicar perquè la taxa de fecunditat catalana i la taxa de participació femenina en el mercat de treball són de les més baixes d'Europa. Altres àrees en que el dèficit social ha estat també molt greu són les polítiques d'habitatge i exclusió social. Els serveis socials estan lluny de tenir una cobertura universal i, globalment, el sistema de protecció social es caracteritza per una certa dualitat, on els treballadors formals estan millor protegits que els informals, herència d'un sistema marcadament contributiu, on les prestacions no estaven concebudes com un dret de ciutadania. Com a conseqüència d'aquestes mancances, a principis del segle XXI, l'Estat del Benestar català es caracteritzava per un marcat "familiarisme", on la protecció dels joves sense recursos i l'atenció i cura de les persones dependents recau en bona mesura sobre les famílies (Adelantado i Noguera 2001, Navarro i Quiroga 2003, Espina 2007).

En general, hi ha acord a la literatura a l'hora de buscar l'origen de les mancances del sistema català de protecció social en factors històrics de llarg termini. Com a insistent la literatura històrico-econòmica, els processos de canvi institucional es caracteritzen per una forta dependència del passat (*path dependency*) degut a la consolidació de grups d'interès o de dissenys institucionals que limiten el marge de maniobra de decisions futures. A l'arrencada del segle XXI, els models català i espanyol de benestar compartien amb els d'altres països del Sud d'Europa, com ara Portugal, Itàlia i Grècia, el seu caràcter rudimentari i segmentat, dualitzat, entre els treballadors formals i informals. En tots aquests països, el subdesenvolupament dels sistemes de protecció social seria resultat de processos històrics comuns, ja que l'evolució de les seves polítiques socials s'hauria vist condicionada per aspectes com el caire tardà de la seva industrialització, la persistència d'àrees endarrerides i de dualismes econòmics marcats, els llargs períodes d'autoritarisme polític i la força de l'Església catòlica (Ferrera 1996, Katrougalos i Lazaridis 2003).

En el cas de Catalunya i Espanya, la literatura ha insistit sobre tot en el paper explicatiu fonamental de la dictadura franquista, que hauria consolidat un model de benestar raquític i autoritari, enormement divergent dels models europeus contemporanis, i en el fet que el creixement de la despesa social posterior a 1975 va ser insuficient per portar el nostre país al nivell de la resta d'Europa Occidental (Navarro 2004). Tanmateix, no hi ha hagut fins ara un esforç sistemàtic per identificar amb exactitud el moment d'aparició d'aquest dèficit social, així com les seves causes i la seva evolució al llarg del temps. La finalitat del nostre treball, és, precisament, oferir informació quantitativa el més completa possible sobre l'evolució de la despesa social pública a Catalunya entre 1850 i l'actualitat. L'objectiu és situar Catalunya dintre del marc espanyol i internacional; identificar els principals moments de convergència i divergència amb la resta d'economies de l'Europa occidental i aprofundir en el coneixement de les mancances més greus que ha patit la nostra societat en aquest àmbit al llarg de l'últim segle i mig.

La conclusió més destacable del treball és sens dubte el fet que la despesa pública en protecció social es va mantenir en nivells extremadament baixos a Catalunya al menys fins a finals dels anys 60 del segle XX. Entre 1880 i 1920 Catalunya es va

allunyar ràpidament dels països avançats, que estaven posant en aquell període les bases dels seus futurs Estats del Benestar, mentre que al nostre país les assegurances socials van ser pràcticament inexistents abans de 1919. Per contra, al llarg de la dècada de 1920 i, sobretot, durant els primers anys 30, la despesa social pública catalana va créixer a taxes molt elevades, gràcies al dinamisme en matèria de legislació social dels últims governs de la Restauració (1917-1923) i dels de la Segona República (1931-1936). Des del punt de vista de la història de les polítiques socials catalanes, aquest període és essencial en la mesura que en ell es van donar les primeres passes d'un procés d'apropament institucional del país a les economies europees.

La guerra civil, en canvi, va suposar una interrupció sobtada d'aquest procés. Mentre que a Europa s'avançava ràpidament, des de el final de la II Guerra Mundial, cap a l'establiment des sistemes de seguretat social universals i integrats; el règim franquista va mantenir la despesa social pública en nivells molt baixos, potenciant programes socials de base professional no universals. El resultat va ser un sistema caòtic i fragmentat, escassament solidari i molt ineficient, que va perdurar fins a mitjans dels anys 60. Aquesta es pot considerar com l'etapa més fosca de la història de la protecció social a Catalunya, i com el moment en que es va produir el seu màxim allunyament, tant en termes quantitius com d'estructura institucional, dels estàndards europeus.

No obstant, a partir de 1967 es va produir un gir en aquesta situació, amb l'establiment de les bases de l'actual sistema de seguretat social. Malgrat la supervivència d'alguns trets heretats de l'etapa anterior, com ara un finançament bàsicament contributiu i la forta fragmentació del nou sistema, l'any 1967 va suposar l'arrencada d'un procés de ràpida convergència amb Europa, que va durar almenys fins els anys 80 i que, a partir de la instauració de la democràcia, va estar acompanyat d'una ràpida modernització institucional de la protecció social catalana i espanyola. Tanmateix, en termes quantitius, la convergència mai no va arribar a ser completa i, a partir de principis dels anys 80, la despesa catalana en protecció social va començar a fluctuar a nivells significativament més baixos que els de la mitjana de països de l'OCDE.

Bibliografia

- Adelantado, José i José Antonio Noguera (2001): “Polítiques de serveis socials i rendes mínimes d’inserció: les assignatures pendents de la ciutadania social”, a Gomà, Ricard i Joan Subirats (coords.): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000). Autonomia i benestar*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, pp. 159-194.
- Espina, Álvaro (2007): *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- Ferrera, Maurizio (1996): “The «Southern Model» of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37.
- Katrougalos, George i Gabriella Lazaridis (2003): *Southern European Welfare States. Problems, Challenges and Prospects*. Houndmills: Palgrave.
- Navarro, V. (2004), “El Estado del Bienestar en España”, en Navarro, V. (coord.), *El Estado del Bienestar en España*, Madrid, Tecnos.
- Navarro, Vicenç i Águeda Quiroga (2003): “La protecció social a Catalunya”, a Navarro, Vicenç (coord.): *L'estat del benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 37-85.