

2. POLÍTIQUES DE BENESTAR SOCIAL

2.1 Foment de la família

2.1.1 *Context*³

En tan sols un parell de dècades, Catalunya va viure canvis molt importants pel que fa a les estructures, els models i els valors de les famílies. A principis del segle XXI la família tradicional convivía amb altres models de família: la nuclear, l'extensa, la monoparental, la unifamiliar, o bé les parelles de fet, entre d'altres. També els valors familiars s'havien transformat tant que s'havia produït una esquerda entre néts i avis o, fins i tot, entre pares i fills. Aquell valor de la seguretat que representava per a l'avi o per al pare el fet de tenir una feina «per a tota la vida», semblava haver estat canviat per altres valors com la promoció social o empresarial, el benestar o la independència personal. Passava el mateix amb el fet de tenir una parella «per a tota la vida», ja que el nombre de separacions i divorcis anaven en escreix any rere any i tot plegat es tornava més fràgil i transitori.

Aquests canvis van penetrar a la societat modificant l'aparença i l'estructura de les famílies, però el fet cabdal que va fer canviar radicalment el funcionament familiar va ser la incorporació massiva de la dona al món laboral remunerat, és a dir, a la feina fora de la llar —a casa sempre hi havia treballat, però sense remuneració—. Això va comportar una nova conjugació entre vida professional, vida familiar i vida social, on cada element s'havia d'adaptar als altres. Des de l'empresa s'havia de fomentar la conciliació dels horaris laborals amb els familiars;

3. FLAQUER, Lluís. *Un informe sobre la situació de la família a Catalunya. Un intent de diagnòstic*. Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar i Família, 2002.

des de la família s'havia de potenciar la coresponsabilitat i la consciència d'igualtat en la distribució de les tasques dins de la llar, en l'educació dels infants i en les responsabilitats familiars amb els fills, però també amb els pares. A més, el treball de la dona fora de la llar comportava autonomia i reafirmació personal, llibertat de moviments i independència econòmica que, en definitiva, modificava també la seva dimensió social.

Finalment, és important afegir un aspecte com el de la fecunditat i les taxes de natalitat a Catalunya com a element que també va afectar d'una manera directa en la configuració de les famílies. Segons l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), en menys de deu anys, la taxa de natalitat a Catalunya gairebé es va reduir a la meitat. L'any 1975 van néixer 110.336 infants i ja només el 1981 eren 68.033 naixements. La natalitat va seguir disminuint durant els anys 90, fins al punt que l'índex del país se situava en 1,15 fills per dona en edat fèrtil el 1997, una xifra que representava exactament la meitat del mínim de reemplaçament generacional fixat pels organismes demogràfics internacionals en 2,3 fills. De fet, la davallada de la natalitat s'explica per l'endarreriment en l'edat d'incorporació de les dones a la maternitat —dels 27,9 anys el 1980 s'havia passat als 30,9, el 2003—. Això era resultat de l'educació, l'evolució social i la llibertat assolida per la dona, dels mètodes anticonceptius i de la instauració d'unes perspectives de benestar que havien creat una classe mitjana sòlida i majoritària, allunyada dels criteris de reproducció com a sistema de perdurabilitat econòmica d'interessos. En qualsevol cas, un altre aspecte rellevant en la davallada de la natalitat venia donat per la disminució del nombre de fills per parella. Segons posen de manifest molts estudis, la manca de recursos econòmics porta moltes famílies a tenir menys fills per tal de mantenir els nivells de benestar. Així, la principal raó per la qual es produeixen pocs naixements és essencialment econòmica, tenint en compte que la majoria de pares i mares enquestats desitgen tenir més fills dels que tenen. Al mateix temps, cal subratllar que, dins el conjunt de països europeus, els que tenen un bon sistema d'ajuts a la família són els que mostren unes taxes més elevades de fecunditat.

En tot cas, la situació va tornar a canviar a principis del segle XXI. El total de naixements a Catalunya l'any 2003 va ser de 72.980, un 6,8%

més que l'any anterior, un augment que no es produïa a Catalunya des de principis dels anys setanta. Aquest increment de la natalitat, però, també estava motivat pel creixement de la població immigrant ja que, en aquells moments, un de cada cinc nadons tenia un o tots dos pares de nacionalitat estrangera. Aquest, a més, era un altre element de canvi en les estructures familiars, ja que els col·lectius d'immigrants, per les seves situacions circumstancials, es caracteritzen per la diversitat de motivacions familiars que conformen les seves situacions. Així, compten amb famílies senceres, reagrupaments familiars, famílies incompletes, adults sols convivint amb altres immigrants i joves menors no acompanyats.

Taula 1. Indicadors d'evolució de la natalitat 1975-2003

	1975	1988	1995	2000	2001	2002	2003
NASCUTS VIUS							
Per 1.000 habitants	19,5	10,1	8,8	10,3	10,4	10,7	11,1
Per 1.000 dones de 15-49 anys	79,6	41,8	34,0	40,4	41,0	41,8	43,8
Nens per 100 nenes	108	106	107	106	106	107	107
Total	110.336	60.409	53.809	63.489	64.722	68.315	72.980
SEGONS L'ORDRE DE NAIXEMENT							
Primer fill	46.249	29.181	28.976	33.203	34.338	35.923	38.981
Segon fill	35.237	21.586	19.413	23.910	23.884	25.392	26.508
Tercer fill	17.147	6.558	4.167	4.883	4.818	5.327	5.654
Quart fill	6.673	1.901	825	984	1.066	1.040	1.186
Cinquè fill i següents	5.030	1.183	428	508	617	632	651
Total	110.336	60.409	53.809	63.489	64.722	68.315	72.980

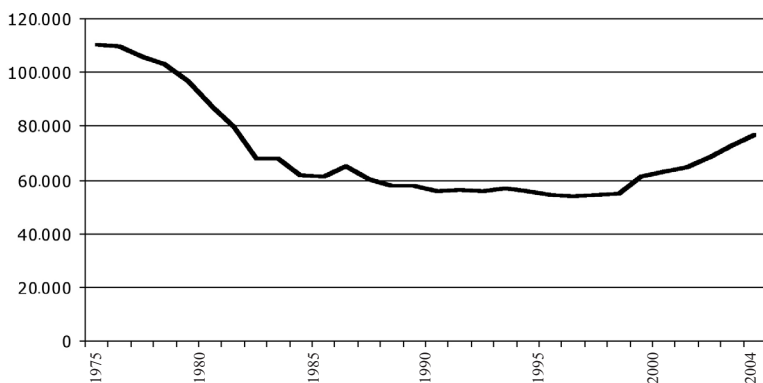
	1975	1988	1995	2000	2001	2002	2003
EN PERCENTATGE							
Primer fill	41,9	48,3	53,2	52,3	53,1	52,6	53,4
Segon fill	31,9	35,7	35,7	37,3	36,9	37,2	36,3
Tercer fill	15,5	10,8	7,7	7,7	7,4	7,8	7,7
Quart fill	6,1	3,1	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6
Cinquè fill i següents	4,6	2,0	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9
SEGONS L'ESTAT CIVIL DE LA MARE							
Mare casada	107.921	55.931	46.911	50.732	50.292	51.407	53.971
% respecte al total de nascuts vius	97,8	92,6	87,2	79,9	77,7	75,3	74,0
Mare no casada	2.415	4.478	6.898	12.757	14.430	16.908	19.009
% respecte al total de nascuts vius	2,2	7,4	12,8	20,1	22,3	24,7	26,0
SEGONS DURADA DEL MATRIMONI EN NÉIXER EL PRIMER FILL							
Menys d'1 any de matrimoni	20.854	6.101	3.152	2.814	2.764	2.889	3.088
1 any de matrimoni	13.888	5.387	4.362	4.817	4.789	4.939	5.150
2 anys de matrimoni	5.091	4.694	4.776	5.039	5.170	5.219	5.388
3 anys de matrimoni	1.964	3.465	4.040	4.100	4.047	4.122	4.418
4 anys de matrimoni	1.043	2.241	2.961	2.946	2.746	2.731	3.045
De 5 a 9 anys de matrimoni	1.441	3.664	4.576	4.802	4.803	4.615	4.797
De 10 anys i més de matrimoni	375	698	724	748	780	795	892
Total	44.656	26.250	24.591	25.266	25.099	25.310	26.778

Benestar social

37

	1975	1988	1995	2000	2001	2002	2003
EN PERCENTATGE							
Menys d'1 any de matrimoni	46,8	23,2	12,8	11,1	11,0	11,4	11,4
1 any de matrimoni	31,1	20,5	17,7	19,1	19,1	19,5	19,2
2 anys de matrimoni	11,4	17,9	19,4	19,9	20,6	20,6	20,1
3 anys de matrimoni	4,4	13,2	16,4	16,2	16,1	16,3	16,5
4 anys de matrimoni	2,3	8,5	12,0	11,7	11,0	10,8	11,4
De 5 a 9 anys de matrimoni	3,2	14,0	18,6	19,0	19,1	18,2	17,9
De 10 anys i més de matrimoni	0,8	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1	3,3
Indicador conjuntural de fecunditat	2,72	1,39	1,14	1,31	1,32	1,33	1,38
Edat mitjana a la maternitat	28,3	28,5	30,3	30,9	30,9	30,9	30,9

Font: Institut d'Estadística de Catalunya: 1975 a 2004. INE 1975

Gràfic 3. Evolució de la natalitat 1975-2004

Font: Idescat (1975-2004). INE 1975

2.1.2 Filosofia

Tot i els canvis en els models i l'estructura de les famílies, el paper social del nucli familiar, potser sota noves formes, seguia essent essencial. La família era entesa, des del Govern de la Generalitat, com la protagonista destacada de la societat humanista i de futur. Era considerada com l'estructura social bàsica i el més important marc de convivència, de transmissió de valors i d'integració social. A més, també s'entenia la família com a factor clau per al desenvolupament i cohesió social del país, contribuint en el creixement natural de la població, satisfent les necessitats bàsiques i l'obtenció de benestar per als seus membres, i disminuint posteriors problemes de desestructuració. Partint d'aquesta base, el Govern va definir la seva política familiar a través d'uns principis que havien de guiar totes les actuacions desenvolupades.

D'una banda, el de la conciliació de la vida laboral i familiar.⁴ Els canvis en els models familiars dels últims temps —com s'ha vist en

4. CARDÚS, Salvador. *Informe sobre propostes d'intervenció per a la conciliació dels horaris laborals, escolars i familiars*. Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar i Família, 2003.

l'apartat anterior—, han abocat les famílies a haver de satisfer moltes responsabilitats quotidianes en uns horaris molt apretats. En general, s'han incrementat les expectatives laborals, els compromisos domèstics i familiars, però també els desigs d'autonomia personal i de temps lliure. Tot plegat ha comportat una reducció del temps que les famílies tenen per dur a terme la seva missió principal, que és la d'educar als infants a través de la convivència familiar, transmetent-los valors, hàbits i actituds. Davant d'aquesta situació, el Govern va propiciar la reflexió i el debat social per buscar solucions que afavorissin l'harmonització i compaginació de les responsabilitats familiars —que tradicionalment havien estat assumides per la dona—. L'objectiu era afavorir la conciliació d'horaris en la perspectiva d'incrementar la capacitat educadora en l'àmbit familiar, la qual cosa havia de repercutir de manera positiva tant en el rendiment del treball escolar com en la qualitat laboral dels recursos humans a l'empresa i, en general, a la millora de la qualitat de vida i de benestar de la població. Aquest, però, va ser un dels cavalls de batalla durant l'època estudiada i respecte al qual encara avui som lluny de la mitjana europea, i concretament dels països nòrdics. De fet, era un plantejament que implicava un canvi cultural molt radical per part de la societat, les empreses i els sindicats. A més, va topar amb la confrontació d'alguns sectors que apel·laven a la competitivitat del país i a la productivitat de les empreses.

D'altra banda, el del suport a aquelles famílies amb més càrrega social, com ara les famílies amb persones grans al seu càrrec, les famílies monoparentals sobre les quals recau molta feina i pocs recursos per tirar endavant els seus infants, les famílies que tenen al seu càrrec alguna persona amb discapacitat, o les famílies nombroses, entre d'altres.

A nivell més general, un altre principi era l'enfortiment de les famílies mitjançant un conjunt de prestacions, és a dir, ajuts i deduccions, de caràcter universal, que poguessin reforçar els nuclis familiars. O bé amb polítiques que els fossin més favorables, com els ajuts a la natalitat, la potenciació dels plans d'habitatge, o els serveis d'assistència a les persones grans, entre d'altres.

També s'entenia que era important fer arribar la informació a totes

aquestes famílies, a través de campanyes de sensibilització o simplement comunicatives. De fet, moltes vegades la manca d'informació era un dels problemes principals a l'hora d'accedir a les ajudes que oferia l'administració.

I finalment, l'horitzontalitat en les actuacions. Una veritable política familiar, no només podia ser pensada des de l'àmbit de benestar, sinó abraçant diferents aspectes que incidien en les famílies i els seus membres i que englobaven actuacions d'altres departaments de la Generalitat. Així, s'inclouïen programes sobre habitatge, sobre ocupació, sobre educació, sobre sanitat, sobre l'àmbit de la justícia, sobre l'empresa familiar agrària, sobre l'atenció als infants, a les persones grans i a les persones amb discapacitat, sobre política fiscal, de suport als joves, d'accés a la cultura, esport o formació cívica, entre d'altres. Per tant, les mesures de política familiar no només es dirigien a la família, entesa com a grup o institució que calia reforçar en el seu model tradicional, sinó també cap a les persones que formen les famílies.

La família sempre va ocupar un lloc privilegiat en les prioritats del Govern. Un exemple n'és l'aprovació, el mes de maig de 1993, del Pla integral de suport a les famílies com a document bàsic d'actuació. Aquest Pla, va ser pioner a l'Estat espanyol, i va constituir una eina de planificació eficaç en l'àmbit de suport a les famílies. En qualsevol cas, va costar molt traduir a la pràctica el discurs polític de CiU favorable a la família. La deficiència de competències legals, els condicionaments econòmics i la manca de sintonia amb l'Estat, van minimitzar els efectes de les polítiques planificades per l'executiu català. A més, en aquells anys les idees dominants en el camp polític i intel·lectual eren reticents envers la família, considerada una institució conservadora, tradicional i arrelada al cristianisme, la qual cosa encara complicava més la capacitat d'actuació.

Afortunadament, durant les últimes legislatures, la percepció vers les famílies va començar a canviar arran de l'anomenada «crisi de valors» de la societat. Des de diferents estaments socials es va reconèixer el paper de la família com a medi educatiu natural en el qual les persones neixen i es desenvolupen, on es formen i on s'aprèn a estimar, a conèixer i a compartir. És, doncs, en el si de la família que rebem les influències

bàsiques per a la configuració de la nostra escala d'idees, valors i actituds, la transmissió de la cultura i també de la nostra llengua.

Amb aquest context més favorable, el Govern va poder promoure actuacions legislatives rellevants per ajustar a la realitat del moment el suport destinat a les unitats familiars. Un exemple molt significatiu va ser la iniciativa precursora del Grup Parlamentari Català de presentar al Congrés dels Diputats, l'any 2000, una proposició de llei de protecció de les famílies nombroses que reformés la llei desfasada de l'any 1971.

Un altre element que fa palesa la significació que s'atorgava a la família va ser el fet que Catalunya es convertís en pionera a Espanya a l'hora de legislar sobre les unions de parelles de fet,⁵ tant heterosexuales com homosexuals, afrontant una realitat social emergent. Després de constatar l'augment de les parelles heterosexuales estables, com també de les homosexuals —segons el Departament de Justícia, a Catalunya l'any 1997 hi havia censades oficialment més de 125.000 parelles heterosexuales i unes 12.000 homosexuals, tot i que ja es preveia que el nombre real era molt més elevat—, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'Unions Estables de Parella, una normativa avançada i progressista que donava resposta a una demanda social.

El mateix dia que entrava en vigor la Llei a Catalunya, el Papa Joan Pau II va realitzar una dura crítica contra les unions de fet, en el decurs de la Trobada Internacional de Polítics i Legisladors d'Europa al Vaticà en què es tractava l'àmbit de la família. Jordi Pujol, present a l'acte, va haver d'escoltar del Papa que «igualar el matrimoni a altres formes personals de relació és una decisió greu que perjudica la institució conjugal i familiar». I afegia: «No es pot subordinar mai la dignitat de les persones i la família a simples elements polítics o econòmics, i menys a les simples opinions d'eventuals grups de pressió». L'endemà, durant la seva intervenció en el seminari sobre família, Pujol, va contestar: «La realitat social obliga moltes vegades al polític a prendre decisions que potser no comparteix. I les realitats socials són les que són, i el polític no en pot prescindir».

5. *Parelles de fet: Una llei per a les unions estables*. Anuari. 1998

2.1.3 *Acció de Govern*

El **Pla integral de suport a les famílies**, aprovat l'any 1993, juntament amb la creació de la Secretaria de la Família, l'any 2000 —que va suposar el canvi de nom del Departament passant-se a anomenar de Benestar i Família—, han estat els dos pilars sobre els quals s'han fonamentat, principalment, les polítiques familiars a Catalunya del període estudiat. De fet, el punt de partida va ser el Pla de 1993 i, després, arran del Decret 93/2000, de 22 de febrer, de creació de la Secretaria de la Família, es van dinamitzar notablement les actuacions de la Generalitat en aquest camp i la política familiar va adquirir una visibilitat més gran a Catalunya.

A nivell de prioritats, aquestes anaven en la direcció de pal·liar la forta davallada de la natalitat i del nombre de fills per parella, en tant que fos possible que les parelles que volien tenir fills els poguessin tenir i, per tant, que se'ls facilitessin els mitjans. Així, es van preparar mesures de foment de la natalitat, amb ajudes per a famílies amb infants menors de tres anys. Mitjançant l'Ordre de 14 d'abril de 1999 es va crear un ajut de 55.000 pessetes per any i infant per aquelles famílies que no superaven uns ingressos ponderats de 2.400.000 pessetes; i durant els anys successius es va anar augmentant l'ajuda i ampliant els límits d'ingressos progressivament, fins arribar a ser universals, l'any 2003. L'ajut tenia la particularitat d'atendre un període, dels zero als tres anys, que genera moltes despeses a les famílies i que no estava cobert a través de l'oferta escolar. Així, tot i que Catalunya anava un pas per davant, amb la decisió d'escolaritzar els infants de tres a sis anys abans que ningú i sense ser obligatori, encara quedava per reforçar l'etapa dels zero als tres anys. En aquest sentit, es va iniciar la creació de 30.000 places d'infants per reformar el programa iniciat ja l'any 1993, i que pretenia aconseguir una xarxa de guarderies suficient i de qualitat distribuïda per tot el territori català. També es va incidir en la creació de guarderies infantils laborals, on es tenia cura dels menors mentre els seus progenitors treballaven. En qualsevol cas, i malgrat que anualment se subvencionaven una trentena de guarderies laborals, aquests centres no van tenir el desenvolupament desitjat.

Pel que fa a les actuacions per a la **conciliació de la vida laboral i**

la vida familiar, les podem dividir en dos grups. D'una banda, es van desenvolupar mesures aplicables al personal al servei de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals arran de la Llei 6/2002, de 25 d'abril. Així, els pares i mares empleats públics podien gaudir durant vuit mesos després de la baixa maternal d'una reducció d'un terç de la jornada sense minvar les retribucions. D'altra banda, el segon grup inclou les mesures destinades al món empresarial privat. Cal fer esment, especialment, de les mesures destinades a perllongar els permisos i les llicències per maternitat o paternitat i per a tenir cura d'un fill o filla, al foment de la flexibilitat horària i a la promoció de serveis d'atenció a infants en els llocs de treball, les quals, tot i que només s'aplicaven a l'Administració de la Generalitat i les entitats locals de Catalunya, havien d'ésser la pauta a seguir per les empreses que prestaven serveis públics i per les altres empreses i entitats que actuaven en el territori de Catalunya. També cal destacar el Programa sobre necessitats d'atenció familiar, que desenvolupava actuacions i reciclatge laboral i donava suport prioritari a la reinserció laboral de persones que decidien reincorporar-se al mercat laboral després d'haver estat un període de temps tenint cura d'altres familiars. En tot cas, tot i que és cert que en aquest terreny no es va avançar prou, també és cert que el fet que fos una competència estatal ho complicava més. A més, des d'alguns àmbits empresarials i sindicals s'evitava el debat sobre aquest àmbit.

Pel que fa a les **famílies nombroses**, les actuacions del Grup Parlamentari Català al Congrés van permetre la descentralització de la gestió, de manera que el títol de família nombrosa pogués ser expedit per la Generalitat. Així mateix, es va crear el Carnet familiar, com a prestació pròpia del Govern de la Generalitat destinada a cadascun dels membres de les famílies que tenien reconeguda la condició de família nombrosa, atorgant-los un conjunt d'avantatges i descomptes en transports, establiments, comerços de lleure i entitats privades —es tractava d'un servei amb unes característiques similars al del Carnet jove.

Respecte a l'horitzontalitat de les polítiques de família, podríem fer una llarga llista d'actuacions desenvolupades des de diferents departaments de la Generalitat que incidien en el terreny social i familiar, pe-

rò només esmentarem aquelles que van ser més rellevants. En qualsevol cas, moltes d'aquestes polítiques queden recollides i explicades de forma més extensa en els seus àmbits corresponents de l'Obra de Govern. En l'àmbit de l'habitatge, des del Departament es va treballar per potenciar les ajudes i modificar els criteris d'adjudicació d'habitatges de promoció pública i de protecció oficial, donant preferència a les famílies monoparentals, famílies amb algun fill amb discapacitat, famílies afectades per la Llei d'arrendaments urbans (que perdien el dret de subrogació), famílies nombroses o famílies de nova creació (menors de 30 anys). En el camp sanitari es van crear una sèrie de programes d'atenció domiciliària per a les famílies amb malalts que no podien sortir del domicili i que requerien cures sanitàries, com el *Vida als anys*. A més, també es van desenvolupar serveis de planificació familiar. En el terreny del benestar social, es va crear el programa *Viure en Família*, per tal de permetre l'atenció de les persones grans o dependents dins l'entorn familiar, donant una atenció personalitzada a les necessitats de cada família. Pel que fa a l'agricultura, es van crear beques per als fills dels titulars d'explotacions agràries que cursessin estudis de capaciació agrària (import del curs, desplaçaments, manutenció i allotjament).

El punt de culminació de tota la política familiar del Govern va ser la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, que va unificar en una normativa completa totes les actuacions que s'havien desenvolupat en aquest àmbit fins aleshores.

2.2 Atenció i promoció del benestar de la gent gran

2.2.1 Context

Al llindar del segle XXI es van produir a Catalunya grans canvis d'ordre demogràfic i socioeconòmic, com és l'envelliment de la població i el conseqüent augment de les malalties cròniques i degeneratives. L'any 1950, la població amb més de 65 anys es xifrava en 278.593 persones, dada que representava el 8,50% de la població catalana total