

habitatge ocupació
educació benestar
social urbanisme
esports salut igualtat
diversitat qualitat

**Polítiques
de suport
a les famílies:
una proposta
des del món local**

**Polítiques de suport a les famílies:
una proposta des del món local**

Polítiques de suport a les famílies: una proposta des del món local



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Informació generada per la Diputació de Barcelona, amb l'assessorament de Cristina Brullet,
professora de sociologia de la família de la UAB.

© Diputació de Barcelona
Primera edició: març de 2003

Disseny i producció: Institut d'Edicions
Impressió: Tecfa Grup
DL: B-15883-2003

SUMARI

Presentació	9
Manuel Royes i Vila, president de la Diputació de Barcelona	
Resum executiu	11
1. Per què cal implementar polítiques de suport a les famílies?	17
2. Quina trajectòria han tingut les polítiques familiars?	21
2.1 A Europa	21
2.2 A Espanya	24
2.3 A Catalunya	26
2.4 Als governs locals catalans	29
2.4.1 Marc legal i competencial	29
2.4.2 Què fan els governs locals?	31
3. Polítiques de suport a les famílies: una proposta des del món local	33
3.1 Principis i valors que inspiren la política i eixos estratègics	33
3.2 Objectius i línies d'actuació	37
3.2.1 Facilitar l'emancipació dels joves per fomentar la formació de noves famílies	38
3.2.2 Crear les condicions socials necessàries per garantir la lliure elecció de tenir fills	41
3.2.3 Facilitar la conciliació de la vida laboral, familiar, personal i social	43
3.2.4 Fomentar la coresponsabilitat dels membres de la família en la vida familiar	46
3.2.5 Promoure la coresponsabilitat família-escola-ciutat-governos en el rol educador	49
3.2.6 Fer pobles i ciutats sostenibles dissenyats per a les necessitats de tots els membres de les famílies	53
3.2.7 Donar suport a les necessitats específiques de les famílies	56
3.3 Línies d'actuació de la Diputació de Barcelona	59

Presentació

Estem a l'inici del segle XXI, un segle que ha començat marcat pels avenços tecnològics i per la globalització, per la internacionalització de l'economia i del coneixement, però també per les reivindicacions de moltes persones per aconseguir viure en una societat més humana i més justa.

Els governs locals som els primers que sentim aquests canvis. La nostra proximitat a la ciutadania ens fa sentir el seu batec amb una immediatesa i potència que cap altre govern no té. Això ens obliga a ser més responsables a l'hora de treballar en la resposta a les noves demandes i noves necessitats que pugui haver-hi. I també a fomentar les noves actuacions creatives que sorgeixen des de la comunitat, acompanyant-les i donant-les-hi suport.

Els canvis creen incerteses i nous reptes, però també demostren la vitalitat de la societat, el seu potencial i la seva riquesa. Avui potser tenim unes societats més complexes, però és innegable que hi ha més possibilitats d'elecció de com es vol viure, de quin camí es vol triar. Una mostra la tenim amb el tema d'aquest document: les famílies. Cada cop hi ha més diversitat de formes familiars i això s'ha de llegir en positiu, perquè implica més llibertat a l'hora d'escollir com plantejar-se un tema tan important com és la convivència amb les persones que estimem.

Els governs tenen la responsabilitat de treballar perquè les persones i les comunitats puguin desenvolupar tot el seu potencial, sense, en cap cas, ofegar-les amb un intervencionisme exagerat. Han de fer possible que les famílies puguin desenvolupar les seves responsabilitats sense intentar suplir-les, i que tothom pugui portar a terme els seus projectes vitals. Volem persones i famílies vives, autònomes i responsables, volem famílies democràtiques i justes. Que tinguin en compte les necessitats dels seus membres i de les altres persones de la societat on viuen. Que siguin solidàries i comprensives, i que tinguin suport quan el necessiten.

Cal treballar, doncs, per aconseguir una societat més justa, perquè sigui real que tothom té les mateixes oportunitats de desenvolupament i d'elecció, perquè els nostres pobles i ciutats siguin més aptes per ser viscuts per tothom, independentment del seu sexe o edat, o de la seva condició física o psíquica, del seu origen o religió, o de la forma de família que triï per viure.

I és des de la proximitat des d'on s'ha de començar a treballar, fomentant el treball en xarxa amb la societat, coresponsabilitzant els ciutadans i els agents de la comunitat, sent un punt de trobada amb les altres administracions i governs, treballant cadascú des de la seva responsabilitat per fer que el segle XXI sigui el de les persones.

El document que presentem vol ser un instrument de reflexió i debat sobre les polítiques de suport a les famílies. Incorpora un important valor afegit, ja que és el resultat d'una tasca realitzada per un equip integrat per ajuntaments, diverses àrees de la Diputació de Barcelona i experts acadèmics. També s'ha de destacar que aborda les polítiques familiars des de la perspectiva del món local, dimensió que trobem a faltar en altres plantejaments, i que aquesta, en estar basada en la quotidianitat de la

vida de les persones, aborda àmbits tan importants i diversos com les necessitats de conciliació, l'adequació de les ciutats a les diferents persones de les famílies, o la necessitat d'oferir una àmplia gamma de serveis adaptats a les necessitats de cada territori.

Per això parlem de polítiques de suport a les famílies: una proposta des del món local.

Manuel Royes i Vila

President de la Diputació de Barcelona

Resum executiu

Vivim una època d'importants canvis demogràfics, econòmics i socials. Les estructures familiars es modifiquen i les formes de convivència es diversifiquen com a conseqüència de diferents factors que es barregen i es retroalimenten: augment de la longevitat de la població, baixa natalitat, incorporació massiva de la dona al mercat del treball remunerat, crisi del model familiar patriarcal, augment de la monoparentalitat, dificultat dels joves per emancipar-se i formar noves famílies, l'aparició de noves desigualtats socials, etc.

Tots aquests factors generen noves demandes ciutadanes que no sempre troben resposta. Efectivament, les polítiques de suport a les famílies no han estat objecte de consideració política més enllà d'un tractament residual adreçat a les famílies en situació de precarietat i d'un discurs familiarista per part dels governs espanyol i català que pressuposa que és la família qui ha de proveir els serveis de benestar als seus membres limitant, així, en gran manera, l'autonomia personal dels ciutadans i ciutadanes.

Els governs locals, per proximitat, sabem com són i què necessiten les persones i les famílies que integren els nostres pobles i ciutats. L'objectiu d'aquest document és, precisament, aportar aquesta dimensió local per definir conceptualment què són les polítiques de suport a les famílies, per què aquestes són necessàries i quines són les principals línies d'actuació que s'han de dur a terme.

El document s'estructura en tres grans capítols. El primer és una explicació del perquè són necessàries les polítiques de suport a les famílies, descriu conceptes i reivindica el rol local. El segon analitza l'estat de la qüestió a Europa, Espanya, Catalunya i les actuacions dels governs locals catalans. Finalment, el tercer capítol és la definició d'una política de suport a les famílies des d'una perspectiva local. Defineix els principis i valors que han d'inspirar la política i 4 eixos estratègics que abracen, transversalment, els 7 objectius de la política. Les línies d'actuació són desplegades per a cadascun dels objectius, previ plantejament del perquè cal actuar en aquell àmbit. Per acabar, es descriu el paper que ha de jugar la Diputació de Barcelona com a Govern local supramunicipal.

Les línies d'actuació són una primera aproximació en la direcció d'assolir els objectius definits i un compromís per continuar treballant en el posterior desenvolupament i implementació dels serveis i iniciatives que es proposen. Un compromís que passa per la necessària definició d'un nou pacte local que reconegui la tasca que els governs locals han desenvolupat i que asseguri un finançament adequat per al millor desenvolupament de les polítiques que realitzen i volen realitzar. La qualitat de les polítiques públiques locals per al millor benestar de les persones dels nostres pobles i ciutats depèn en bona part d'aquest nou pacte local.

Aportar a les polítiques de suport a les famílies la visió i la dimensió local ha estat un exercici gratificant, alhora que necessari, per fer palesa la manca d'anàlisi que, en aquest sentit, existeix en altres plantejaments institucionals de les polítiques familiars. Un exercici que no obeeix tan sols a la voluntat de fer sentir la veu del món local sinó també a la d'encetar un camí d'entesa i treball compartit entre governs locals i el conjunt d'institucions i agents que intervenen en la societat: Generalitat, Estat, empreses, tercer sector, famílies, etc. Ens cal definir una estratègia de país en la configuració del règim

de benestar català a partir d'un projecte públic transversal compartit en el qual tots els actors sumin esforços i optimitzin recursos per al millor benestar de les persones que vivim a Catalunya.

A continuació es presenten 3 quadres que sintetitzen els elements essencials de la política de suport a les famílies que proposem amb la voluntat de facilitar una lectura ràpida, tot i les limitacions que comporta qualsevol simplificació:

- Quadre núm. 1. Principis, valors i eixos estratègics que inspiren la política de suport a les famílies
- Quadre núm. 2. Objectius de la política de suport a les famílies
- Quadre núm. 3. Principals línies d'actuació

Quadre núm. 1: Principis i valors que inspiren la política de suport a les famílies

Dimensió ideològica	Dimensió operativa
<p>Equitat / Cohesió / Progrés social. Compromís per promoure la igualtat d'oportunitats de les famílies des de la diversitat i heterogeneïtat d'estructures familiars.</p>	<p>Treball en xarxa / Participació / Coresponsabilitat social. La complexitat dels problemes i la diversitat dels agents implicats fa imprescindible un nou estil de treball basat en la concertació, en la participació de la ciutadania i en la responsabilitat compartida.</p>
<p>Autonomia personal. Tota persona, independentment de la seva situació familiar, té dret al sosteniment de la seva renda i als serveis de benestar necessaris per gaudir d'una vida digna.</p>	<p>Subsidiarietat / Proximitat / Eficiència social i econòmica. La proximitat dels governs locals permet perfilar solucions més ajustades als problemes, de manera participada i eficient.</p>
<p>Universalitat. Les polítiques es fan per a tothom i els serveis han de tenir una clara orientació normalitzadora dels problemes. La viabilitat de la universalitat en un règim de benestar feble com és el nostre passa, ara per ara, per un accés als serveis segons la capacitat econòmica dels individus.</p>	<p>Transversalitat / Coordinació. Canvis actitudinals i nous estils de treball que modifiquin els actuals models organitzatius per dissenyar polítiques públiques locals de qualitat.</p>
	<p>Planificació estratègica / Coneixement / Avaluació. Adoptar una direcció estratègica i fugir de decisions reactives passa per construir uns sistemes d'informació que permetin generar coneixement i avaluar els resultats de les polítiques.</p>
Eixos estratègics	
<p>Promoure el desenvolupament de pobles i ciutats cohesionats i integradors de la diversitat i pluralitat de famílies. Generar espais de convivència plurals i democràtics a partir del reconeixement, real i efectiu, dels drets i obligacions ciutadanes, des del respecte a la diversitat de formes familiars i fent de la diversitat un valor d'integració.</p>	
<p>Liderar la configuració de polítiques de suport a les famílies de segona generació. Les necessitats que actualment tenen les famílies es manifesten sovint en una demanda de serveis que fa visible determinats déficits que són difícils de cobrir, únicament, amb ajuts directes a les famílies. Promoure polítiques de segona generació vol dir impulsar, des de la flexibilitat, serveis de nova creació, o reformular i estendre els existents, per tal que s'adeqüin a la diversitat de famílies i a la diversitat territorial.</p>	
<p>Fomentar un nou equilibri dels temps de vida professional-familiar-personal-social. Aconseguir un nivell alt de realització en el terreny professional, familiar, personal i social és, per a la majoria de les persones, impossible i porta a nivells importants d'estrès. Cal, doncs, promoure les condicions perquè les persones puguin gestionar millor les seves prioritats, assegurar que les persones puguin triar lliurement i reconèixer a les diferents opcions de vida un mateix valor social.</p>	
<p>Promoure el diàleg i la concertació per convertir les polítiques de suport a les famílies en un veritable treball en xarxa. Apostar per un treball en xarxa que elabori un marc d'actuació global i integral, assumit per tots els agents implicats, i amb una clara assignació de responsabilitats en la implementació de les polítiques.</p>	

Quadre núm. 2: Objectius de la política de suport a les famílies

Problemàtica	Objectiu	Principi o valor
1. Hi ha un retard de l'emancipació dels joves i un ralentiment en la formació de noves famílies.	Facilitar l'emancipació dels joves per fomentar la formació de noves famílies.	L'emancipació dels joves és un dret, una necessitat i un bé per a la societat, ja que incrementa el grau d'autonomia, el compromís personal i facilita la formació de noves famílies.
2. La fecunditat de les dones catalanes és de les més baixes del món. Hi ha distància entre fills desitjats i fills tinguts.	Crear les condicions socials necessàries per garantir la lliure elecció de tenir fills.	Tenir fills és un bé per a la societat i, per tant, les càrregues que se'n deriven han de ser compartides i de coresponsabilitat social.
3. Les dones s'han incorporat al mercat de treball, i existeixen fortes dificultats per criar els fills i atendre les persones amb situació de dependència.	Facilitar la conciliació de la vida laboral, familiar, personal i social.	Produir béns i riquesa aprofitant tots els recursos humans és una necessitat social. El benestar personal i familiar també. Cal crear noves condicions de vida que permetin conciliar les diverses vessants a partir principis d'equitat i eficiència.
4. Continuen existint les inèrcies sexistes en la distribució de les tasques familiars.	Fomentar la coresponsabilitat dels membres de la família en la vida familiar.	Normativament, els drets civils, polítics i socials són iguals per a tothom. Cal assegurar-ne el compliment a la vida quotidiana, eliminant les inèrcies sexistes que acumulen sobre les dones el pes de les càrregues familiars.
5. Hi ha una deslegitimació de l'autoritat patriarcal i és necessari construir una autoritat parental compartida i democràtica, amb el suport de l'escola i la comunitat.	Promoure la coresponsabilitat família-escola-ciutat-governos en el rol educador.	Reconeixement de la importància de l'educació familiar i els models que es transmeten, i de la necessitat de la coresponsabilitat família-escola-ciutat-governos en els processos d'inclusió social.
6. Les ciutats s'han dissenyat al voltant del treball i del lleure. Per a altres usos i per a persones que no participen del món laboral no són plenament funcionals.	Fer pobles i ciutats sostenibles i dissenyats per a tots els membres de les famílies.	El disseny urbanístic, els temps i espais de ciutat, i les facilitats de transport adequats a les necessitats de tots els membres de les famílies, milloren la qualitat de vida i han de ser compatibles amb la sostenibilitat mediambiental.
7. Al llarg del cicle vital, les famílies poden trobar-se en situacions, puntuals o permanents, que requereixen de suports específics.	Donar suport a les necessitats específiques de les famílies.	L'equitat és el resultat d'aplicar el principi de justícia social, que ens permet lluitar contra les desigualtats davant l'existència de situacions i de necessitats específiques.

Quadre núm. 3: Principals línies d'actuació

Àmbits	Programes i actuacions	Objectius						
		1	2	3	4	5	6	7
GÈNERE	Creació de plans d'habitatge municipals	■	■				■	■
	Estimular la concertació amb el sector immobiliari	■	■				■	■
	Paper d'intermediació entre propietaris i llogaters	■	■				■	■
	Habitatge social de lloguer	■	■				■	■
	Fomentar la creació d'entitats sense afany de lucre promotores d'habitatge social	■	■				■	■
HABITATGE	Promoció de la multifuncionalitat en les noves promocions d'habitatge	■	■				■	■
	Promoure la rehabilitació d'habitatges i nuclis antics	■	■				■	■
	Actuacions d'orientació, formació i seguiment per facilitar la inserció professional	■	■				■	■
	Mesures destinades a la creació d'ocupació de qualitat	■	■	■			■	■
URBANISME	Detecció de nous filons d'ocupació	■	■				■	■
	Potenciar els pactes territorials per a l'ocupació	■	■	■			■	■
	Incrementar la taxa d'ocupació de les dones	■	■	■	■		■	■
	Vinculació dels plans d'ocupació a les accions de promoció de l'allotjament	■	■				■	■
OCUPACIÓ	Serveis diversos per a la petita infància: escola bressol, mainaderes, etc.	■	■	■		■	■	■
	Serveis fora d'horari escolar: activitats extraescolars; altres suports, etc.	■	■	■		■	■	■
	Centres polivalents i programes d'atenció a la infància i a les famílies diversificats	■	■	■		■	■	■
	Serveis diversificats per a la gent gran	■	■	■		■	■	■
BENESTAR SOCIAL	Informar, sensibilitzar i educar sobre la necessitat de la conciliació	■	■		■		■	■
	Impuls i suport a la innovació i a la flexibilitat organitzativa del «capital social»	■	■	■		■	■	■
	Mesures de suport a la tasca educativa (mediació, reforç escolar...)					■	■	■
	Sensibilització per reforçar la implicació de les famílies en les escoles					■	■	■
	Promoure la participació ciutadana en el disseny dels pobles i ciutats					■	■	■
	Foment de noves cultures en l'organització quotidiana	■	■	■	■		■	■
TRANSPORT	Reorganitzar els horaris de l'administració i dels serveis municipals			■		■	■	■
	Potenciar l'ús de les noves tecnologies per a tots els ciutadans			■		■	■	■
	Estudiar la possibilitat d'impulsar polítiques de temps			■		■	■	■
	Plans d'educació en la igualtat per a infants i adults	■	■	■	■		■	■
EDUCACIÓ	Potenciar les polítiques de gènere i igualtat	■	■	■	■		■	■
	Facilitar la igualtat jurídica per a les famílies homosexuals	■	■				■	■
	Integració d'immigrants: recepció, acolliment, normalització i gestió del canvi cultural						■	■
TEMPS	Potenciar pobles i ciutats compactes						■	■
	Realitzar estudis de mobilitat urbana i interurbana, i d'ús dels espais públics			■			■	■
	Millorar l'accessibilitat als equipaments i als espais públics			■			■	■
	Potenciar l'optimització d'equipaments			■			■	■
	Potenciar l'existència de serveis d'orientació i mediació familiar				■		■	■
	Programes de tractament, de prevenció i de detecció de violència domèstica				■		■	■
	Programes d'atenció a membres de les famílies en situació de dependència			■			■	■

- Objectiu 1. Facilitar l'emancipació dels joves per fomentar la formació de noves famílies
- Objectiu 2. Crear les condicions socials necessàries per garantir la lliure elecció a tenir fills
- Objectiu 3. Facilitar la conciliació de la vida laboral, familiar, personal i social
- Objectiu 4. Fomentar la coresponsabilitat dels membres de la família en la vida familiar
- Objectiu 5. Promoure la coresponsabilitat família-escola-ciutat-governos en el rol educador
- Objectiu 6. Fer pobles i ciutats sostenibles i dissenyats per a tots els membres de les famílies
- Objectiu 7. Donar suport a les necessitats específiques de les famílies

1. Per què cal implementar polítiques de suport a les famílies?

La societat europea està experimentant importants canvis sociodemogràfics i familiars que han obligat els seus governs a respondre a les noves necessitats d'individus i famílies, en un context en què també han canviat substancialment els valors i l'entorn laboral i econòmic.

A Catalunya també es constaten aquests processos de canvi, els quals, però, s'experimenten més tard que al centre i nord d'Europa.¹ Les pràctiques de la societat catalana contemporània ens porten a observar els fenòmens següents: un alentiment de la formació de noves famílies associat a una tardana emancipació dels joves; un augment important de les famílies de doble salari com a conseqüència de la incorporació massiva de la dona al mercat del treball remunerat; un increment del temps que homes i dones dediquen al treball i al seu «èxit» laboral; la fecunditat és de les més baixes del món, es constata una forta tendència a tenir pocs fills, però a tenir-los des del desig; una major inestabilitat i fragilitat de la parella, que es materialitza en un augment de les ruptures d'unions i, com a conseqüència, en un increment de les famílies monoparentals i de les famílies recompostes amb fills menors. Al mateix temps, l'increment de l'ús de les tècniques de reproducció assistida també fan trontollar els sistemes de filiació tradicionals. I la gent gran té una de les esperances de vida més llargues d'Europa. Tot plegat, fa canviar de manera profunda les dinàmiques i relacions de les persones que viuen en família.

Observem, doncs, un sistema occidental de família i parentiu que experimenta transformacions profundes i dóna lloc a formes i estructures familiars molt diverses i canviants al llarg del cicle vital de les persones. Tant és així que fins i tot els experts en família tenen avui dificultats per definir que és la família.

Hem de tenir present que la família no és una institució «natural» sinó una construcció humana que varia en el temps i en l'espai. Cada tradició historicocultural ha anat construint les seves pròpies regulacions jurídiques sobre el parentiu i les relacions familiars. Així, entre unes i altres societats varia el que és considerat comportament legítim o no dins la família, qui pot o no pot formar una família, quins són els drets i obligacions d'uns respecte dels altres, etc. Hem de ser conscients, però, que la legislació, tot i que va canviant i adequant-se, ho fa de forma més lenta que els canvis socials que es produeixen.

En els darrers anys, hem presenciat l'eclosió d'estructures familiars que s'allunyen del model tradicional de matrimoni amb fills. Per exemple, de forma creixent trobem parelles sense fills o famílies monoparentals, que ja representen el 30% del total de llars tant a Catalunya com a la província de Barcelona, tal i com es pot apreciar a la taula núm. 1.

Com a conseqüència d'aquesta evolució, en l'actualitat hi ha una certa inadequació entre realitat social i legislació. Per aquest motiu, creiem que des del món local, cal definir la família des d'una perspectiva àmplia i inclusiva, que permeti visualitzar la diversitat i la pluralitat de les famílies presents a la nostra societat per poder donar resposta a les seves necessitats.

El respecte a la diversitat familiar ens porta a definir la família com un conjunt de persones unides per vincles de parentiu o de convivència que constitueixen una xarxa de relacions afectives, de cura i econòmiques.

1. Per ampliar la informació es pot consultar els documents «Indicadors socials de l'estructura de les famílies i de la situació de la gent gran a la Unió Europea» i «La situació social a Catalunya. Incidència en l'estructura de llars i famílies», que s'adjunten al CD.

Taula núm. 1. Percentatges de tipus de llar (1996)

	Llar Unipersonal	Famílies monoparentals	Parella o matrimonis sense fills	Parelles o matrimonis amb fills	Altres tipus de llars ²
Alt Penedès	15,1	8,4	22,2	48,7	5,5
Anoia	15,7	8,5	21,1	50,4	4,2
Bages	15,8	8,4	23,5	47,3	4,9
Baix Llobregat	12,2	8,6	20,3	55,4	3,5
Barcelonès	20,7	10,7	20,7	41,7	6,1
Berguedà	19,0	8,7	24,0	42,3	5,9
Garraf	18,5	8,5	22,5	46,7	3,7
Maresme	15,2	8,9	20,9	51,2	3,8
Osona	14,7	8,0	21,1	50,6	5,6
Vallès Occidental	12,8	8,8	21,0	53,8	3,6
Vallès Oriental	12,8	7,9	21,7	53,5	4,0
Província de Barcelona	17,1	9,6	21,0	47,2	5,0
Catalunya	17,3	9,4	21,1	47,1	5,0
Espanya	4	6	11	62	16
UE 15	11	7	20	55	7

Font: Per a les dades de Catalunya, IDESCAT. *Estadística de població de 1996*; per a les dades d'Espanya i de la UE, *Living conditions in Europe. Statistic pocketbook*, Comissió Europea, 2000. Extret de la web associada a la Universitat de Columbia: www.childrenpolicyintl.org.

De la mateixa manera que avui no és fàcil definir què és la família, tampoc ho és definir què és la política familiar. I si ens remetem a altres països europeus, veiem que la política familiar no solament presenta justificacions i tradicions ben diferents, sinó que també s'està redefinint, dia a dia.

De fet, tota política social incideix d'alguna manera en les persones, que poden o no viure en família. Però, en canvi, cal tenir present que la política familiar no afecta totes les persones. En aquest sentit, cal evitar veure la família com una institució omnipresent en el conjunt social. Hem de tenir en compte els processos d'individuació dels drets i deures que la democràcia ha anat construint, i que els projectes i trajectes vitals de les dones i els homes no sempre impliquen estar vinculats a una unitat familiar. És més, la democràcia comporta poder fer ús de la llibertat per escollir la forma de vida privada en el marc dels drets bàsics de cada persona, sigui quin sigui el seu sexe, edat, origen o orientació sexual. En aquest sentit, cal evitar una definició de política familiar que pugui suposar la disminució dels drets individuals de les persones que assumeixen vincles familiars, sinó que, contràriament, els ha de poder potenciar.

Basant-nos en la definició de Flaquer i Brullet,³ considerem que les polítiques familiars són el conjunt d'iniciatives públiques destinades a aportar recursos a les persones que tenen, o volen assumir, responsabilitats familiars perquè puguin desenvolupar en les millors condicions possibles les tasques i les activitats que se'n deriven. Aquesta definició ens sembla clara i útil, perquè dona relleu a la funció social que aconsegueixen les famílies, i a les funcions d'equitat social que han de tenir les polítiques públiques.

2. La columna d'altres tipus de llars inclou les que tenen una importància residual al nostre país: les llars no familiars formades per dues persones o més, les llars familiars sense nucli o amb dos nuclis i més i les llars plurifamiliars. Un nucli familiar és una «unitat jeràrquica intermèdia entre l'habitant i la família» (IDESCAT. *Llars i famílies a Catalunya 1996*. Barcelona: IDESCAT, 2000, 11). N'hi ha de 3 tipus: matrimoni o parella sense fills, matrimoni o parella amb un o més fills no aparellats i pare o mare amb un o més fills no aparellats.

3. Flaquer, Ll.; Brullet, C. «Política familiar a Catalunya: una primera aproximació», 1999. A: Fundació Jaume Bofill. *Les desigualtats socials a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània.

El nostre estat de benestar, que ha aconseguit en altres camps resultats positius en pocs anys, com la universalització del sistema de salut, de l'educació i del sistema de pensions, no ha donat les respostes necessàries a les noves dinàmiques familiars. A Catalunya, cada dia és més evident que la manca de polítiques familiars de proximitat genera importants restriccions a qui vol assumir, lliurament i dignament, responsabilitats familiars.

En efecte, si observem la situació de diferents col·lectius, veiem que els nois i noies joves veuen restringit el seu dret a la inserció laboral, a l'accés a un habitatge propi i, en conseqüència, perceben unes condicions molt negatives per formar una família pròpia; les dones joves, a més, són sensibles a un clima social i laboral que penalitza la maternitat i posa obstacles a la criança serena dels fills i filles.

Les persones adultes, sobretot les dones, es troben amb l'obligació de tenir cura dels seus propis pares i mares amb problemes de dependència, de manera que han de renunciar al seu dret a un treball remunerat i als beneficis socials que se'n deriven, o bé buscar estratègies personals que solament són possibles en famílies benestants.

Els infants i adolescents veuen restringit el seu dret a compartir amb mare i/o pare els seus temps no escolars. Mares i pares es troben davant la necessitat de reconstruir el seu rol parental dins la família sense cap reconeixement polític –que no sigui simple retòrica– de la seva tasca. Algunes famílies amb infants viuen en situacions de pobresa o extrema pobresa que posa en perill el seu procés d'inclusió social. I la gent gran sense família directa que els pugui atendre veuen amb angoixa el seu futur.

Tot plegat, ens presenta un panorama que mostra un dèficit greu de polítiques familiars que tendeixen a eliminar o a reduir les desigualtats socials que generen les dinàmiques del mercat laboral i que penalitzen la maternitat i paternitat responsable, la criança de fills i la cura de la gent gran en situació de dependència.

Així doncs, un dels principals reptes del nostre sistema de benestar és que pugui garantir en el futur pròxim que dones i homes puguin decidir lliurement com volen combinar les responsabilitats laborals i les familiars, segons les seves opcions al llarg de la vida.

Unes polítiques familiars ben orientades han d'incrementar l'equitat i la responsabilitat de dones i homes a l'interior de les seves famílies, i han de poder incrementar els recursos a favor de la inclusió de sectors de població especialment desproveïts de bens materials i/o relacionals.

Al mateix temps, unes polítiques familiars dirigides a crear nous serveis o a regular i estendre els ara existents poden permetre una major eficiència i sostenibilitat del sistema de benestar. En aquest sentit, cal tenir present que, a manca d'una actuació pública decidida, les noves necessitats familiars han generat la creació de treball submergit, molt especialment en el camp de l'atenció a la gent gran i petits infants.

Deixar aquests assumptes en exclusiva en mans del mercat genera un increment important de les desigualtats entre qui pot pagar els serveis que necessita i qui no pot fer-ho, i a més, genera perjudicis molt importants a les persones que treballen a les unitats domèstiques que, massa sovint, no disposen de cap regulació laboral ni poden obtenir els beneficis socials que els correspondria. Fer emergir aquests treballs de proximitat i apostar per la seva regulació implicaria, també, ingressos pel sistema públic de protecció social i la generació de nous llocs de treball.

A Espanya i Catalunya, les polítiques de suport a les famílies han estat un element residual a l'agenda política. Això explica perquè els ajuntaments han hagut de proporcionar nous serveis, sovint sense un

finançament adequat per manca de recursos i sense donar una resposta més satisfactòria a tota la demanda generada pels canvis abans esmentats.

No obstant això, el debat polític i el ressò mediàtic sobre les polítiques familiars és cada vegada més intens. Els partits polítics estan elaborant les seves aportacions i els seus programes d'acció, que hauran de confrontar a les properes eleccions polítiques. En aquest context, cal que el món local prengui posició. Primer, perquè en tot el que respecta als serveis a les persones el principi de subsidiarietat o proximitat és essencial. Segon, perquè estem davant de problemes multidimensionals que afecten a persones interdependents, en tant que mantenen vincles familiars, la qual cosa comporta que sigui més eficaç una intervenció integral i transversal des de la implicació de les diferents àrees de govern local. I tercer, perquè cal un lideratge polític local fort que promogui des de la proximitat la implicació dels diferents actors de la comunitat i l'assumpció de responsabilitats compartides mitjançant un veritable treball en xarxa i relacional per al millor benestar i realització de les famílies dels nostres pobles i ciutats.

2. Quina trajectòria han tingut les polítiques familiars?

2.1 A Europa⁴

Les polítiques familiars als països europeus no són pas de nova creació. Hi ha una important tradició de polítiques familiars a França, Holanda, Àustria o als països escandinaus, encara que amb finalitats diverses d'acord amb el sistema o model d'estat de benestar que cada país va consolidar a la segona meitat del segle xx i d'acord amb el model de família que s'ha volgut reforçar.

Tot i els límits que planteja qualsevol intent de classificació, diversos autors han fet l'esforç d'identificar quins són els models de referència. Particularment interessant és la que proposa Esping Andersen⁵ quan ens parla de règims de benestar construïts a partir de la participació, amb més o menys intensitat, de tres pilars bàsics: les institucions de govern, el mercat de treball i les famílies. De la combinació específica d'aquests actors, distingeix tres tipus de règims de benestar: el liberal, el socialdemòcrata i el continental. El difícil encaix dels països de la Mediterrània en aquesta tríada bàsica, li va portar a afegir posteriorment un quart tipus, el règim de benestar mediterrani, caracteritzat pel seu retard i per l'important rol que té la família en la provisió de benestar.

Cenyint-nos a aquests quatre règims de referència, intentem veure, a grans trets, què els caracteritza com a grup, tot i les diferències que hi pugui haver entre els estats, i com aquestes diferències s'expressen en els respectius nivells de Govern local.

El règim de benestar liberal es correspon amb els països de tall anglosaxó, basats en la tradició liberal de minimitzar el paper de l'Estat, individualitzar els riscos i fomentar les solucions mercantils per a la provisió de benestar. Les polítiques socials tenen caràcter residual d'acord amb una concepció restringida dels riscos socials que han de ser objecte d'una actuació pública, i d'acord també amb una concepció de la família com quelcom que pertany a l'esfera privada de les persones i on l'Estat no ha d'intervenir. Dins el marc de la Unió Europea, aquest tipus de règim de benestar es correspon amb la Gran Bretanya i Irlanda.

En consonància amb aquesta concepció del benestar, a nivell municipal trobem serveis socials adreçats a les famílies que viuen en la precarietat o amb dificultats extremes. Darrerament, però, s'ha produït un canvi, ja que els actuals governs laboristes han dissenyat de forma explícita polítiques familiars dirigides, fonamentalment, a prevenir les situacions i els efectes de la pobresa infantil i familiar, i a la promoció de serveis universals per a la petita infància i serveis extraescolars per facilitar la conciliació de la vida familiar i la vida laboral. Aquest increment i diversitat de serveis són proveïts als ciutadans per la via del partenariat local amb la participació conjunta dels sector públic, el sector privat mercantil i el tercer sector, i comptant sempre amb la participació financera de les famílies. Els governs locals exerceixen una funció de lideratge i coordinació dels partenariats locals i aporten a la ciutadania una detallada i extensa informació quant als continguts i diversitat dels serveis, sense posar especial èmfasi en la distinció entre titularitat pública, privada o privada associativa. S'afavoreix, en canvi, que l'accés i ús dels serveis es faci en funció de la proximitat al domicili de l'usuari i dins de la seva comunitat.

El règim de benestar socialdemòcrata gairebé és sinònim de països nòrdics. Els trets bàsics diferenciadors són: caràcter universal de les prestacions de benestar, cobertura global dels riscos, uns nivells de subsidis generosos, orientació igualitària entre generacions i entre gèneres, i una presència marginal dels serveis de benestar privats.

4. Per ampliar la informació es pot consultar el document «La política de suport a les famílies i a la gent gran a diversos països europeus» i «Polítiques d'infància i família a escala local a Europa», que s'adjunten al CD.

5. Esping Andersen. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

A nivell local, les ciutats sueques, per exemple, ofereixen una àmplia xarxa de serveis que faciliten la vida dels pares i mares que treballen. Són serveis universals i proveïts de forma homogènia pel sector públic al conjunt de la ciutadania. Per aquest motiu, l'assistència social per situacions de precarietat no és un dels components importants de la política social sueca, ja que moltes d'aquestes situacions ja estan assumides dins el sistema d'atenció universal.

El règim de benestar conservador o continental es caracteritza per una mescla de prestacions socials diferents en funció de l'estatus social i del paper que juga la família com a primer responsable en la producció de benestar cap als membres que la integren. Es tracta d'un sistema de protecció social basat en el tradicional model de família patriarcal i, en conseqüència, és un sistema esbiaixat que afavoreix l'home com a cap de la família i en tant que participa del mercat de treball. Països com França, Alemanya, Àustria o Holanda es corresponen amb aquest règim de benestar.

Respecte de les polítiques familiars, però, no podem deixar d'esmentar els importants matisos que distingeixen uns països respecte dels altres dins aquest règim de benestar. Mentre que França desenvolupa una política pronatalista amb importants ajuts financers per fills a càrrec i amb una oferta molt diversificada de serveis públics per donar resposta a les diferents necessitats familiars; Alemanya no contempla una política familiar de forma integrada, tot i l'existència de serveis com centres de dia per a infants, residències per a gent gran o serveis d'atenció domiciliària, els quals són de responsabilitat local.

Finalment, el règim de benestar mediterrani podríem dir que arrenca del conservador, però el familisme hi és molt més intens, de manera que les estructures públiques proveïdores de benestar són més raquítiques i la producció de benestar es basa, sobretot, en les famílies, i en especial en les dones, sobre les quals recauen les tasques d'atenció i cura de tots els membres de la família. Tot i els matisos que hi pugui haver, Espanya, Itàlia, Grècia i Portugal comparteixen aquest règim de benestar, en el qual les polítiques familiars estan poc o gens desenvolupades i la producció de benestar se sustenta en un tipus de família extensa en la qual les xarxes de solidaritat informal cobreixen el dèficit existent en serveis adreçats a les persones.

A nivell local, es constaten diferències significatives fins i tot dins d'un mateix Estat. En el cas italià, contrasta l'escassetat de polítiques locals familiars a les ciutats d'un sud pobre i agrícola, amb unes polítiques municipals de suport a les famílies més generoses i innovadores a les ciutats d'un nord ric i industrialitzat. Tampoc a Espanya existeix un nivell suficient ni homogeni de serveis per a les famílies, en part perquè fins fa ben poc no existia una política familiar explícita; i en part perquè el procés de descentralització de l'Estat cap a les comunitats autònomes ha creat un escenari on els serveis de benestar que desenvolupen els diferents nivells d'administració adopten iniciatives d'abast i característiques diferents, no sempre ben coordinades.

No obstant les diferents trajectòries en la configuració de les polítiques familiars i en els règims de benestar dels estats europeus, podem visualitzar una sèrie de canvis i transformacions que són comunes al conjunt d'Europa:

- a) Canvis en l'estructura demogràfica. Tot i les diferències, el conjunt de països europeus presenten taxes de natalitat baixes, augment de l'esperança de vida de la població, noves formes de convivència i diversitat d'estructures familiars, augment de la immigració extracomunitària, etc. Això comporta que hi hagi pressions cap a la configuració de noves polítiques públiques, i en certa manera s'estenguin per donar cobertura a noves problemàtiques. Alhora, també existeix major rigor i criteris més restrictius per als destinataris o perceptors de prestacions o serveis de benestar.

- b) Impacte de la incorporació de les dones al món del treball remunerat. De forma regular i extensa, les dones s'han anat incorporant al mercat de treball, situació que ha donat lloc a un qüestionament de les relacions tradicionals de gènere i a una revisió del repartiment de rols dins l'àmbit familiar. Aquesta realitat fa visible la necessitat de dissenyar polítiques destinades a conciliar els temps laborals, familiars, personals i socials; així com la necessitat d'incrementar la provisió de serveis de cura per a les persones en situació de dependència.
- c) Règims de benestar més pluralistes. Les polítiques de benestar abasten cada cop més gent i col·lectius més diversos que, progressivament, fan demandes més específiques i reclamen més qualitat. Aquesta heterogeneïtat creixent de les demandes, juntament amb uns ciutadans més i millor informats, en un context de recursos escassos i on conflueixen una pluralitat d'actors (governos, sector mercantil, tercer sector, famílies), dibuixa un escenari en què l'Estat ja no és el privilegiat o l'únic proveïdor dels serveis. Ben al contrari, es produeix una tendència cap a la configuració de xarxes d'actors que, mitjançant fórmules de responsabilitat compartida, dissenyen polítiques més diverses, més plurals i més participatives.
- d) Dins l'àmbit local, es constata que les prestacions i serveis municipals són uns bons indicadors del règim o sistema de benestar que han desenvolupat els diferents estats. En general, s'observa un increment de les polítiques locals destinades al conjunt de les famílies, així com una major diversificació dels serveis que s'ofereixen, amb una clara responsabilitat local en tots aquells serveis i iniciatives que tenen com a destinataris els ciutadans de la comunitat.

En el comú denominador de les polítiques familiars a Europa, aquestes tendències de canvi ens porten a identificar dues generacions de polítiques. Les mesures de la primera anaven principalment dirigides a promoure l'increment de la natalitat i el reforçament del model de família més convencional; era paradigmàtic el suport econòmic directe i indirecte a les famílies amb fills, partint del supòsit que la mare s'ocupava de la cura dels fills i de les persones amb situació de dependència dins la llar.

La segona generació de polítiques familiars s'inicia a mitjan dels anys setanta, quan la Comunitat Europea, davant l'increment molt substancial de les taxes d'activitat femenina i les discriminacions salarials per raó de sexe, formula la idea que caldria incorporar a l'agenda dels governos les «polítiques per a la conciliació de la vida familiar i la vida laboral». Aquesta idea, però, no prendrà cos i visibilitat fins anys després.

Tot i que cada país de la Unió Europea ha seguit un camí propi en funció de la seva tradició política i cultural amb relació a les famílies, en general, les polítiques familiars europees haurien de tendir, amb major o menor intensitat segons les diferents realitats, a incorporar les següents actuacions:

- Polítiques específiques per promoure i fomentar l'autonomia dels joves, sobretot en l'accés a l'habitatge i l'ocupació, per tal que els seus projectes vitals, entre els quals probablement hi haurà la voluntat de formar una família, no es vegin vedats per la impossibilitat material d'emancipar-se de la llar familiar d'origen.
- Promoció de mesures laborals i econòmiques derivades del reconeixement sociopolític de la importància que té el treball domèstic-familiar per al benestar dels infants i les persones en situació de dependència. Aquest reconeixement té dues vessants: d'una banda, qui té responsabilitats de cura de familiars ha de poder «alliberar temps de treball assalariat», sense ser penalitzat/da econòmicament ni socialment, mitjançant permisos laborals pagats, temps laborals flexibles, compensació de reducció d'ingressos, etc.; d'una altra, qui fa treball remunerat de cura dins les unitats domèstiques ha de ser reconegut en els seus drets laborals mitjançant la promoció de la professionalització dels treballs de proximitat (formació, contracte, regulacions, etc).

- Creació, increment o promoció de serveis diversificats per a la petita infància i la gent gran en situació de dependència.
- Creació de serveis i espais de suport a pares i mares en el procés de criança i educació dels fills.
- Atenció específica a les famílies en situacions de precarietat i/o vulnerabilitat social, mitjançant prestacions monetàries directes i serveis personalitzats.

El desenvolupament de polítiques familiars de segona generació poden propiciar un increment de l'equitat social i al mateix temps una major eficiència del sistema en tant que maximitza el potencial formatiu, productiu i de benestar relacional de tota la població. La implementació d'aquestes orientacions de la política familiar als països escandinaus, per exemple, ha redundat en un alt nivell de cohesió social, també en temps de crisi econòmica, a diferència del que ha succeït en països que han promogut polítiques familiars assistencialistes i polítiques laborals de desregulació de les dinàmiques del mercat.

2.2 A Espanya⁶

Durant el període de construcció del règim de benestar a l'Estat espanyol, al llarg dels anys vuitanta, no es van formular de manera explícita polítiques familiars. Tots els actors polítics i socials volien fugir de l'imaginari que el franquisme havia creat sobre les relacions del poder polític amb les famílies. Però la tendència a la diversificació de les estructures de les llars i de les relacions familiars –avui més democràtiques– provoquen una crisi del model tradicional de família, que compta amb què els homes aporten els recursos econòmics, i les dones estan disponibles en exclusiva pel treball de cura i atenció al grup familiar, exclusivitat que avui dia és ben poc real a la majoria de les llars. La tensió entre valors familistes i recursos temporals i materials de les famílies per atendre les persones amb problemes de dependència augmenta. Aquesta tensió es fa molt visible amb la baixada de la fecunditat i l'increment sostingut de persones d'edats molt avançades que necessiten suports extrafamiliars.

Espanya va experimentar un important creixement de la despesa pública social durant els anys vuitanta, i aquesta despesa va permetre donar cobertura universal en els àmbits de l'educació, de la sanitat i del sistema de pensions. En canvi, la protecció social dirigida a facilitar l'accés a l'habitatge i les polítiques familiars han tingut un tractament residual i marcadament assistencialista en la configuració del règim de benestar espanyol. No obstant això, la consolidació de l'Estat de les autonomies ha donat lloc a nivells de protecció social pública diferents en funció del lloc de residència, ja que les comunitats autònomes, juntament amb els governs locals, són actualment actors protagonistes en la planificació, direcció i gestió de gran part de les prestacions i serveis destinats a millorar el benestar de les persones.

Comparativament amb la resta de països de la UE, l'esquema espanyol de protecció es caracteritza per ser dels més restrictius. Tal com es pot observar a la taula núm. 2, Espanya se situa a la cua en prestacions familiars, en serveis a la petita infància i a la gent gran i en despesa en habitatge social. A més, si observem aquestes dades en perspectiva temporal, es constata com la despesa social pública ha anat decreixent des de 1994. Aquest descens s'ha produït, paradoxalment, en un període de creixement econòmic del país i de descens de l'atur, cosa que ha suposat un estalvi de la despesa social destinada a donar cobertura als subsidis d'atur. Segons Navarro,⁷ hagués estat raonable que els governs es-

6. Per ampliar la informació es pot consultar el document «La política de suport a les famílies i a la gent gran a Espanya», que s'adjunta al CD.

7. Vicenç Navarro. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. XXX Premio Anagrama de Ensayo. Anagrama, Barcelona: 2002.

panyols aprofitessin aquesta bonança econòmica per augmentar la despesa social i, així, apropar-nos a la mitjana europea i corregir els dèficits que es fan palesos en el nostre règim de benestar.

Durant tots aquests anys, les famílies han assistit a un procés creixent dels costos derivats de tenir fills i a un procés d'assistencialització de la protecció social de les famílies, que només ha cobert les situacions de major precarietat social. De la mateixa manera, la tasca d'atenció i cura de la gent gran en situació de dependència, continua sent a Espanya un assumpte essencialment familiar. El 28% dels espanyols majors de 18 anys tenen a la seva família alguna persona gran que necessita ajuda per a la realització de les activitats quotidianes, tasques que exerceixen, majoritàriament, les dones d'aquestes famílies.⁸

Taula núm. 2. Percentatges de despesa en protecció social

	PRESTACIONS FAMILIARS	SERVEIS DE PROXIMITAT		HABITATGE	
	Despesa sobre PIB	Educació Infantil Taxa cobertura 0-3	Atenció Gent Gran Taxa cobertura + 65	Despesa sobre PIB	% habitatge social sobre el total
Països nòrdics	3,9%	40%	18%	3,5%	19%
Països continentals	2,6%	18%	8%	2,5%	18%
Països anglosaxons	2,3%	6%	7%	3,3%	18%
Països mediterranis	0,9%	5%	2,8%	0,3%	3%
Espanya	0,4%	3%	3,2%	0,2%	0,9%
Catalunya	0,5%	9%	3,8%	0,2%	3%

Font: Ricard Gomà, a partir de les dades d'Eurostat, 2002.

Però els canvis d'índole demogràfica, econòmica i social als quals ens hem anat referint, qüestionen el sistema informal d'assistència que ha funcionat fins ara i, per tant, representen un desafiament per al nostre règim de benestar. És a dir, les famílies han estat, des de sempre, les principals productores de benestar cap als seus membres, donant lloc a un sistema familiarista d'assistència que ha encobert els dèficits que pateix el nostre sistema de protecció social. Però el procés d'internalització d'aquests canvis per part de les famílies ha saturat la seva capacitat de resposta i ha fet palesa la necessària actuació dels poders públics.

Aquest context d'una banda, i la major pressió ciutadana d'una altra, han propiciat més sensibilització dels poders públics cap a les problemàtiques familiars. Així, en el marc de l'actuació governamental de l'Estat, la primera iniciativa legal data de fa poc més de dos anys, amb el Projecte de Llei per promoure la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores, aprovat per les Corts mitjançant Llei 39/99. La Llei abasta un conjunt de mesures destinades a conciliar el binomi ocupació-família, tot introduint modificacions a l'estatut dels treballadors en allò relatiu als permisos i excedències relacionades amb la maternitat, paternitat i cura de la família, i modifica també la Llei general de la

8. *Envejecer en España. II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.

seguretat social amb la finalitat de protegir la salut de la dona treballadora. Finalment, la Llei introdueix les corresponents modificacions en les lleis reguladores de la funció pública per tal d'adequar el seu contingut als col·lectius compresos dins l'àmbit de la seva aplicació.

Dos anys després, el novembre de 2001, el Govern espanyol aprova el Plan integral de apoyo a las familias 2001-2004. Es tracta de la primera formulació explícita d'una política pública familiar a nivell d'Estat. Els quatre grans objectius que vol assolir el Pla són: incrementar la qualitat de vida de les famílies, fomentar la solidaritat intergeneracional, donar suport a la família com a garant de la cohesió social, i prestar suport a les famílies en risc social i altres situacions. Aquests objectius denoten un marcat caràcter familiarista i dipositen en les famílies la responsabilitat del benestar dels seus membres. Es tracta d'una orientació pròpia d'un plantejament conservador. Les més de cinquanta mesures, de naturalesa diversa, que conté el Pla no contempnen cap dotació econòmica i, malgrat anomenar-se pla integral, no és més que la suma de diversos programes socials ja existents.

Finalment, cal fer esment a la reforma fiscal que el Govern espanyol aplicarà durant l'any 2003, la qual preveu, segons el mateix govern, un millor tractament fiscal per a les famílies, així com l'atorgament d'un ajut directe de 100 euros al mes que rebran totes de dones amb fills menors de 3 anys que participin en el mercat laboral. Està per veure quins seran els efectes reals d'aquesta mesura. En tot cas, cal tenir present que aquest ajut solament va destinat a les mares que treballen dins del mercat laboral regulat, mentre que en queden excloses les que ho fan en treball submergit, les que estan en atur, i les que no volen o no poden incorporar-se al mercat de treball perquè realitzen tasques d'atenció a infants i a familiars dependents. De fet, aquesta mesura genera efectes negatius en termes de valors i més inequitat social: devalua el treball de cura que efectuen les mares i no es reconeix el dret de tots els infants a un suport econòmic. Els subsidis per fills a càrrec han de ser universals, per totes les criatures; i cal assegurar els efectes redistributius d'aquests subsidis fent que les famílies els declarin com a ingressos.

2.3 A Catalunya⁹

Seguint a Gomà i Subirats,¹⁰ sintetitzem els components principals que caracteritzen el règim català de benestar. Aquest presenta una configuració de govern multinivell. El Govern català té un paper predominant en les polítiques educatives, sanitàries, de rendes mínimes d'inserció i de serveis a les famílies. En canvi, en els àmbits de l'ocupació, els serveis socials, la immigració i el gènere es produeixen iniciatives i accions des dels quatre nivells de govern: europeu, estatal, autonòmic i local. Finalment, hi ha dos grans àmbits de polítiques socials on Catalunya no té capacitats d'autogovern: les regulacions laborals i el sistema contributiu de seguretat social.

Des de la constitució de l'autogovern, el conjunt de les polítiques de benestar no s'han vertebrat sota una única concepció ideològica, tot i que hi ha un predomini de les concepcions liberals i conservadores. Així, l'educació i la sanitat, malgrat tenir un caràcter de serveis públics universals, s'han allunyat de concepcions socialdemòcrates; l'ocupació s'ha vertebrat a partir de concepcions, sobretot, liberals; i en els camps de serveis socials, rendes mínimes, família i gènere és on amb més nitidesa ha aparegut la concepció familista i conservadora del Govern.

Quant a la forma i la gestió de les prestacions sanitàries i educatives, el model català presenta una combinació única en el context europeu, en el sentit que combina l'accés universal amb un finançament via

9. Per ampliar la informació es pot consultar el document «La política de suport a les famílies a Catalunya», que s'adjunta al CD.

10. Ricard Gomà i Joan Subirats. *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Vol. 1: Autonomia i Benestar. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona i Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

impostos i un conjunt d'agents prestadors de serveis de naturalesa diversa: mercantils, sense afany de lucre i públics. En canvi, la concepció més aviat liberal de la política ocupacional i el conservadurisme de les polítiques de família situen el règim català de benestar en el model llatí o mediterrani.

En general, predominen estils de govern poc estratègics i es detecten fortes asimetries de poder entre els actors en àmbits com família, exclusió social, immigració o educació. En altres àmbits, com la sanitat, l'existència de grups consolidats amb interessos propis clars generen relacions més interdependents i simètriques entre els actors i permeten visions estratègiques.

Pel que fa a l'àmbit de les polítiques familiars, el primer intent d'estructuració d'una política per part del Govern de la Generalitat, el trobem el 1993 amb l'aprovació del Pla integral de suport a les famílies. Aquest Pla, pioner a l'Estat espanyol, es va concebre com un instrument de coordinació de les actuacions que es podien considerar de suport a les famílies des dels diferents departaments de la Generalitat. Entre d'altres aspectes, s'hi proposaven mesures genèriques per facilitar l'accés a l'habitatge, la cura dels fills, les relacions intergeneracionals i la compatibilitat del treball remunerat amb la família. El Pla no se sustentava en un debat polític previ entre les diferents forces polítiques, ni definia de manera clara el camp d'intervenció i les prioritats, ni tampoc adjudicava cap pressupost específic al seu desenvolupament. Ara bé, malgrat que no obria cap novetat a l'agenda del govern català, va tenir la virtut d'iniciar un debat que mai abans –al llarg de la democràcia– s'havia pres en consideració.

Aquesta primera fase (1993-2000) de la política familiar del Govern autonòmic es pot caracteritzar per la confusió ideològica i la manca de voluntat política per portar a terme els compromisos adquirits. Les realitzacions van ser molt escasses, especialment pel que fa a la creació de serveis per facilitar la conciliació de la vida familiar i la vida professional. En canvi, es pot destacar dins del període esmentat una intensa activitat legislativa amb l'aprovació al Parlament català del nou Codi de família (1998), la Llei d'unions estables de parelles de fet heterosexuals i homosexuals (1998), la Llei complementària sobre situacions convivencials d'ajuda mútua (1998), i la d'acolliment de persones grans (2000) que reberen un impuls propi, independent del Pla.

L'any 2000 es crea la Secretaria de la Família i s'inicia una segona etapa en la qual la Generalitat aposta, finalment, per plantejar una política familiar explícita, millor definida i programada. La manifestació més clara d'aquest cop de timó apareix en el document «Pla Governamental CAT21» que el Govern català va fer públic el novembre de 2001.

Com a actuacions concretes destaca, en primer lloc, el Projecte de Llei de conciliació de la vida familiar i professional que afecta els funcionaris/àries de l'Administració catalana, aprovat pel Parlament català el 17 d'abril de 2002. S'hi crea, entre altres mesures, un permís de reducció d'un terç de la jornada laboral per naixement d'un/a fill/a o per adopció, amb dret a percebre el sou íntegre durant el primer any del nadó. Aquesta mesura afecta solament els funcionaris/àries de l'Administració catalana, perquè la regulació laboral bàsica és competència de l'Estat central. No obstant això, el Govern de la Generalitat s'ha compromès davant els representants empresarials i sindicals, a atorgar incentius fiscals a les empreses que afavoreixin la conciliació de la vida laboral i la familiar dels seus empleats i empleades.

En segon lloc, el mes de juny de 2002, el Departament de Benestar Social de la Generalitat publica la *Guia de prestacions familiars 2002*, amb la qual s'intenta cobrir una necessitat bàsica de la ciutadania a ser informada dels seus drets, en un camp que fins avui ha estat marcat per la confusió i la manca d'informació. En aquesta guia, s'exposen les prestacions en temps (permisos laborals) i les prestacions econòmiques directes i indirectes de suport a les famílies que l'Estat central o la mateixa Generalitat

ha aprovat molt recentment. No es fa cap esment a les mesures de suport a les famílies pel que fa als serveis extrafamiliars a la petita infància i a la gent gran amb problemes de dependència. De fet, la major part d'aquests serveis que avui hi ha a Catalunya els porten a terme els governs locals, la qual cosa no justifica la total absència d'informació al respecte.

En tercer lloc, el gener de 2003, el Govern autonòmic presenta a tramitació del Parlament de Catalunya el Projecte de Llei de suport a les famílies. La futura Llei preveu universalitzar durant l'any 2003, les prestacions directes a les famílies que tenen infants menors de tres anys a càrrec (o menors de sis en el cas de família nombrosa) per tal de millorar i mantenir el seu benestar. El Projecte també planteja com a objectius aconseguir una millor conciliació dels temps laboral i familiar, facilitar el paper de les famílies en l'educació escolar, la protecció de la infància i l'adolescència o l'atenció a les persones dependents. La proposta de Llei és indubtablement un pas endavant per a la definició d'una política familiar a Catalunya, però hi ha una manca de concreció important de les accions que es desplegaran per assolir aquests objectius.

En resum, doncs, cal reconèixer que s'ha produït un avenç en els darrers anys, per tal d'adequar el règim de benestar català a les noves necessitats familiars. Cal també, però, fer una anàlisi de les importants mancances a les quals l'actuació governamental de la Generalitat no ha donat resposta.

Així, a nivell legislatiu s'intenta escurçar distàncies, quant a drets i estatus, entre les diverses formes familiars existents, a partir de les lleis de 1998. Però encara cal continuar en aquesta direcció perquè les lleis no contemplin els mateixos drets per a les parelles homosexuals, ja que no reconeix, per exemple, el dret a l'adopció.

Quant a les prestacions econòmiques, s'incrementen els ajuts indirectes per la via de les desgravacions fiscals i els ajuts directes per fills a càrrec, tot anunciant la seva universalització a partir d'aquest any 2003 per a les famílies amb infants menors de tres anys. Als ajuts que atorgui la Generalitat, caldrà sumar els ajuts que també atorga el Govern de l'Estat a les dones que participen en el mercat de treball remunerat amb fills menors de tres anys. Aquest solapament de prestacions directes denota manca de coordinació i pot donar lloc a una ineficiència en l'ús dels recursos públics. Alhora, es constata una manca d'equilibri entre les polítiques familiars de primera generació i les de segona, és a dir, es produeix un sobredimensionament dels ajuts directes que contrasta amb un important dèficit de serveis per a la petita infància i per a la gent gran en situació de dependència.

Pel que fa a permisos laborals, es produeixen millores substantives quant a la conciliació dels temps familiars i laborals, però es crea un greuge comparatiu important del treballador públic respecte de la gran majoria de treballadors.

Finalment, a nivell d'informació ciutadana, la guia de prestacions familiars 2002 és un bon instrument que ordena i sistematitza el conjunt d'ajuts i prestacions familiars existents tant a nivell estatal com autonòmic; en canvi, però, no reconeix la tasca feta pels governs locals, ja que la guia no recull l'oferta actual de serveis extrafamiliars per a la petita infància i per a la gent gran amb situacions de dependència, la majoria dels quals es presten i es financen a nivell local.

Avui, el gran forat de la política familiar autonòmica és l'escassa cobertura de la xarxa de serveis per a les famílies (polítiques familiars de segona generació) i una fràgil política d'habitatge, ja que la minsa presència d'habitatge social afecta molt directament les famílies amb menys recursos i especialment la formació de noves famílies per part dels joves.

2.4 Als governs locals catalans

Abans de descriure l'actuació dels governs locals de Catalunya, cal tenir en consideració quin és el marc legal i competencial on s'emmarquen aquestes actuacions. És conegut que no només s'actua per imperatiu legal, però les lleis i normes estableixen un marc d'actuació que pot afavorir o dificultar polítiques concretes.

2.4.1 Marc legal i competencial¹¹

El fonament jurídic de la protecció familiar es troba a l'article 39 de la Constitució espanyola, el primer dels dedicats als principis rectors de la política econòmica i social, que estableix que els poders públics assegurin la protecció social, econòmica i jurídica de la família. Tot i la seva formulació en termes molt amplis, aquest article legitima accions positives a favor de la família per part de tots els poders públics.

La Constitució també dona cobertura a diversos drets d'especial importància per al millor benestar de les famílies: el dret a la protecció de la salut, l'accés a la cultura, el dret a gaudir d'un habitatge digne o l'obligació dels poders públics a emparar les persones amb discapacitats. Finalment, és d'especial rellevància l'article 9.2 que conté el mandat, adreçat als poders públics, per promoure les condicions i remoure els obstacles perquè la igualtat de les persones sigui real i efectiva.

El desenvolupament legal d'aquests drets i principis i, per tant, el seu exercici, es veu afectat pel Títol VIII de la Constitució espanyola, en el qual es regula el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. En la majoria d'àmbits finalistes (serveis socials, educació, sanitat), l'Estat es reserva l'exercici de les competències que salvaguarden la homogeneïtat i igualtat bàsica de tots els ciutadans, deixant en mans autonòmiques el posterior desenvolupament normatiu. En canvi, en matèria de fiscalitat, règim laboral i el de la seguretat social, l'Estat es reserva la titularitat competencial. Per tant, doncs, en termes de política familiar, l'Estat gestiona àrees tant importants com les desgravacions fiscals familiars, els permisos laborals per maternitat o parentalitat i els subsidis familiars.

Dins l'àmbit català, la Generalitat té un ampli marc d'actuació per dissenyar una política familiar pròpia. D'acord amb la Constitució i l'Estatut, té competències per legislar en matèria civil i, per tant, pot configurar el marc legal de les famílies de Catalunya. L'estatut de Catalunya també atorga a la Generalitat competència exclusiva en matèria de cultura, turisme, joventut, promoció de la dona, esport i lleure, entre d'altres. Tanmateix, estableix la competència plena pel que fa a la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, així com respecte al desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat. Finalment, la Generalitat té competència exclusiva en matèria d'assistència social.

Pel que fa a la regulació de l'Administració local, tant la Llei reguladora de bases de règim local com la Llei municipal de règim local de Catalunya es limiten, d'una banda, a establir un llistat de serveis o funcions administratives que són de prestació obligatòria per part dels ajuntaments, en funció de la seva grandària poblacional; i d'una altra, a fixar els àmbits d'activitat en els quals caldrà atribuir competències als municipis, i remet la determinació exacta d'aquestes competències a les lleis sectorials respectives. Això implica que les competències locals han de ser determinades pel concurs de legislacions diverses, algunes d'elles estatals i d'altres autonòmiques, segons si la regulació del sector d'activitat de què es tracti correspon a l'Estat o a la Generalitat.

11. Per ampliar informació es pot consultar el document «Marc legal i competencial de les polítiques de família i de gent gran», que s'adjunta al CD.

Aquest mecanisme introdueix una elevada complexitat en el sistema de distribució de competències, donant lloc a què es desenvolupin models diferents de competències locals d'una comunitat autònoma a una altra. En relació a aquesta qüestió i fent referència al cas català, cal apuntar que la darrera modificació de la Llei municipal catalana duta a terme per la Llei 21/2002, ha donat rang legal, per primera vegada, al principi de subsidiarietat. Tot i el seu reconeixement a la Carta europea d'autonomia local, aquest principi fins ara no s'havia assumit a nivell intern. Com a conseqüència del principi de subsidiarietat, la Llei disposa de forma genèrica que cal procurar que les competències s'atribueixin, de manera preferent, a les autoritats més pròximes a la ciutadania.

En realitat, però, les lleis municipals no defineixen pròpiament competències municipals, sinó que n'identifiquen els àmbits d'interès, i remetent a la legislació sectorial la determinació de les competències municipals sobre aquests àmbits. Des d'una òptica de dissenyar polítiques de suport a les famílies, hi trobem diferents àmbits d'important incidència:¹²

- Àmbits relacionats amb l'ordenació física de la ciutat i amb la prestació dels serveis bàsics que requereix el fet urbà (urbanisme, obres i espais públics, medi ambient, salubritat, etc.). Representen el nucli dur de les competències municipals perquè permeten als ajuntaments desenvolupar la normativa i els serveis necessaris per al desenvolupament de la ciutat.
- Àmbits relacionats amb la prestació de serveis a la persona i/o a la col·lectivitat, però sempre de caràcter personal (habitatge, atenció primària de la salut, serveis socials i de promoció i inserció social, cultura, esport, oci, educació). En tots els casos, les competències municipals són concurrents amb els d'altres administracions i els municipis hi poden tenir una actuació residual (per exemple, en el cas de la seva participació a l'atenció primària de la salut o en la programació de l'ensenyament), preferent (serveis socials d'atenció primària) o es pot produir una concurrència oberta en l'exercici de les competències. En qualsevol cas, mai són competències exclusives municipals.
- Àmbits relacionats amb la promoció i l'ordenació de l'activitat econòmica, incloent la promoció de l'ocupació. Normalment es tracta de competències de foment o de prestació, en règim de concurrència amb altres administracions i amb els particulars.

La legislació de règim local fa una atribució genèrica de competències als municipis que no s'ha precisat ni completat a la legislació sectorial aprovada els darrers anys. Malgrat això, com hem vist, la legislació de règim local també reconeix la capacitat general dels municipis per desenvolupar activitats complementàries a les d'altres administracions en diferents sectors d'activitat (educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient), així com per la satisfacció dels interessos de la comunitat local.

Aquesta capacitat a la pràctica és la que ha ofert als municipis la possibilitat d'intervenir en diferents àmbits d'activitat, suplint o complementant els serveis competència d'altres administracions públiques o prestant-ne de nous. Efectivament, l'element bàsic que ha caracteritzat els nostres ajuntaments democràtics és la seva intervenció en molts àmbits d'activitat on ni tenien una atribució d'obligacions i responsabilitats clara i delimitada ni, per tant, tampoc el finançament adequat. Un bon exemple en són els serveis de suport a les famílies. Els governs locals, per la seva proximitat, poden conèixer millor com són i què necessiten les persones i les famílies del seu territori i, per exemple, s'han preocupat per l'educació dels més petits fent escoles bressol, han dut a terme polítiques d'igualtat o estan impulsant els pactes locals per a l'ocupació per generar treball en els nostres municipis.

12. Seguint la sistemàtica utilitzada en Josep Mir, *Manual de govern local*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2000.

Actualment és necessari reconèixer les polítiques desenvolupades pels governs locals i dotar-los dels recursos adequats per tal que puguin fer front a les creixents necessitats socials amb suficiència financera, fent possible el principi de subsidiarietat al nostre país. Sens dubte, la seva consolidació ha de ser un dels elements essencials per a la governabilitat de la nostra societat democràtica.

2.4.2 Què fan els governs locals?¹³

Els governs locals han experimentat un important procés de reestructuració. Des dels inicis de la democràcia fins el dia d'avui, han fet una més que digna trajectòria de 25 anys convertint les raquítiques administracions locals heretades del franquisme en autèntics governs locals capaços de liderar les seves ciutats i millorar, substantivament, la qualitat de vida dels seus ciutadans i ciutadanes.

Per tant, si ens preguntem què fan actualment els governs locals, l'evidència ens porta a fer una afirmació contundent: fan de tot. Fan allò que els toca segons el marc competencial establert, i realitzen també moltes altres actuacions, sobretot en l'àmbit dels serveis personals, sense un marc competencial clar ni uns recursos adients; tot exercint una tasca de suplència en àmbits d'actuació on es produeix una manca de resposta per part d'altres nivells de govern. La proximitat, doncs, ha portat els ajuntaments a crear molts serveis per convicció política i per la pressió ciutadana que suposa ser una administració de primera línia.

L'estudi realitzat per l'Institut d'Economia de Barcelona¹⁴ avala que una gran part de la despesa no obligatòria que realitzen els governs locals de Catalunya va destinada a oferir serveis de benestar, la majoria dels quals són competència del Govern autonòmic. Les xifres constaten que del volum agregat de despesa local, el 32% es gasta en cobrir serveis no obligatoris que els governs locals presten sense que s'hagi resolt un mecanisme de finançament adequat. La major part d'aquesta despesa es destina a cultura (19,8%), seguretat i protecció civil (19,6%), educació (13,2%), habitatge i urbanisme (10,4%) i promoció social (8,6%).

Així, doncs, si bé durant els primers anys de municipalisme, l'activitat local anava destinada a cobrir els serveis més bàsics de la població, les actuacions i programes actuals denoten la complexitat de l'agenda pública local. La capacitat general d'iniciativa que atorga la legislació local, així com la proximitat, com a factor clau per a identificar les necessitats dels ciutadans, ha portat els governs locals a desenvolupar un important rol estratègic i a crear nous estils de govern relacional, en un marc institucional caracteritzat per una estructura de govern multinivell i un territori on conflueixen una pluralitat d'actors.

Si ens centrem en l'àmbit de les polítiques familiars, els ajuntaments fan moltes actuacions orientades a donar suport a les famílies. Des de l'educació es fan escoles bressol, es creen activitats extraescolars, es proporciona formació per a adults, per citar només alguns exemples. Des de la promoció econòmica, es fan polítiques actives d'ocupació com són el foment de nous filons d'ocupació, la formació ocupacional o els programes d'inserció laboral per als col·lectius que enregistren una major taxa d'atur (joves, dones, adults de més de 45 anys). Des dels serveis socials s'intenta cobrir una demanda cada cop més creixent de serveis d'atenció domiciliària, serveis residencials o d'acolliment temporal i programes «respir» per reemplaçar de forma puntual als cuidadors i cuidadores de persones amb situació de de-

13. Per ampliar la informació es pot consultar el document «Anàlisi DAFO per elaborar polítiques locals de suport a les famílies» que s'adjunta al CD.

14. Maite Vilalta (coord.) i Daniel Mas. *La despesa no obligatòria dels ajuntaments*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003 (pendent de publicació).

pendència. Des dels serveis territorials s'ordenen els espais de la ciutat d'acord amb les necessitats dels seus habitants (habitatge, transport, urbanisme,...).

Com veiem, els àmbits d'actuació són amplis i diversos i tots ells tenen una incidència rellevant en el benestar de les famílies. No obstant la tasca feta, sovint cal una visió de conjunt que tingui en compte la interdependència de les persones que formen família, i manca definir polítiques integrals més enllà de la lògica segmentada dels serveis adreçats a col·lectius específics: dones, joves, immigrants, gent gran, etc.

Cal fer un pas més enllà i definir unes polítiques de suport a les famílies des d'una perspectiva global i integral. El bagatge, l'experiència, i la iniciativa política que ha permès desenvolupar tota l'àmplia i extensa multitud de serveis abans esmentats són una bona base i un excel·lent punt de partida. No ens podem limitar a la simple suma d'actuacions, com fan altres instàncies de govern en els seus plans de família. Tampoc es resol només creant noves estructures administratives ni nous departaments que s'anomenin «família». Aquesta dinàmica, ben lluny de resoldre els problemes, pot resultar ineficient, ja que incrementa els costos ordinaris i dona una visió segmentada de la realitat.

Els problemes que actualment tenen les famílies són complexos i multidimensionals, i requereixen respostes que parteixen d'una visió de conjunt, ja que les problemàtiques que plantegen estan interrelacionades i afecten la vida quotidiana de tots els membres de la família. Per això, s'han de definir programes transversals que concretin i prioritzin objectius polítics i implementar-los amb uns recursos més adequats.

Cal, doncs, un treball relacional a nivell intern de les organitzacions locals, amb una comunicació fluïda entre les diverses àrees de govern, i amb unes actuacions que responguin a uns objectius comuns a partir de la definició d'un projecte polític transversal de suport a les famílies. Cal també un treball en xarxa a nivell extern i construir projectes innovadors a partir de la implicació dels diversos actors que conformen les nostres ciutats i pobles, creant sinèrgies per tal que institucions públiques, sector empresarial, tercer sector, ciutadans i famílies comparteixin un mateix projecte.

I cal, sobretot, el compromís d'un nou pacte local que reconegui la tasca feta i doti els governs locals d'un finançament adequat per al millor desenvolupament de les polítiques que realitzen i volen realitzar. Si es vol que els governs locals siguin una peça clau en les polítiques de suport a les famílies i, per extensió, en les polítiques de benestar a les persones, se'ls ha de dotar dels recursos econòmics necessaris. No es pot continuar esperant que els ajuntaments assumeixin més responsabilitats i la creació de més serveis sense que tinguin els mitjans adients per fer-ho. Correm el risc de construir un sistema de benestar que no sabem si podrem mantenir en un futur, un sistema fràgil que, a més, constrenyi les ja malmeses finances municipals.

3. Polítiques de suport a les famílies: una proposta des del món local¹⁵

A continuació es descriuen els principis i valors que inspiren la proposta. Per una banda, s'expliciten quins són els principis, tant ideològics com operatius i de gestió, que s'han tingut en consideració a l'hora de marcar les propostes d'actuació; per altra banda, es formulen quatre eixos estratègics que marquen les nostres prioritats i que impregnen els diversos objectius.

Finalment, s'han establert set grans objectius, que es concreten en diferents línies d'actuació. Aquestes, recullen les diferents accions que ja es realitzen al món local i també, en alguns casos, es proposen altres possibles actuacions.

3.1 Principis i valors que inspiren la política i eixos estratègics

Principis rectors de la política

Tota política pública ha de tenir uns principis o valors definits que permetin l'articulació de les seves línies estratègiques i les línies d'actuació política que se'n derivin. En aquest sentit, hem volgut recollir aquells principis cap als quals hem de tendir i que donen sentit i contingut a la política, alhora que la identifiquen com a pròpia.

El sentit dels principis o valors ve donat per la seva aplicabilitat i, sens dubte, pels seus límits, ja que generalment ens trobem que no hi ha cap concepte que pugui omplir tot sol els continguts d'una política. Per això, l'examen d'un valor ens porta necessàriament a l'examen d'altres, que fan sovint de contrapès o complementen allò que volem expressar. Per aquest motiu, hem optat per presentar-los agrupats per eixos, tot diferenciant entre aquells que inspiren de forma general la política, de contingut més ideològic; i aquells altres que han de ser a la base del funcionament de l'organització i la gestió, de contingut més operatiu.

Dimensió ideològica

1. Equitat / Cohesió / Progrés social

L'equitat és el resultat d'aplicar el principi de justícia social –que orienta la lluita contra les desigualtats– a l'existència de situacions i de necessitats específiques. Assumir el valor de l'equitat ens compromet a promoure la igualtat d'oportunitats de les famílies i dels seus membres des de la diversitat i heterogeneïtat d'estructures familiars existents i des de les necessitats específiques que se'n deriven. En aquesta línia, es pot fer efectiva la clàusula social de l'article 9.2 de la Constitució espanyola, que estableix que correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixen o dificulten la seva plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

Partim del convenciment que les polítiques locals han de ser inclusives, en el sentit que cal integrar totes les famílies independentment de la seva raça, sexe, religió, i forma que triï de viure. Les polítiques locals han de tenir en compte la diversitat social, sense discriminar negativament cap persona, i establint mecanismes de discriminació positiva quan sigui necessari, per tal d'assolir un alt nivell de cohesió social.

15. En aquest capítol, s'han incorporat les reflexions i aportacions d'Albert Serra, consultor i professor d'ESADE, i de Ricard Gomà, professor de ciències polítiques de la UAB.

Finalment, les polítiques han d'estar orientades al canvi social cap a l'assoliment d'uns objectius progressistes prèviament definits. Darrera aquest principi d'acció hi ha una determinada convicció implícita sobre la teoria de canvi social, que se sustenta en quatre supòsits: el primer arrenca de la convicció que el sector públic pot tenir una elevada capacitat de canvi i transformació social; el segon, es basa en què l'acció del sector públic té un fort component de redistribució i solidaritat en el marc del model europeu de desenvolupament social; el tercer es fonamenta en què els recursos socials no són simplement una despesa, sinó una inversió a mig i llarg termini, i finalment, el quart supòsit es basa en què aquesta inversió reforça la cohesió i la pau social.¹⁶

2. Autonomia personal

El règim de benestar espanyol i català s'ha caracteritzat, tradicionalment, pel seu alt nivell de familisme, en el sentit que el benestar dels individus depèn, en gran part, dels seus familiars i parents. Aquest fet ha comportat una sobrecàrrega de les responsabilitats familiars i ha encobert el dèficit de polítiques de benestar que hi ha al nostre país.

És des d'aquest punt de vista que som favorables a un procés de defamiliarització que no s'ha d'entendre com un afebliment de les relacions i responsabilitats familiars, sinó com la voluntat de reduir el nivell de dependència dels individus respecte dels seus familiars, tant pel que fa al sosteniment de la seva renda com per a l'ús de serveis de benestar.

Hem de tenir en compte els processos d'individuació dels drets i deures que la democràcia ha anat construint per assolir una major equitat legal, social i política de la ciutadania. Els projectes i trajectes vitals de les dones i els homes no sempre impliquen estar vinculats a una unitat familiar i, per tant, cal evitar de veure la família com una institució omnipresent en el conjunt social. En definitiva, la definició de polítiques familiars no pot suposar la disminució dels drets individuals de les persones afectades. Contràriament, els ha de poder potenciar, perquè són els drets individuals els que confereixen autonomia personal als ciutadans, independentment dels seus vincles familiars.

3. Universalitat

En la mesura que sigui possible, hem de renunciar al caràcter exclusivament assistencial que han adquirit els serveis socials en aquest país. És necessari definir un marc conceptual sobre la forma d'afrontar les diverses problemàtiques socials; i fer-ho a partir de la redefinició d'uns serveis socials que, per la seva trajectòria històrica, són percebuts, tant pels ciutadans com per les instàncies públiques, com un espai d'assistència per a resoldre els problemes socials dels ciutadans més pobres i marginals. S'han de poder normalitzar les situacions i les problemàtiques específiques i s'han d'integrar dins la xarxa de serveis que, en general, es presten al conjunt dels ciutadans.

Les polítiques es fan i es pensen per a tothom, per tant, s'han d'inspirar en el principi d'universalitat. És cert que les famílies benestants disposen, i tradicionalment utilitzen, dels seus recursos per satisfer les seves necessitats i que aquelles en situacions de precarietat tenen resposta per part dels serveis socials; en canvi, àmplies capes mitges de la població, amb una major pressió fiscal, són les que reben menys suport per fer front a les problemàtiques que generen les dinàmiques de canvi. Per això, és des d'aquesta perspectiva que plantejem com a principi que tots els ciutadans tinguin dret i accés a les polítiques de benestar.

16. Castiella, T. i Serra, A. «Análisis de la políticas locales de bienestar: el caso de Barcelona». A: J. Brugue i R. Gomà (coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1998.

No obstant això, no podem associar, de manera automàtica, universalitat amb gratuïtat, atesa l'escassetat de recursos. Es tracta, per tant, que la cobertura d'un servei tingui abast a tota la ciutadania i que el seu finançament es regeixi pel principi de capacitat de pagament. Tampoc hem d'associar de manera automàtica universalitat amb titularitat pública dels serveis. Però en tot cas, els governs locals han de poder habilitar i facilitar l'accés de tots els ciutadans als serveis, independentment que la gestió o la seva titularitat sigui pública, privada o privada associativa.

Dimensió operativa

1. Treball en xarxa, participació i coresponsabilitat social

Els mètodes de l'actuació pública són en plena revisió a tots els nivells. Ha perdut sentit l'actuació unilateral des d'una estructura única i central. La complexitat dels problemes i la diversitat dels agents implicats en les solucions fan imprescindible l'actuació concertada entre instàncies públiques, parapúbliques, privades i socials. És a dir, es fa preceptiu el diàleg, la negociació de prioritats, la definició de polítiques i la concurrència en l'actuació entre agents de naturalesa diversa. Això comporta, arreu, una transició de l'estructura monolítica de l'administració cap a una estructura en forma de xarxa, i una forma de governar que no es basi únicament en la jerarquia, sinó també en la concertació.

La participació de la ciutadania no és només un dret, sinó un valor que cal potenciar per aconseguir unes polítiques més adaptades a les seves necessitats. Una comunitat s'ha d'entendre com una integració d'agents que interactuen: empreses, tercer sector, ciutadans, institucions públiques... Quan el conjunt d'actors de la comunitat es coresponsabilitza dels reptes a què ha de fer front, aquesta comunitat es desenvolupa, es fa més forta i reflexiva, i esdevé menys dependent.

2. Subsidiarietat / Proximitat / Eficiència social i econòmica

La necessitat d'un poder més pròxim, amb els centres de decisió situats a prop dels problemes, allà on es puguin perfilar solucions més ajustades, de manera participada i eficient, es plasma en el principi de subsidiarietat.

A partir d'una de les formulacions d'aquest principi, que subratlla la dimensió de proximitat, hem de fixar un repartiment de responsabilitats als diversos nivells administratius, que primi l'adopció dels acords necessaris per tirar endavant les polítiques públiques per part de les administracions més immediates i pròximes a la ciutadania, és a dir, els governs locals.

La proximitat ha de garantir que les polítiques elaborades i que els serveis prestats siguin els que més necessiten els ciutadans i les ciutadanes, i els que més els satisfan. És a dir, que siguin eficients socialment. Malgrat això, no podem desconèixer que per la lògica de les economies d'escala, hi ha determinats serveis que s'han de prestar a través d'administracions supramunicipals, o a través de fórmules de cooperació intermunicipal, si volem que siguin eficients en termes econòmics i socials.

3. Transversalitat / Coordinació

La idea que cal impulsar serveis de qualitat i generar una nova cultura organitzativa que permeti treballar en equip i de forma transversal comença a calar a les organitzacions públiques locals. No obstant això, la distància entre el discurs i la pràctica es fa palesa. Amb això volem dir que, malgrat la utilització de discursos conceptuals més o menys nous, les estructures actuals de funcionament presenten un model organitzatiu fragmentat i rígid que sovint impossibilita la comunicació i la coordinació, ambdós elements imprescindibles per tal d'assolir objectius compartits.

Val a dir que molts ajuntaments estan posant en pràctica projectes transversals i participatius: pactes territorials per a l'ocupació, projectes educatius de ciutat, Agendes 21 locals... Cal, doncs, avançar en aquesta línia i promoure canvis d'actitud i nous estils de treball, que afavoreixin les lògiques d'integrar, de sumar i de compartir, i no pas de generar noves estructures administratives davant d'una nova política.

4. Planificació estratègica / Coneixement / Avaluació

Generar sistemes d'informació econòmica i social de caràcter local com a suport per a la diagnosi de necessitats i la presa de decisions, esdevé un instrument cabdal per construir el coneixement respecte de les famílies que integren les nostres comunitats. Coneixement que s'ha de construir mitjançant la integració de les diferents interpretacions i disciplines: sociològica, econòmica, urbanística, politològica... Amb això volem expressar que els àmbits d'especialització sectorial no han de suposar una trava per generar espais de coordinació i aproximació transversal als problemes i a les dinàmiques de col·laboració intra i interorganitzativa.

D'altra banda, conèixer la realitat econòmica i social de les nostres ciutats és indispensable per adoptar una direcció estratègica i fugir de les mesures o decisions reactives, alhora que ens permet canalitzar amb certesa les necessitats detectades als nivells institucionals supralocals. Finalment, l'avaluació de les polítiques públiques és un exercici indispensable per poder contrastar l'eficàcia de les actuacions realitzades i poder superar les possibles desviacions, a partir de noves reformulacions de les polítiques que s'adeqüin amb més precisió als objectius que cal assolir.

En definitiva, hem de ser capaços de fer **polítiques públiques locals de qualitat** adaptades a les necessitats de les famílies de les nostres comunitats, que siguin proactives, diverses, flexibles i innovadores.

Eixos estratègics

1. Promoure el desenvolupament de pobles i ciutats cohesionats i integradors de la diversitat i pluralitat de famílies

Els pobles i ciutats són àrees vives que es redefeixen, dia rera dia, en funció de les dinàmiques de canvi que es generen a la societat. Aquestes dinàmiques també modifiquen les formes de convivència i donen lloc a una major diversitat i heterogeneïtat d'estructures familiars.

La cohesió social, econòmica i territorial dels nostres pobles i ciutats depèn en gran mesura de la capacitat d'interioritzar i assumir de forma tranquil·la aquests canvis, i de generar espais de convivència plurals i democràtics a partir del reconeixement, real i efectiu, dels drets i obligacions ciutadanes, des del respecte a la diversitat de formes familiars i fent d'aquesta diversitat un valor d'integració.

2. Facilitar la creació de serveis diversos i flexibles per donar pas a la configuració d'unes polítiques de suport a les famílies de segona generació

Les polítiques de suport a les famílies comencen a ser una demanda tant de la societat espanyola com de la catalana. Són, però, els governs locals els qui perceben en tota la seva extensió i intensitat les necessitats de les famílies del seu territori. Aquestes necessitats es manifesten sovint en una demanda de serveis que fa visible determinats dèficits que són difícils de cobrir, únicament, amb ajuts econòmics, directes o indirectes, a les famílies.

La proximitat atorga als governs locals un posicionament estratègic per identificar aquestes necessitats, a les quals han començat a donar resposta impulsant actuacions i serveis sense disposar d'un finançament adequat, fent de la necessitat una virtut. El coneixement de l'entorn permet una millor i major adaptabilitat de les polítiques a les necessitats del territori i permet, alhora, posar en pràctica noves fórmules d'experimentació i innovació.

És important, doncs, avançar en la línia d'unes polítiques de suport a les famílies de segona generació impulsant, des de la flexibilitat, serveis de nova creació, o reformulant i estenent els existents per tal que s'adeqüin a la diversitat de famílies i a la diversitat territorial.

3. Fomentar un nou equilibri dels temps de vida professional, familiar, personal i social, que permeti una major qualitat de vida a tots els membres de les famílies

Els valors dominants de la societat actual sobredimensionen l'èxit professional, mentre que infravaloren les satisfaccions que es poden generar a altres espais de la vida, com la familiar, la de participació social, la formació personal, l'oci o altres.

Les persones volem aconseguir la plena realització professional, sense per això renunciar a portar una vida en parella, tenir fills, i gaudir d'una vida plena a nivell personal i social. Voler aconseguir molts d'aquests objectius a un nivell alt de realització en totes les nostres etapes de la vida és, per a la majoria de les persones, impossible, i porta a nivells importants d'estrès. Però sí que hauríem de poder gestionar millor les prioritats que volem adoptar.

Els serveis públics no podran mai donar resposta a aquesta qüestió; en efecte, la solució passa per reequilibrar i prioritzar els objectius personals, assumint que una gran realització en un àmbit porta a renúncies en els altres. El que cal és assegurar que les persones puguin triar lliurement i això implica que les diferents opcions han d'estar valorades de la mateixa manera socialment.

4. Promoure el diàleg i la concertació per convertir les polítiques de suport a les famílies en un veritable treball en xarxa

Ens trobem davant d'actuacions que en la majoria dels casos es basen en una estructura de govern multinivell. Això dificulta la tasca de plantejar línies d'actuació autònomes les quals, per altra banda, no tenen massa sentit en un escenari on conflueixen no tan sols diferents nivells de govern, sinó també altres actors que tenen un pes específic en el procés de les polítiques públiques.

Caldrà trobar fórmules organitzatives que facilitin la coordinació i la col·laboració entre els diferents nivells institucionals i potenciar el diàleg amb el sector associatiu i altres agents de la ciutat... Cal apostar per un treball en xarxa que elabori un marc d'actuació global i integral, assumit per tots els agents involucrats, i que estableixi una clara assignació de responsabilitats en la gestió de les polítiques.

3.2. Objectius i línies d'actuació¹⁷

Els objectius i línies d'actuació que es presenten a continuació es basen, fonamentalment, en l'experiència que han desenvolupat els governs locals durant la seva ja dilatada trajectòria de govern. Els ser-

17. Per ampliar la informació de la descripció de les problemàtiques es pot consultar el document «La situació social a Catalunya. Incidència en l'estructura de llars i famílies», que s'adjunta al CD.

veis, les actuacions i les polítiques que es realitzen per tal de satisfer les necessitats de la ciutadania són el punt de partida més rellevant d'aquesta proposta política que intenta recollir, sistematitzar i proposar noves vies de continuïtat.

En la definició dels problemes i propostes d'actuació es parla sempre des de la normalitat, és a dir, no s'entra en detallar les situacions problemàtiques que poden requerir actuacions específiques o discriminacions positives. Això no vol dir que s'obviïn i no es tinguin en compte. El que s'ha intentat és cercar la màxima normalització possible per evitar crear serveis o mesures específiques que puguin arribar a estigmatitzar de forma negativa les persones que les pateixen. D'altra banda, hi ha un objectiu final, l'objectiu de donar suport a les necessitats específiques de les famílies, on es recull la necessitat de donar suport a aquelles situacions que així ho requereixin.

També cal dir que les polítiques locals sempre s'han d'adaptar a la diversitat de persones i territoris existents. Els canvis socials que s'han produït darrerament porten a què es parli de la vida a les ciutats, de les dones que treballen en el mercat laboral, de la gent gran dependent..., però hi ha molta gent que viu en zones rurals, hi ha dones que no s'han incorporat al mercat de treball, només una petita part de la gent gran és dependent... Si bé les tendències generals poden portar a aquest equívoc –a pensar que tothom és igual–, el que cal és no reproduir-lo a les actuacions polítiques i buscar sempre el respecte a la diferència i l'adaptació a la diversitat.

Finalment, cal advertir que les polítiques que es descriuen a continuació no abasten el conjunt de polítiques adreçades a les persones, és a dir, aquí no s'intenta fer polítiques d'infància, i de joves, i de gent gran, i de dona, i de persones amb disminució, per citar alguns exemples, sinó que només es fan propostes per aportar recursos a les persones que tenen o volen assumir responsabilitats familiars, perquè puguin desenvolupar en les millors condicions possibles les tasques que se'n deriven.

3.2.1 Facilitar l'emancipació dels joves per fomentar la formació de noves famílies

a) Identificació i definició del problema

L'ajornament en la constitució de la parella té a veure amb molts factors, un dels quals és l'augment de la permanència dels joves solters a casa dels progenitors. Un indicador que s'acostuma a usar –encara que és limitat, ja que no contempla les parelles de fet– per mostrar aquest ajornament és l'índex de nupcialitat, és a dir, l'edat mitjana del primer matrimoni, que es presenta a la taula núm. 3. Com es pot observar, l'edat de constitució de les parelles que es casen ha augmentat considerablement els darrers anys a Catalunya, Espanya i Europa.

Malgrat que la formació de la parella no implica, necessàriament, haver de tenir fills, aquests es tenen en edats cada vegada més tardanes. A Espanya, un 35% de les dones té el primer fill/a entre els 30 i els 34 anys. Si bé el fenomen del retard en l'emancipació juvenil és general per tot Europa, és al sud on es dona amb més extensió i intensitat.

Taula núm. 3. Nupcialitat (edat mitjana del primer matrimoni)

	Homes			Dones		
	Catalunya	Espanya	Europa	Catalunya	Espanya	Europa
1975	26,14	26,5	25,7	23,68	23,9	23
1986	26,55	26,7	27,2	24,47	24,3	24,5
1991	27,83	28	28	25,82	25,7	25,6
2000	29,6	30,2	30,3	27,79	28,1	28,1

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

Les causes per explicar aquest allargament són diverses i s'articulen entre si:

- Factors laborals: elevat atur juvenil, retard en l'accés a la primera feina, baixes remuneracions, precarietat laboral, penalització de la maternitat...
- Factors del mercat de l'habitatge: encariment continuat de l'accés a l'habitatge des de la segona meitat dels vuitanta.
- Factors educatius: allargament de l'etapa de formació escolar de la població en general –molt especialment entre les dones– fet que implica, alhora, canvis en els valors prioritaris de nois i noies, que afecten els seus projectes a mig termini (es postposa el projecte familiar per prioritzar el professional).
- Factors culturals: canvis en els rols parentals que generen una relativa acomodació dels joves a la vida familiar.

Si bé és cert que els joves i les seves famílies s'han acomodats a les dificultats objectives existents per assolir l'emancipació, la majoria d'ells desitjarien fer-ho abans del que probablement ho faran.

Actualment ens trobem davant una generació de joves que ha tingut, respecte dels seus progenitors, un major accés a l'educació, a serveis públics de tota mena i a un major nivell de vida, com a conseqüència del desenvolupament que el règim de benestar espanyol i català han experimentat en els darrers vint anys. En canvi, la vida d'aquests joves està marcada per una gran incertesa en el pla econòmic, sobretot pel que fa al mercat laboral i al de l'habitatge. Això explica, en bona part, que un ampli sector dels joves ocupats –molt sovint en precari– romanguin en les seves llars familiars d'origen. Un efecte afegit és que mentre resten a casa dels pares, poden mantenir un nivell de vida que seria impensable en el cas que decidissin emancipar-se.

b) Descripció de l'objectiu

Una condició, entre d'altres, per a facilitar la formació de noves famílies és que l'emancipació dels joves de la llar dels progenitors sigui factible en edats més joves que les actuals. Per aquest motiu, cal que l'acció pública dirigida a donar suport a les famílies tingui en compte l'existència d'importants condicionants, tant objectius com percebuts, que són un obstacle en el procés d'autonomia dels joves i, per derivació, en el procés de formació de noves famílies.

El principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions públiques locals per tal d'assolir aquest objectiu és:

L'emancipació dels joves és un dret, una necessitat i un bé per a la societat, ja que incrementa el grau d'autonomia, el compromís personal i facilita la formació de noves famílies.

A continuació s'apunten algunes línies d'actuació bàsica per tal d'assolir aquest objectiu, en l'àmbit de la política d'habitatge i la d'ocupació. També existeix la possibilitat d'elaborar polítiques per fomentar que els joves puguin emancipar-se mentre continuen els seus estudis (beques, foment del treball a temps parcial...), però actualment aquestes actuacions semblen lluny de les possibilitats d'acció local.

c) Línies d'actuació per assolir l'objectiu

*En l'àmbit de l'habitatge*¹⁸

Avui, el problema de l'habitatge no es pot resoldre solament amb polítiques febles o d'acompanyament. Hi ha d'haver, necessàriament, una política decidida d'Estat, amb forta inversió pública. Això no treu que hi hagi línies d'actuació a fer des dels governs locals.

- Cal promoure la **creació de plans d'habitatge municipal** en base a una avaluació de necessitats de la població de cada municipi. Aquest pla seria una eina per facilitar el diàleg amb les altres administracions i agents involucrats en l'habitatge.
- **Articular mecanismes per estimular la concertació** amb el sector immobiliari, per tal que la construcció d'habitatges s'adeqüi a les característiques i necessitats dels seus destinataris. En aquest sentit, cal **promoure l'adaptació del sector immobiliari a l'evolució de la societat**: aparició de noves formes de vida familiar, disminució de la dimensió de les llars, mobilitat geogràfica per raons de treball o estudi...
- Actualment hi ha molts propietaris que tenen pisos buits i tancats. Els ajuntaments ja posen en pràctica un **paper d'intermediació entre propietaris i joves**, per tal de fer aflorar el parc d'habitatges desocupats a uns preus de lloguer raonables, a canvi de certes garanties i la confiança que és la pròpia administració qui dóna suport a aquestes accions. Es tracta d'una iniciativa innovadora que diversos ajuntaments posen en pràctica.
- Cal que els ajuntaments realitzin, en la mesura de les seves possibilitats, **habitatge social de lloguer**, no en oposició a la propietat, sinó com una opció necessària al llarg del cicle vital.
- Promoure la creació i la consolidació de les **entitats sense afany de lucre promotores d'habitatge social** que, alhora, poden ser generadores d'ocupació. En aquest sentit, es podria prioritzar l'adjudicació de l'obtenció de sòl a aquestes entitats, així com aplicar incentius fiscals.
- **Propiciar la multifuncionalitat en les noves promocions d'habitatge**: àrees vives amb diverses funcions, per destinataris diversos i amb possibilitats de serveis compartits. Hem de poder contrarestar els efectes que té sobre la sostenibilitat l'ampliació del parc de l'habitatge, motivat per la reducció del nombre de membres de les unitats familiars de convivència, mitjançant noves fórmules de compartir que facin possible recuperar algunes de les eficiències de sostenibilitat que abans eren pròpies de la família extensa.
- En molts nuclis urbans, existeix un volum important d'habitatges vells i precaris. Cal **promoure'n la rehabilitació**, evitant crear espais degradats al centre de la ciutat.

En l'àmbit de l'ocupació

- Actuacions **d'orientació, formació i seguiment per facilitar la inserció professional** dels joves sense feina a partir de la detecció prèvia de les seves capacitats, i orientar-los cap als sectors amb més expectatives d'ocupació segons la seva formació específica. Orientació també en relació a la formació ocupacional amb més possibilitats d'inserció laboral i promoció de mesures que facin compatible els estudis i la feina (ex. empreses d'inserció), i els fills quan se'n tenen (mares adolescents, mares joves sense parella, joves parelles amb fills); treball amb les empreses del municipi per conèixer les seves necessitats i promoure l'ocupació dels joves.

18. Algunes de les línies d'actuació que s'apunten són el resultat d'una sessió de treball efectuada amb l'especialista en política d'habitatge Carme Trilla.

- Mesures destinades a la **creació d'ocupació de qualitat**. Detectar i facilitar noves fonts d'ocupació, com el foment de l'autoempresa entre els joves amb una formació i experiència adequada o la detecció i suport als nous filons d'ocupació; promoure iniciatives d'economia social; potenciar i dinamitzar els pactes territorials per a l'ocupació com a eina per a coordinar les actuacions dels diferents agents públics i socioeconòmics facilitant, així, el treball en xarxa; actuacions per millorar la qualitat i estabilitat en el treball, mitjançant la sensibilització de les empreses sobre la importància del seu capital humà, tot establint complicitats amb el sector empresarial del territori.
- Mesures destinades a **incrementar la taxa d'ocupació de les dones joves** i promoure que les funcions que desenvolupen en els llocs de treball siguin equiparables a les dels homes joves, tant pel que fa a les responsabilitats laborals com a les condicions retributives.

3.2.2 Crear les condicions socials necessàries per garantir la lliure elecció de tenir fills

a) Identificació i definició del problema

El baix nivell de fecunditat de les dones a la Unió Europea en general i d'Espanya i Catalunya en particular és un tema que actualment preocupa a governs i institucions, motiu pel qual ha passat a formar part de les agendes polítiques i dels mitjans de comunicació. Com es pot apreciar a la taula núm. 4, l'índex de fecunditat va disminuir considerablement de 1975 –moment en què es tanca un període d'uns 25 anys caracteritzat per alts nivells de fecunditat i d'immigració– a 1998. En aquest sentit, el cas català té una certa particularitat perquè la lleugera recuperació que ha experimentat Catalunya s'estima que continuarà els propers anys. El motiu és que les generacions nascudes l'any 1975, les més nombroses nascudes mai a Catalunya, estaran en les edats de màxima fecunditat.

Taula núm. 4. Nombre mitjà de fills per dona en edat fèrtil

	Catalunya	Espanya	Europa
1975	2,72	2,80	1,96
1998	1,18	1,15	1,45
1999	1,23	1,20	1,45
000	1,31	1,23	1,53
2001	1,32	1,24	–

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

Hi ha diverses raons que poden explicar la baixa fecunditat de les dones, però aquest fenomen té a veure amb la transformació de la seva identitat social en els darrers decennis del segle xx. Si ho analitzem en detall, comprovem que a Catalunya s'hi ha experimentat:

- Una intensa i profunda transformació cultural en les actituds, expectatives i comportaments de les dones joves en un marc de desenvolupament econòmic i de canvis polítics democràtics a favor de la individuació dels drets de la ciutadania.
- Una incorporació massiva de les dones a l'educació superior i professional, i al mercat de treball, amb resultats d'una major independència econòmica i autonomia personal en la gestió de les seves vides. Les dones joves, en general, ja no es volen limitar al rol exclusiu de dona-mare i esposa.
- Dificultats notables per a compatibilitzar la vida laboral i la cura dels fills, en un context en què els dos membres de la parella, o la mare sense parella a la llar, mantenen l'activitat laboral. Aquestes dificultats es fan especialment visibles quan la família extensa no pot donar suport a les necessitats de cura dels infants.

- Dèficit notable de polítiques públiques pel que fa a l'accés a l'habitatge i a serveis per a la infància. Si a aquest dèficit s'hi afegeix una ocupació precària de la mare o del pare (o d'ambdós) la decisió de tenir fills es retarda, malgrat el desig de tenir-los.

Per tant, una part de la baixa natalitat s'explica pels canvis culturals en la prioritització de valors en el projecte vital de les dones joves. Una altra part s'explica pel dèficit de polítiques en suport a qui vol tenir criatures. Es desitgen els fills, i moltes dones mantenen una il·lusió important per tenir-los, però cada vegada més l'experiència de la maternitat i paternitat es limita a un fill. «El primer fill és desitjat per la immensa majoria de les parelles [...] la gran caiguda de la fertilitat en aquests últims anys és generada, en gran mesura, pel fet que moltes parelles han decidit no tenir un segon fill»¹⁹. Ara bé, els estudis i les enquestes assenyalen que el nombre de fills desitjats a Catalunya i Espanya supera els dos fills. A Espanya, el nombre de fills desitjats gira entorn de 2,3 per família de mitjana, segons el CIS (1998). A Catalunya, l'any 1996 es constata en un estudi sobre una mostra representativa de mares amb criatures entre 0 i 3 anys, que els fills ideals són de 2,75.²⁰

També cal fer esment al fet que actualment hi ha moltes parelles que voldrien tenir fills i que no poden tenir-ne, motiu pel qual les adopcions o la reproducció assistida, siguin per aquest o altre motiu, són recursos cada cop més sol·licitats. Es tracta, però, de vies d'accés a la voluntat de tenir fills que són molt costoses, en termes econòmics, burocràtics i culturals, per la qual cosa es converteixen en vies privilegiades a les quals només poden recórrer els segments de la població més benestants.

b) Descripció de l'objectiu

La pregunta que se'ns presenta és si és legítim que una política pública local de suport a les famílies vulgui actuar a favor d'incentivar la natalitat. Es pot pensar que no es pot incitar a les famílies a tenir més fills, ja que es tracta d'una decisió que pertany exclusivament a l'esfera privada de les persones. Però nosaltres considerem que cal visualitzar el fet que existeixen importants condicionants econòmics i socials que limiten la capacitat de decisió de les persones davant l'elecció de tenir fills.

Hem de tenir present que hi ha dues dimensions paral·leles i inseparables quant a la criança dels fills. D'una banda, són una font de satisfacció i un actiu vital primordial, tant en termes personals, familiars, com socials; d'una altra, els fills comporten noves obligacions i responsabilitats, canvien la vida de pares i mares perquè fan modificar la distribució dels seus recursos econòmics i temporals. Els temps pel treball remunerat, els temps familiars i els temps d'oci es modifiquen d'una o altra manera. Els problemes o dificultats apareixen quan aquesta redistribució es fa molt difícil o penalitzant un o altre membre de la família de manera molt desproporcionada.

Són aquestes dificultats les que fonamenten una intervenció pública local en el sentit de facilitar la vida a les persones de la comunitat que volen tenir fills, ja que suposen una inversió per a la col·lectivitat, no tan sols en termes de «relleu generacional», sinó també de capital humà propi per als municipis, tant a nivell públic com privat.

És a dir, que el principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions per tal d'assolir aquest objectiu seria el següent:

19. Álvarez, G. *Determinantes de la decisión de fertilidad para el caso de las mujeres españolas*. Madrid: Instituto de la Mujer, 1996. (Cita extreta de l'estudi qualitatiu d'Inés Alberdi «Les dones joves a Espanya». Barcelona: Fundació la Caixa, 2000.).

20. Brullet, C. *Anàlisi de l'organització i repartiment del treball familiar i del treball remunerat entre parelles joves amb criatures*. Bellaterra: Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la UAB, 1996.

Tenir fills és un bé per a la societat i, per tant, les càrregues que se'n deriven han de ser compartides i de coresponsabilitat social.

c) Línies d'actuació per assolir l'objectiu

El desig de viure una vida completa que, per moltes persones, es concreta en el fet de formar una família i continuar tenint una vida laboral, és a dir tenir fills i feina, és una aspiració que xoca quotidianament amb nombroses dificultats, la solució ideal de les quals es resumeix en la idea de fer compatibles tots dos móns.

La cerca de solucions per donar resposta a aquesta situació passa per dos eixos d'actuació a diferent nivell institucional:

- **Facilitar la criaça de fills:** assegurar els permisos materns i paterns, la flexibilitat horària, l'agilitat organitzativa i l'accessibilitat econòmica quant als processos d'adopcions i als mecanismes de reproducció assistida, ajuts directes per fill a càrrec o ajuts indirectes via fiscal. Tots aquests àmbits d'actuació se situen en la dimensió institucional estatal o autonòmica i cauen fora de l'àmbit d'actuació local, més enllà de facilitar als ciutadans la informació i l'accés als recursos.
- **Promoure serveis i polítiques d'ajuda a les famílies:** crear serveis flexibles i diversificats o reformular els existents, coordinar els horaris de pares, mares i fills, facilitar l'accés a l'habitatge... Tots aquests serveis i polítiques són els que s'han de desenvolupar, i de fet alguns d'ells es desenvolupen, des de la proximitat, és a dir, des de l'àmbit d'actuació local.

Com que diversos objectius que s'han definit dins d'aquesta política de suport a les famílies travessen de ple la finalitat de crear les condicions socials necessàries per garantir la lliure elecció de tenir fills, ens remetem a les possibles línies d'actuació que es desenvolupen en els següents objectius:

- Facilitar la conciliació de la vida laboral, familiar i personal
- Fomentar la coresponsabilitat dels membres de la família en la vida familiar
- Promoure la coresponsabilitat família-escola-comunitat-governos en el rol educador

3.2.3 Facilitar la conciliació de la vida laboral, familiar, personal i social

a) Identificació i definició del problema

Els canvis relacionats amb una major presència femenina al món públic, especialment al món del treball, juntament amb les transformacions en el món laboral i les noves tendències de les piràmides demogràfiques dels països desenvolupats, qüestionen fortament les formes tradicionals de conciliació entre món públic i privat, basades en una estricta divisió del treball entre homes i dones i en la invisibilitat d'un treball femení centrat en el manteniment i la cura de la llar i de la família.

Tot i que la taxa d'ocupació femenina ha crescut espectacularment tant a Catalunya com a Espanya els darrers 10 anys, tal com es pot observar a la taula núm. 5, continua lluny de la mitjana europea, que al 2000 era del 54% (d'acord amb les dades estimades d'Eurostat). A més, els percentatges més elevats els trobem en el cas de les dones amb edats compreses entre els 25 i els 40 anys.

L'evolució de la situació de les dones en el nostre país en els darrers anys i la seva incorporació al món laboral s'ha produït sense que s'hagin modificat de manera proporcional i adequada els rols tradicio-

Taula núm. 5. Taxa d'ocupació de les dones

	2000	1990		2000	1990
Catalunya	37,7	29,5	Espanya	31,6	25,3
De 16 a 19 anys	18,7	21,6	De 16 a 19 anys	12,2	17,8
De 20 a 24 anys	55,8	47,7	De 20 a 24 anys	39,5	37,9
De 25 a 29 anys	78,5	58,2	De 25 a 29 anys	59,8	45,8
De 30 a 34 anys	67,9	50,9	De 30 a 34 anys	55,8	43,3
De 35 a 39 anys	66,1	49,0	De 35 a 39 anys	52,9	40,1
De 40 a 44 anys	62,8	41,4	De 40 a 44 anys	52,4	34,9
De 45 a 49 anys	54,7	29,6	De 45 a 49 anys	45,7	29,8
De 50 a 54 anys	39,8	27,3	De 50 a 54 anys	35,5	25,9
De 55 a 59 anys	28,8	20,2	De 55 a 59 anys	24,9	21,1
De 60 a 64 anys	17,1	14,1	De 60 a 64 anys	15,0	14,9
De 65 anys i més	0,9	1,2	De 65 anys i més	0,9	1,6

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

nals d'homes i dones i sense que les polítiques públiques ni les polítiques laborals del món empresarial hagin anticipat suficientment quines serien les conseqüències socials i demogràfiques si no es prenen mesures al respecte. A més, s'afegeix el fort i progressiu increment del nombre de persones grans amb situació de dependència, atès l'increment de l'esperança de vida, que en el nostre país és de les més altes del món.

Una de les conseqüències d'aquesta situació per al col·lectiu femení ha estat la generalització del que s'anomena la doble jornada i la doble presència, amb la conseqüent càrrega psicològica i la disminució dels drets socials i dels temps personals, així com de les dificultats que comporten per a la promoció professional i l'ocupació estable.

Si la incorporació laboral de les dones és necessària tant per un desig d'independència econòmica i de realització personal, social i professional, com per augmentar la riquesa; si com assenyalen els experts, la millor manera de reduir la pobresa infantil és l'increment del treball de les dones; és, sense dubte, imprescindible incrementar les polítiques de conciliació de la vida laboral i la vida familiar.

b) Descripció de l'objectiu

Es tracta de crear i propiciar des del marc econòmic, social i laboral, mesures i instruments per a facilitar l'harmonització de les condicions de la vida familiar, laboral i personal, així com la sincronització dels temps. Definir i implementar polítiques públiques per a la conciliació comporta un reconeixement i un suport social i polític de les tasques i responsabilitats familiars dels treballadors i treballadores.

El principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions per tal d'assolir aquest objectiu seria el següent:

Produir béns i riquesa de manera eficient, aprofitant tots els recursos humans disponibles, és una necessitat social. El benestar personal i familiar també. Cal crear noves condicions de vida quotidiana que permetin a homes i dones conciliar ambdues vessants a partir dels principis d'equitat i eficiència.

Entenem per polítiques de conciliació els programes, les mesures i els serveis que no solament ajudin a fer més compatibles els horaris laborals i els familiars, sinó també a millorar la qualitat de vida familiar, laboral, personal i social i a resoldre els conflictes generats per les complexes interrelacions entre els quatre àmbits. Aquest és el sentit precís del concepte conciliar, que significa resoldre divergències i conflictes entre diferents àmbits i responsabilitats que assumim a la nostra vida quotidiana.

Aquestes polítiques es concreten principalment en:

- Mesures legislatives per definir el marc normatiu dels drets parentals relacionats amb els permisos laborals dels treballadors/es i amb les prestacions econòmiques pel naixement i la cura dels infants i persones amb situació de dependència.
- La creació de serveis, espais i programes socials, educatius i sanitaris que en el marc d'atenció dels seus usuaris facilitin la conciliació.
- Programes i dispositius diversos per a facilitar la gestió dels temps de vida laboral, familiar, social, personal, segons les prioritats del cicle de vida personal i familiar de manera que aquests temps puguin modificar-se (ampliant-se o reduint-se) sense greus penalitzacions socials o econòmiques.

Els destinataris d'aquestes polítiques de conciliació han de ser els homes i dones treballadores, encara que actualment sembla que les usuàries siguin més el col·lectiu de dones perquè es troben especialment afectades per una sobrecàrrega de responsabilitats laborals i familiars. De fet, la preocupació per la conciliació emergeix en fer-se evident que no és possible seguir confiant en una organització social –basada en una divisió sexual del treball– que exigeix les dones una plena disponibilitat per al manteniment de la llar i de la família. La iniciativa de reivindicació social prové sovint del col·lectiu de dones, però els destinataris i subjectes han de ser els treballadors homes i dones. Cal tenir molt present el perill de formular polítiques de conciliació destinades només a les dones, ja que reproduïxen i consoliden les inèrcies sexistes existents a la nostra societat.

c) Línies d'actuació específiques per assolir l'objectiu

- **Potenciar la creació, la dotació i la diversificació dels serveis de suport a la conciliació, tot garantint-ne la seva qualitat.** Són serveis que tenen com a objectiu prioritari les necessitats dels destinataris, però que tenen en compte, en la forma de les prestacions, les necessitats de conciliació de les famílies actuals. Aquestes iniciatives es tractaran en més profunditat en posteriors objectius, però a mode d'exemple podem citar els següents:
 - Serveis per als infants de 0-3: és un dels sectors on hi ha més dèficit; escoles bressol a temps complet i parcial, mainaderes; mares/pares que cuiden els fills d'altres famílies i altres formes diversificades d'atenció a la petita infància.
 - Serveis per als infants fora de l'horari escolar: ampliació de l'ús de les escoles fora de l'horari escolar; activitats extraescolars; suport a l'estudi dels infants que estan malalts i necessiten atenció a casa...
 - Serveis per a la gent gran: serveis d'atenció domiciliària diversificats que faciliten la permanència a la llar i al barri; professionals encarregats de fer el seguiment de les persones i/o famílies que ho necessiten; habitatges adequats; convivència intergeneracional, centres de dia, residències...
 - Serveis per a les famílies: serveis o centres polivalents per a mares i pares que poden oferir assessorament, espais d'estada, oci o formació, bancs d'intercanvis de temps i ajuda mútua, processos de participació en la definició de necessitats, mediació familiar,...

En definitiva, es pretén que les dones i homes dissenyin, en funció de llurs necessitats i peculiaritats, l'estratègia que més els convingui i, també, que els governs locals puguin adequar les propostes i serveis –els propis i els finançats per d'altres administracions– a les característiques dels seus territoris i de llurs comunitats. I fer-ho tenint en compte els criteris de qualitat dels serveis i eficiència dels recursos, i el principi de cohesió social i territorial.

- **Potenciar l'aplicació de les polítiques i mesures de conciliació en la comunitat local.** Es tracta d'informar, sensibilitzar i educar la comunitat local sobre el per què, el què i el com de la conciliació, mostrant també el valor social que pot tenir la major dedicació a altres tasques no laboral.

Serien possibles mesures:

- Donar exemple, l'ajuntament, com a empresa que aplica mesures de conciliació per als seus treballadors/res.
- Introduir a les clàusules de contractació com un punt a favor, que les empreses prestatàries tinguin en compte les necessitats de conciliació dels seus treballadors.
- Introduir incentius, en la fiscalitat municipal, a les iniciatives d'economia social destinades a crear serveis de conciliació.

- **Polítiques del temps a la ciutat.** Aquesta línia d'actuació es tractarà en més detall a l'objectiu de com dissenyar ciutats que tinguin en compte les necessitats de tota la ciutadania i, en específic, de les persones que necessiten conciliar els diferents temps de vida per causa de les seves responsabilitats familiars.

- **Impulsar i donar suport a la innovació i a la flexibilitat organitzativa** per adequar-se a la diversitat dels usuaris. Es pretén aprofitar el que s'anomena «capital social», propiciant la generació de noves idees per part de professionals municipals i de les persones i grups de la comunitat local, per a trobar noves respostes per a les noves necessitats. A títol d'exemple, citem les diverses experiències de voluntariat, d'associacions per als intercanvis socials i els bancs del temps.

3.2.4 Fomentar la coresponsabilitat dels membres de la família en la vida familiar

a) Identificació i definició del problema

Malgrat que la família patriarcal estigui en transformació, encara perviuen comportaments desiguals entre els homes i les dones, que els infants aprenen ràpidament.²¹ El repartiment desigual de les activitats productiva i reproductiva, característica bàsica de la família patriarcal, va començar a ser disfuncional a mesura que les dones s'incorporen de forma massiva al mercat de treball i al món públic en general, i es va iniciar un canvi de prioritats en els seus valors: «el 1996, un 42% de las dones espanyoles treballadores expressen que la seva feina «és el més important de la seva vida», cosa que reflecteix l'extensió tan enorme que pren el valor intrínsec que concedeixen al seu treball; dada que confirma aquest sentit d'identitat personal que proporciona la inserció laboral».²²

La incorporació de la dona al mercat de treball s'ha traduït en l'anomenada «doble jornada-doble presència». D'aquesta manera, s'adjectiva la vida quotidiana d'aquelles dones que han d'afrontar l'activitat laboral i el treball domèstic-familiar com a únic horitzó viable i obligat.

21. Brullet i Torradella. «Infants i famílies». A *La infància i les famílies en els inicis del segle XXI. Informe 2002*. Barcelona: CIIMU, 2002.

22. Alberdi, I. *La nueva familia española*. Madrid: Taurus, 1999.

Taula núm. 6. Percentatge d'homes casats que no fan cap treball domèstic

País	Declaració personal homes casats	Declaració del seu cònjuge
Espanya	76,6	79,7
Total EUR 12	61,6	65,4

Font: Enquesta desembre 1991, Baròmetre núm. 34, Luxemburg, Comissió de les Comunitats Europees,

Una altra conseqüència perversa del sistema patriarcal és l'anomenada «dependència amagada». Aquesta es materialitza amb el fet que actualment molts homes, sobretot els d'edat més avançada, no són capaços de fer moltes tasques quotidianes, especialment les de tipus instrumental, que tenen a veure amb la relació amb l'entorn domèstic i familiar i que, per tant, realitzen les seves parelles o altres membres de la família com les filles.

S'ha produït un canvi d'actituds vers la coresponsabilitat, però aquest ni és suficient ni s'ha materialitzat en un canvi de comportaments, com es pot observar a la taula núm. 6, que mostra que el 76,6% dels homes casats reconeixen no fer cap treball domèstic. Malgrat que les dades provenen d'una enquesta europea realitzada el 1991 (i, per tant, no en tenim per Catalunya), poden servir d'exemple de la problemàtica explicada.

b) Descripció de l'objectiu

Una bona part de la població creix o ha crescut amb una visió molt desigual sobre la dignitat i els drets dels homes i de les dones.²³ Per aquest motiu, el reconeixement públic i social d'aquest objectiu ha estat recent i s'emmarca en l'objectiu més ampli d'aconseguir un nou contracte social entre gèneres i generacions que trenqui les inèrcies de l'antic sistema patriarcal. A través seu s'han de redefinir el conjunt de normes implícites i explícites que governen les relacions entre sexes i generacions a partir de les quals es distribueixen càrregues i responsabilitats familiars.

A Catalunya, les llars formades per parelles amb fills són el 47,1%. També hi ha un important nombre de llars on conviuen tres generacions. Per aquest motiu, hem considerat oportú estendre la coresponsabilització, que s'acostuma a enunciar generalment en relació als membres de la parella, a tots els membres de les unitats familiars independentment del gènere i la generació a la que pertanyin.

El principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions per tal d'assolir aquest objectiu seria el següent:

Normativament, els drets civils, polítics i socials són iguals per a tothom. Cal assegurar el seu compliment a la vida quotidiana, eliminant les inèrcies sexistes que acumulen sobre les dones el pes de les càrregues familiars.

Els vincles de solidaritat interpersonal que caracteritzen les famílies s'han de fonamentar en la igualtat entre els membres que les formen. Per aquest motiu, aquest objectiu ens ha de permetre crear un model integral de suport a les famílies que no entri en contradicció amb els drets de cada ciutadà o ciu-

23. Alberdi, I. i Matas, N. *La violència domèstica. Informe sobre els maltractaments a dones a Espanya*. Barcelona: Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, 2002.

tadana. Per altra banda, també és important per tal que es reconegui i es revaloritzi públicament el treball domèstic fins ara realitzat de forma informal per moltes dones.

Cal destacar la centralitat d'aquest nou contracte social i de les polítiques d'igualtat en la definició de les polítiques de suport a les famílies. Per exemple, és molt important en relació a l'objectiu de facilitar la conciliació entre la vida professional, familiar i personal en un moment en què les inèrcies sexistes tendeixen a fer pensar i promoure la conciliació solament per les dones. També podem apuntar l'amenaça que representaria fer polítiques familiars que permetin reforçar i millorar la posició laboral de les dones sense entendre el buit que es pot generar per les persones que necessiten ajudes si, en paral·lel, no es fan polítiques familiars dirigides a reforçar i millorar la participació de la resta de membres de la família en l'àmbit del treball domèstic i familiar. Finalment, el seu assoliment podria incidir notablement en els «temps de vida» de les persones. Per exemple, podria possibilitar a moltes dones el gaudi de l'anomenat 'temps personal' destinat a sí mateixes i al seu creixement personal.

c) Línies d'actuació específiques per assolir l'objectiu

- **Potenciar les polítiques de gènere i d'igualtat.** Per la mateixa definició de l'objectiu i dels seus valors subjacents, el punt de partida de les possibles línies d'actuació està íntimament interconnectat amb les polítiques de gènere i d'igualtat. Aquestes línies es materialitzen amb la integració de la perspectiva de gènere (*gender mainstreaming*) en el conjunt de les polítiques, a través de metodologies transversals, sens perjudici que aquesta integració vingui acompanyada de mesures de discriminació positiva, tant en la seva vessant positiva de promoció de la igualtat com negativa de lluitar contra els possibles efectes discriminatoris de qualsevol política o acció pública.

Una possible via per tal d'estimular aquesta visió és el foment de plans d'educació en la igualtat per a infants i adults. A través de la sensibilització, els plans han de facilitar el naixement i extensió de dinàmiques familiars democràtiques, a partir de les quals la família és un espai que cal compartir; no tan sols per alliberar les dones de les múltiples obligacions i falta de temps lliure, sinó també perquè la resta de membres de les unitats familiars puguin viure experiències i valors relacionats amb la cura i el creixement humà.²⁴ Per altra banda, també cal destacar la importància de revaloritzar el treball domèstic i familiar.

Els cursos a adults i les accions de sensibilització són importants tant per sensibilitzar-los sobre la importància d'assolir la plena igualtat a la vida quotidiana com per tal d'evitar la transmissió de rols patriarcal als seus fills/filles i néts/netes.

- **Foment de l'ocupació femenina.** El treball assalariat és el motor principal de les noves actituds igualitaristes perquè aquest permet augmentar les oportunitats de les dones i donar-los més llibertat i igualtat respecte als homes. Les inèrcies sexistes venen agreujades, per exemple, per la major precarietat de l'ocupació femenina. Una vida laboral precària no sembla la millor manera d'arribar a conciliar, compartir i/o exigir coresponsabilitat entre l'home i la dona, especialment, però també entre la resta de membres de la família. En aquest sentit, abordar solucions per paliar o canviar les desiguals relacions de gènere existents, ignorant la manca d'equitat de partida, no porta a la conciliació sinó a què les dones acumulin una major càrrega total de treball.²⁵

24. Fent xarxa. *Guia de projectes per a dones*. Oficina Tècnica del Pla d'Igualtat. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001.

25. Torns, T. *La doble presencia: ¿una propuesta para lograr la conciliación?*. Jornada «Doble jornada-Doble presencia, Pamplona, 17 d'octubre de 2001.

Per una banda, és necessari potenciar l'ocupació femenina a través de les línies de foment de l'ocupació locals i, per l'altra, lluitar contra la major precarietat laboral femenina. La prioritització d'ambdues línies per tal d'assolir aquest objectiu concret, no ens ha de fer perdre de vista l'horitzó desitjable de la plena igualtat laboral entre gèneres, que també ha de possibilitar l'assumpció de nous rols laborals als homes, per exemple.

En relació a aquest objectiu, cal destacar que, de forma emergent, es comença a plantejar la necessitat de realitzar les accions d'intermediació laboral a través d'una perspectiva integral que tingui en compte les problemàtiques que es donen en el sí de les famílies (per exemple, en aquelles en què els homes no volen que les dones treballin o en els casos en què les dones no volen que els homes facin formació perquè consideren que és innecessari, una pèrdua de temps i que el que han de fer és treballar). En definitiva, del que es tracta és d'abordar de forma holística problemàtiques relacionades amb el món del treball i les famílies per les de connexions importants entre ells.

- **Foment de noves cultures en l'organització quotidiana.** Cal reclamar un temps de vida, un temps on tingui cabuda l'activitat laboral, el treball domèstic/familiar i un temps de no treball que inclou, a més del temps lliure, el temps per a un mateix.²⁶ Nosaltres considerem que també cal definir un quart temps o «temps comunitari» que seria aquell dedicat a la participació ciutadana, a associacions, sindicats, partits polítics, etc. En definitiva un temps personal però dedicat als altres de forma voluntària i que s'ha d'harmonitzar amb els anteriors.

3.2.5 Promoure la coresponsabilitat família-escola-ciutat-govern en el rol educador

a) Identificació i definició del problema

En el context actual de transformacions profundes, l'educació és una tasca complexa, exigent i que presenta múltiples dificultats per als actors implicats, especialment pel que fa a la distribució de les responsabilitats educatives. Avui, en l'actual societat de la informació i del coneixement, s'emfatitza el caràcter compartit –entre infants, família, escola, governs, organismes i altres agents de la comunitat– que ha de tenir l'educació per donar resposta a les noves demandes i exigències socials.

La família és el primer nucli educatiu on es construeixen els models bàsics de comportament social dels infants, les primeres identitats, les pertinences socials i les bases del sistema de valors. La família ha d'afrontar una «vella» tasca, ara més exigent i complexa per les condicions de l'entorn i per les pròpies transformacions del sistema familiar actual. Progressivament, la dedicació dels pares i de la família extensa a l'exercici del seu rol educador ha estat delegat en molts casos a altres agents, principalment l'escola, però també a d'altres persones contractades per a tenir cura dels fills.

Des d'una perspectiva municipal, d'entre les diferents àrees d'actuació i d'intervenció social i educatives, els serveis i programes per a la petita infància i la família ocupen –i ocuparan durant un temps– un lloc destacat. El Govern de l'Estat espanyol i el de la Generalitat de Catalunya han respost a les necessitats de les famílies amb infants petits, escatimant la creació o la promoció de serveis públics d'ampli abast com, per exemple, escoles bressol per a infants de fins a 3 anys.

En l'àmbit escolar a Catalunya la taxa d'escolarització per damunt dels 3 anys d'edat és, gairebé, del cent per cent; tot i això, per sota d'aquesta edat no s'arriba ni al 30% comptant l'oferta pública i la privada.

26. Torns, T. *op. cit.*

Per causa de la idea que «els fills són un assumpte privat de les famílies», existeix poca sensibilitat política, empresarial i social vers la significació de la funció social –en benefici de la societat– que compleixen mares i pares, i les conseqüències negatives de què les hagin de realitzar en situacions poc adequades o sense cap suport social i polític. En general, es dona una manca d'implicació en la resolució d'aquest problema.

A l'escola se li ha delegat en solitari la difícil tasca d'educar i de formar els nens i joves i, a més, ha d'assumir les tasques de socialització, formació en valors i hàbits,... que la família li delega. Hi ha una confusió i solapament dels rols familiars i escolars quant a l'educació dels infants i joves.

D'altra banda, les associacions de mares i pares d'escoles públiques no han aconseguit convertir-se en un veritable motor de serveis i formació per als pares i mares associats, ni tampoc en autèntics organismes de participació amb una efectiva implicació en el projecte educatiu del centre. És una xarxa molt debilitada i sotmesa a l'estructura escolar i a l'encotillament de la «participació» que ve determinada per la normativa.

En un entorn social, cultural i tecnològic cada cop més ampli i menys controlable, i amb menys disponibilitat de temps per part dels progenitors i educadors, ambdós sovint se senten desbordats i impotents, i amb mancances i incerteses per exercir un rol d'autoritat, especialment en l'educació d'adolescents.

En l'educació dels infants i joves prenen cada vegada més importància tots els processos formals i informals que es realitzen en un entorn social ampli i que escapen al control tant de les famílies com de les escoles. El cas més paradigmàtic són els mitjans d'informació i de comunicació (TV, Internet, mòbils,...) que s'estan convertint en nous «agents educatius» de l'entorn.

Ciutat i educació són conceptes fortament interrelacionats. La qualitat i tipologia de ciutat i el seu desenvolupament depenen, entre altres factors, del nivell i de les característiques educatives de la seva població i grups socials. Alhora, l'educació i l'aprenentatge depenen de les condicions educatives de l'entorn comunitari i social.

La ciutat també té la seva responsabilitat educativa. És una xarxa on actuen i interaccionen una multitud d'agents educatius: família, infants i joves, escola, governs, entitats, mitjans de comunicació, entorn social. En aquest sentit, la ciutat pot esdevenir un «contenedor» que permeti organitzar el coneixement i les relacions en un espai limitat i conegut que pot aportar seguretat, identitat i estabilitat. En la ciutat educadora, la consciència cívica, l'autoritat, l'ús de l'espai públic, el transport, la mobilitat..., es converteixen en elements educatius més enllà de l'acció familiar i escolar.

b) Descripció de l'objectiu

El convenciment de què «l'educació és una de les claus del futur» significa també no limitar l'educació a una competència que correspon només a la família i a l'escola, sinó una competència àmplia i transversal que correspon a la comunitat local i, per tant, també als governs locals. Això vol dir superar les limitacions d'una educació centrada en l'escolaritat i concentrada en la infantesa i la joventut, per arribar a un criteri d'educació molt més extens que abraça totes les etapes de la vida, des del naixement fins a la vellesa. L'educació cada cop és més un valor social.

Tant les preocupacions socials com una renovada concepció sobre l'educació està conduint a què la major part d'accions endegades en forma de serveis i programes per a immigrants, gent gran, petita

infància..., tingui un marcat sentit socioeducatiu.²⁷ Per als uns, per ajudar-los en la seva adaptació a una nova col·lectivitat, per altres per (re)descobrir una etapa vital (la vellesa), la qual es presenta tan possibilista i inexplorada com mai havia passat; i per als infants petits, per iniciar la seva trajectòria com a ciutadans estimats i protegits, estimulats, disposant d'oportunitats de creixement, benestar i educació.

El principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions per tal d'assolir aquest objectiu seria el següent:

Reconeixement de la importància de l'educació familiar i els models que es transmeten, i de la necessitat de la coresponsabilitat família-escola-ciutat-governos en els processos d'inclusió social.

c) Línies d'actuació específiques per assolir l'objectiu

- **Polítiques diversificades a la petita infància (0-3 anys).** Una bona política familiar en el nostre país ha de passar en primera instància per situar l'oferta de prestacions i serveis en els nivells dels països de la UE. Per exemple, en serveis escolars per a la primera infància cal plantejar-se arribar als següents índexs d'escolarització: 20% en infants fins a un any, 50% en infants fins a dos anys i 80% en infants fins a tres anys.²⁸ S'ha de fer constar que, en la pràctica, en els infants de 2 a 3 anys s'està arribant a uns percentatges d'escolarització del 100%.

Cal definir bé i defensar el model educatiu de les escoles bressol amb oferta flexible d'horaris, serveis i costos, per tal que, per una banda, contribueixi a estimular i desenvolupar les capacitats cognitives dels infants en edats més tempranes, i per altra banda, contempli la diversitat de necessitats i situacions familiars. D'aquesta manera, el model educatiu de les escoles bressol aconsegueix una doble funció: una de social i una d'educativa. Cal, però, no caure en la rigidesa de plantejar les escoles bressol com a única alternativa, ja que altres tipus de serveis es poden adequar millor a les necessitats i oportunitats dels diferents territoris i famílies.

- **Polítiques per facilitar la conciliació de la vida familiar, l'escolar i la laboral.** Cal pensar en pal·liar aquesta manca d'adaptabilitat si nó en millorar l'adaptabilitat dels centres escolars mitjançant serveis i programes associats a l'escola, tant pel que fa a les hores d'entrada i sortida com a la reordenació de les vacances escolars.
- **Polítiques de suport a la tasca educativa.** Cal abordar la gestió del fracàs escolar des d'una perspectiva global. Es poden dur a terme mesures relacionades amb un compromís entre pares i mares, infants i centre escolar per tractar el problema, de manera individualitzada, ja sigui mitjançant mesures de reforç escolar amb totes les parts compromeses, o de mediació quan hi hagi associades altres problemàtiques, o de teràpies familiars o individuals, si és el més convenient.

D'altra banda, cal pensar i concretar també el tipus de suport públic a activitats i serveis que avui dia són necessaris per complementar la funció educativa i socialitzadora de l'escola. Existeixen múltiples experiències d'activitats, les anomenades activitats extraescolars, promogudes per asso-

27. *L'educació dels més petits*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

28. *L'educació dels més petits*. op. cit.

ciacions de pares i mares, professionals i voluntariat, que tenen com a finalitat contribuir a una formació més integral. La coordinació i participació municipal, amb recursos provinents d'altres administracions, facilitaria la gestió de recursos, l'ordenació d'aquesta oferta i el control de la qualitat.

- **Centres polivalents i programes d'atenció a la infància i les famílies diversificats.** Actualment existeixen diverses iniciatives d'atenció a pares i mares en relació a la cura i educació dels seus fills i filles. Poden estar vinculats a l'escola com a eix de referència principal. Una línia a potenciar seria la d'articular tots els serveis diversificats i compartimentats en un projecte únic, encara que es pugui desenvolupar en equipaments i centres diversos de la ciutat. Aquests centres haurien d'atendre totes les famílies, evitant la diferenciació per tipologies de necessitats. Això també afavoriria la possibilitat de crear xarxes de famílies.

L'objectiu comú de tots aquests serveis seria el d'ajudar i orientar els pares i mares, avis i cuidadors dels infants i adolescents en els processos de desenvolupament i maduració dels seus fills/es, així com les estratègies de resolució de conflictes interns a la família, i la promoció d'una cultura participativa i democràtica en el sí de la família.

Per donar resposta a aquest objectiu és necessari, doncs, crear una xarxa que englobi aspectes diversos i que impliqui serveis, professionals i administracions diverses (serveis educatius, sanitaris, socials, planificació de la ciutat, etc.). S'han fet experiències d'aquest tipus a França i Itàlia amb els anomenats centres polivalents per a les famílies. A títol d'exemple enumerem alguns programes i/o serveis que es poden oferir: conferències i xerrades sobre temes d'interès general per a famílies; grups d'intercanvi i ajuda mútua de pares i mares; espais de joc per a infants petits i famílies (0 a 6 anys); serveis de mediació familiar en situacions de conflicte; orientació i teràpia familiar; atenció específica a infants: reforç escolar, activitats de lleure, atenció socioeducativa; espai de trobada de famílies i adolescents; oferta de serveis complementaris: cangurs, mainaderes, intercanvi de temps, etc.

- **Accions de sensibilització per reforçar la necessitat de la implicació de les famílies en les escoles.** Destinades a reforçar el paper dels pares i mares com a primer referent educatiu dels seus fills i alhora com a actors comunitaris. Caldria reconsiderar el paper de les mares i pares en el marc de les escoles públiques, tant pel que fa a la seva participació en els òrgans de gestió com el paper que juguen les associacions de mares i pares.

Les escoles de mares i pares són un recurs del qual s'han dotat moltes AMPAS, per donar resposta als dubtes i mancances que es generen respecte de l'educació dels fills i filles. En el nostre territori hi ha hagut experiències de tot tipus, algunes força reeixides i d'altres no tant.

Caldria potser fer una reflexió conjunta entre pares i mares, educadors i municipi sobre el model desenvolupat i els seus resultats i sobre quines serien les necessitats actuals. Caldria també reorientar el model de participació actual excessivament burocratitzat, pensar en els mecanismes de relació més individualitzats entre pares i escola i posar l'èmfasi en el lligam entre el Consell Escolar Municipal i el Projecte educatiu de ciutat.

Una proposta concreta de com es podria millorar la implicació de les famílies en les escoles seria establir «contractes» on es contemplin els compromisos de les famílies i l'escola en l'educació dels seus fills.

3.2.6 Fer pobles i ciutats sostenibles i dissenyats per a les necessitats de tots els membres de les famílies

a) Identificació i definició del problema²⁹

Les transformacions econòmiques, demogràfiques i socials que es produeixen a la nostra societat generen la necessitat de repensar l'organització de la vida quotidiana als nostres pobles i ciutats.

Els nostres municipis s'han pensat i dissenyat en base a una lògica profundament segmentada. D'una banda, perquè s'han concebut des d'una òptica bàsicament economicista (negocis, empreses, treballadors, comerços, lleure...); i d'una altra, perquè es fa palesa una marcada visió androcèntrica de les ciutats. Aquesta visió ha minimitzat –si no exclòs– les necessitats específiques de mobilitat i ús d'espais urbans de totes aquelles persones que són considerades «no productives» o, millor dit, no participen al mercat laboral. Estem parlant dels nens i nenes, de les mares, de les mestresses de casa, de les persones amb discapacitats, de la gent gran, etc.

Tot i l'avenç que s'ha produït en matèria d'accessibilitat, els pobles i ciutats a vegades poden resultar incòmodes per a aquelles persones que han de viure en un municipi pensat més per a la circulació de cotxes que per a poder passejar, jugar o simplement descansar en una plaça o en un altre espai públic. Especialment en aquells casos en què el procés d'urbanització ha estat més intens.

La construcció d'habitatges, serveis i equipaments és una peça clau en el planejament dels pobles i les ciutats. La fragmentació de la vida familiar està portant a un creixement important del nombre de llars, amb l'increment de costos que això comporta.

Les xarxes de transport públic urbà han estat fonamentalment pensades per fer front a les necessitats de desplaçar-se de la llar al treball i no han tingut en compte, almenys fins fa poc, la diversitat de microdesplaçaments que requereix la vida familiar o associativa. També s'ha donat prioritat al transport privat sobre el transport públic, i als cotxes sobre altres tipus de transport, o a la mobilitat i seguretat dels vianants. Per altra banda, en un context com l'actual, caracteritzat per la combinació d'un intens procés d'urbanització i per un augment de la mobilitat, aquesta problemàtica també es fa evident als municipis més petits, que en molts casos no disposen de transport públic.

Els horaris també afecten en gran manera a la vida quotidiana de les persones. Cada vegada es fa més difícil compatibilitzar els horaris professionals, els escolars i els dels serveis, ja que el disseny dels temps socials s'ha basat fins avui en l'existència de la família patriarcal –amb una clara divisió de rols– i l'hegemonia dels horaris laborals dels homes. Ara que aquesta divisió de rols ja no és funcional, cal replantejar també aquesta qüestió.

b) Descripció de l'objectiu

El convenciment que els nostres pobles i ciutats han d'adaptar-se a les necessitats dels seus habitants, es fa més evident quan mostren les seves reticències amb els dissenys urbanístics que s'han realitzat en el passat, discrepància que es manifesta amb una major intensitat en els contextos més urbanitzats.

29. Algunes de les explicacions que aquí es realitzen són el resultat d'una sessió de treball efectuat amb l'especialista en el tema de les ciutats accessibles, Francesc Aragall.

Els governs locals disposen d'un conjunt d'instruments d'ordenació urbana, de regulació d'usos del sòl, de promoció d'activitats econòmiques, etc.; instruments tots ells que si s'utilitzen de forma coherent i intencionada, poden influir en la configuració d'un model determinat de municipi, que sigui més amable amb les persones i sostenible en termes mediambientals.

El principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions per tal d'assolir aquest objectiu seria el següent:

El disseny urbanístic, els temps i espais dels pobles i ciutats i les facilitats de transport adequats a les necessitats de tots els membres de les famílies milloren la qualitat de vida i han de ser compatibles amb la sostenibilitat mediambiental.

c) Línies d'actuació específiques per assolir l'objectiu

- **Potenciar pobles i ciutats compactes.** Els pobles i ciutats compactes són els que millor asseguren la integració de les funcions i recursos que existeixen, facilitant alhora la vida a les famílies, assegurant un ús més eficient del sòl i reduint els costos de desplaçament i transport. Els governs locals han de potenciar els pobles i ciutats compactes exercint les competències urbanístiques de què disposen, a través de la política d'habitatge, etc.

Aquesta línia d'actuació és fonamental perquè els nostres municipis siguin sostenibles en termes mediambientals, especialment, en un moment com l'actual en el qual el procés d'urbanització s'està manifestant de forma molt intensa per l'elevat augment de la demanda d'habitatges, produït per la fragmentació familiar.

Per aquest motiu, l'adaptació del disseny de pobles i ciutats als membres de les famílies en un context marcat per aquesta pluralitat de formes familiars, s'ha d'integrar a l'aplicació de models de sostenibilitat mediambiental, com per exemple, els definits a partir de les Agendes 21 locals. Una de les mesures que ja s'ha comentat en parlar del problema de l'habitatge per a la formació de noves famílies, i que també podria ser vàlida per aquest objectiu és la necessitat d'incrementar la multifuncionalitat en les noves promocions d'habitatge, estudiant la possibilitat que diversos habitatges comparteixin serveis.

- **Incorporar la participació de la ciutadania en el disseny dels pobles i ciutats.** Els ajuntaments, per la proximitat als ciutadans, són els que millor poden assegurar la participació de tothom en el disseny de pobles i ciutats, amb el suport tècnic i pedagògic necessari. S'ha de potenciar la participació dels homes i dones, els infants, la gent gran, les persones amb discapacitats, etc., que tenen necessitats diferents a les que dominen actualment en el disseny urbanístic.

Les fórmules assajades pels diversos ajuntaments són moltes: des d'exposicions itinerants dels plans urbanístics, a audiències amb entitats implicades, fins a consells ciutadans o nuclis d'intervenció participativa.

- **Realitzar estudis de mobilitat urbana i interurbana, i d'ús dels espais públics.** Els estudis de mobilitat mostren les necessitats de transport dels ciutadans i ciutadanes. Des de fa temps, es realitzen, sobretot a les grans ciutats, però caldria ampliar-los a la resta de municipis per, així, poder donar resposta a les necessitats de mobilitat existents, per exemple, entre diferents nuclis urbans o

entre aquests i les xarxes de transport públic existents. També cal ampliar-ne la perspectiva per poder tenir en compte els diversos col·lectius existents. Cal també potenciar que els espais dels pobles i les ciutats es puguin utilitzar per realitzar activitats d'oci i lleure per a les famílies.

- **Potenciar el compliment de la normativa d'accessibilitat als equipaments i als espais públics de pobles i ciutats.** D'aquesta manera, tota la ciutadania, amb independència de les seves condicions físiques, podrà, *de facto*, accedir i gaudir d'aquests espais (places, rambles, poliesportius municipals, etc.) que, per definició, són per a tothom. És necessari potenciar l'aplicació de la normativa d'accessibilitat. No es tracta només d'eliminar totes aquelles barreres arquitectòniques, sinó de projectar aquests espais públics per a què siguin confortables i accessibles per a totes les persones.
- **Potenciar l'optimització d'equipaments** i adaptar-los perquè puguin prestar serveis de suport a les famílies. Es tracta que els espais existents als nostres pobles i ciutats, especialment els municipals, es dissenyin com espais de convivència, utilitzats per diversos col·lectius i amb diferents finalitats, aconseguint una òptima utilització.
- **Polítiques de temps**³⁰
 - Reorganitzar els horaris **de l'administració i dels serveis municipals** per adaptar-los a les noves necessitats de conciliació actuals. En molts casos, els serveis que presta l'Administració estan dissenyats més en funció dels horaris dels treballadors municipals que dels ciutadans que n'han de fer ús. Cal afavorir-ne la seva modificació.
 - **Potenciar entre tots els ciutadans l'ús de les noves tecnologies** per permetre'ls comunicar-se i fer els tràmits a través de la xarxa telemàtica. Les llargues jornades professionals impossibiliten a aquests ciutadans que les realitzen, poder rebre els serveis de forma presencial. Avui en dia, les possibilitats que ofereixen les noves tecnologies permeten solventar aquest problema desenvolupant l'administració electrònica.
 - **Estudiar la possibilitat d'impulsar Bancs de temps.** Itàlia va ser el país que va iniciar el que s'anomena política dels temps a les ciutats, i també va ser la impulsora dels anomenats Bancs del temps. El banc del temps és una innovació social que activa una xarxa de solidaritat basada en l'intercanvi de prestacions relacionades amb activitats de vida quotidiana entre els ciutadans associats. La unitat de l'intercanvi és l'hora independentment del servei que es dona o es rep.
 - **Estudiar la possibilitat d'establir oficines locals del temps** per estudiar de forma participativa l'adequació d'horaris dels serveis existents al municipi. Aquesta experiència també s'ha dut a terme a diverses ciutats del nord d'Itàlia. La diferència és que en aquest país els governs locals tenen competència en l'establiment d'horaris dels comerços i serveis del municipi.

En aquestes experiències es tracta d'integrar la dimensió temps en la reflexió sobre la qualitat de vida local, i concretar mesures reguladores dels usos del temps en funció de les característiques específiques dels barris i de les necessitats dels diversos grups socials. En referir-nos a un nou àmbit d'intervenció pública local, cal invertir prèviament en la generació de coneixement de les necessitats dels territoris i dels diversos grups.

30. Algunes de les línies d'actuació que a continuació s'apunten són el resultat d'una sessió de treball efectuada amb l'especialista en polítiques de temps, Teresa Torns.

3.2.7 Donar suport a les necessitats específiques de les famílies

a) Identificació i definició del problema

Les transformacions sociodemogràfiques, econòmiques, socials i laborals que les societats contemporànies experimenten, han augmentat la fragmentació de les necessitats socials. Per tant, el nombre de famílies amb necessitats específiques, ja siguin permanents o transitòries a determinades etapes del cicle vital dels seus membres, és creixent i reclama una intervenció dels poders públics més activa, atès que sovint comporten processos de desigualtat i d'exclusió social.

Les necessitats específiques, que no són excloents entre sí, poden afectar a:

1. *Les famílies com a unitat econòmica.* Tal com expressen Flaquer i Brullet,³¹ ens trobem en un sistema de benestar caracteritzat tradicionalment pel seu baix nivell de desmercantilització i de defamiliarització. Com a conseqüència de la mercantilització, els individus no poden mantenir el seu nivell de benestar si no participen en el mercat laboral. Per altra banda, la familiarització –entesa com la delegació a la família de responsabilitats de protecció que també hauria d'assumir l'Estat– comporta que els individus depenen totalment dels seus familiars i parents pel que fa al sosteniment de la seva renda. Per exemple, el programa de manteniment de rendes està orientat als qui ja estan integrats al mercat de treball, bàsicament al sosteniment dels caps de família en atur.

Aquests factors, units a la creixent heterogeneïtat de formes familiars, als canvis en l'estructura d'edats per l'augment de la longevitat i a la creixent precarització del mercat de treball, ha conduït a que l'estat de benestar hagi esdevingut restrictiu en l'atenció de les problemàtiques socioeconòmiques específiques que les famílies afronten, situació que comporta un increment de les desigualtats socials. Per exemple, com podem observar a la taula núm. 7, aproximadament la meitat de llars expressen tenir alguna dificultat per arribar a fi de mes.

Taula núm. 7. Percentatge de llars amb dificultats per arribar a fi de mes a Catalunya (2002)

	Amb molta dificultat		Amb dificultat		Amb poca dificultat		Total	
	Cat	Esp	Cat	Esp	Cat	Esp	Cat	Esp
1r trimestre	4,40	7,70	14,40	14,80	31,00	29,20	49,80	51,70
2n trimestre	4,90	7,90	14,50	15,80	31,70	28,40	51,10	52,10
3r trimestre	5,00	8,20	14,70	15,60	32,00	29,00	51,70	52,80

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

2. *Les famílies com a conjunt de persones unides per vincles convivencials i/o de parentiu.* En els darrers anys, s'han manifestat de forma creixent problemes de caràcter convivencial entre els membres de les famílies. La democratització de les opcions familiars ha fet més visibles algunes problemàtiques derivades de les relacions patriarcals que abans guardaven ocults. L'exemple més punyent és la violència familiar, que afecta majoritàriament a les dones, infants i persones grans desvalgudes.

També es produeixen altres tipus de conflictes en el sí de les parelles i dels nuclis familiars, així com els canvis en les seves dinàmiques al llarg del cicle vital, que requereixen de dispositius per facilitar una reorganització interna.

31. Flaquer, Ll. i Brullet, C. 1999. *op. cit.*

Les famílies també funcionen com a xarxes de solidaritat informal, de manera que la gran majoria assumeix l'atenció dels membres que es troben en una situació de fragilitat o precarietat, puntual o crònica. D'entre aquestes possibles situacions destaquem: la gent gran en situacions de dependència, les persones amb disminució física i/o psíquica, les persones amb malalties mentals, els infants i adults que pateixen malalties transitòries que els incapaciten, les persones amb problemes de drogodependència, les mares adolescents, les mares soles, etc.

Tanmateix, aquesta funció d'assistència i suport que fan les famílies –especialment les dones– no ha estat reconeguda pels poders públics més enllà de consideracions teòriques. Avui, és urgent endegar programes de suport i formació a qui s'ocupa de les persones en situació de dependència, així com reforçar l'estat de benestar perquè no hagin de dependre del suport familiar.

3. *Les famílies com a unitat convivencial i/o de parentiu regulada pel dret civil.* Malgrat que a Catalunya es reconeixen les parelles del mateix sexe (que sovint conviuen amb fills d'un o de l'altre), mitjançant la regulació de parelles de fet, aquest reconeixement no és de ple dret. Encara es produeix una discriminació que atempta contra el principi d'igualtat d'oportunitats d'aquestes parelles, i fills i filles quan n'hi ha, per a poder tenir una vida familiar amb els mateixos drets i obligacions que les formades per parelles heterosexuales.

4. *La integració de les famílies en el si de la comunitat local.* En relació a la dimensió comunitària, també s'ha de considerar la necessitat de la inclusió social, des de la diversitat, de les famílies nouvingudes i de minories ètniques. Aquest fenomen creixent a la nostra societat requereix d'estratègies i d'acions que sense ser segregadores atenguin l'especificitat de les seves situacions d'arribada.

b) Descripció de l'objectiu

L'augment del nombre de persones o famílies que de forma puntual o permanent presenta necessitats específiques és creixent i reclama una intervenció dels poders públics més activa.

El principi o valor subjacent que porta a plantejar-se la realització d'actuacions per tal d'assolir aquest objectiu seria el següent:

L'equitat és el resultat d'aplicar el principi de justícia social, que orienta la lluita contra les desigualtats a l'existència de situacions i de necessitats específiques.

L'assoliment d'aquest objectiu és fonamental per evitar l'exclusió social i ens ha de permetre promoure la igualtat d'oportunitats des de la diversitat, però especialment en aquelles situacions personals i familiars en què les persones es troben més mancades de recursos propis.

c) Línies d'actuació específiques per assolir l'objectiu

La premissa d'actuació bàsica per a la integració social s'orienta cap a la utilització normalitzada de tots els serveis per part de qualsevol ciutadà o ciutadana i, per tant, en tant que individus i membres de les famílies. L'objectiu ha de ser assegurar en tot allò que sigui possible la plena ciutadania a tots i totes les persones residents. En aquest sentit, la normalització no implica que no es pugui prestar una atenció específica a determinades necessitats o que no es pugui produir una major diversificació de les demandes, però sí que és necessària una reconceptualització dels serveis municipals per tal de facilitar el seu accés a tota la ciutadania.

També cal fer especial referència, en totes les línies d'actuació que esmentem a continuació, a la necessitat de fomentar, sempre que sigui possible, l'aplicació de programes de prevenció.

- **Per a les famílies com a unitat econòmica i la pobresa familiar.** Des del món local ja s'atorguen tant les ajudes econòmiques d'urgència com el PIRMI, que es canalitzen a través dels serveis socials. No obstant això, el programa de manteniment i redistribució de rendes és competència de l'Estat i de les comunitats autònomes. Per altra banda, cal apuntar la importància que poden tenir com a mecanisme d'inclusió social altres polítiques locals. Per exemple, les polítiques actives per a la capacitat i inserció social i laboral.
- **Per a les famílies amb problemes de caràcter convivencial**
 - **Potenciar l'existència de serveis d'orientació i de mediació familiar** per ajudar a gestionar els conflictes familiars. La mediació familiar es pot definir com un mètode extrajudicial de resolució de conflictes que es caracteritza per la intervenció d'una tercera persona imparcial i experta que té com a finalitat ajudar les parts a obtenir per elles mateixes un acord satisfactori. En definitiva, ajudar a millorar les relacions entre els membres de les famílies quan existeix una situació de conflicte diferent de la violència domèstica.
 - La **violència familiar** requereix una aproximació específica atès que, com ja hem apuntat anteriorment, és un dels problemes més greus i punyents derivats dels vincles convivals i afectius entre les persones que formen família. Les línies d'actuació locals possibles són molt heterogènies. Podem citar (encara que siguin línies d'acció que s'han esmentat en altres objectius):
 - a) Programes d'educació i de sensibilització, de caràcter preventiu: pràctiques d'educació en la igualtat que permetin el desenvolupament de pràctiques familiars democràtiques; programes de sensibilització ciutadana, incloent l'acció des dels mitjans de comunicació local, per exemple, a través de campanyes publicitàries d'abast general que permetin generar rebuig social contra aquestes agressions.
 - b) Desenvolupar, a partir de la proximitat, mecanismes de detecció de la violència domèstica (per exemple, a partir de programes de detecció precoç a partir de professorat i psicòlegs de primària i secundària o dels metges d'atenció primària).
 - c) Fomentar el desenvolupament de programes de formació específica per als professionals que atenen les víctimes de la violència domèstica a través de programes que afrontin el fenomen des d'una perspectiva integral (psicològica, sanitària i social).
 - d) Creació de mecanismes eficaços de control policial i de derivació judicial quan sigui necessari.
 - En el cas de **canvis en les estructures familiars**, per exemple, perquè es produeix una ruptura en el si de les parelles, cal oferir suport durant els processos de reorganització interna de les famílies.
- **Per a les famílies amb membres en situació d'especial dependència o fragilitat**, com:
 - a) La gent gran en situació de dependència: serveis d'atenció domiciliària; centres de dia; residències, i habitatges tutelats. També hauria d'haver-hi serveis d'atenció als cuidadors i cuidadores.
 - b) Infants malalts o amb trastorns de desenvolupament: en el cas de malalties puntuals, s'hauria de resoldre mitjançant permisos parentals, ja que els infants, en aquestes situacions, necessiten el seu entorn familiar. En el cas de malalties de més durada temporal, caldria fer servir l'atenció domiciliària i programes «respir» per als cuidadors habituals.

- c) Les persones amb discapacitat física i/o psíquica, els malalts mentals i les persones que pateixen malalties greus que les incapaciten de forma transitòria. Els serveis assistencials necessaris i el suport a les persones cuidadores són essencials en aquest sentit.
- d) Les famílies amb membres amb problemes de drogodependència: orientació i suport a les famílies amb membres drogodepenents.
- e) Mares soles: fomentar les mesures de discriminació positiva en l'accés als serveis públics.

Cal destacar la importància que les famílies amb persones en alguna d'aquestes situacions també siguin susceptibles d'una atenció específica i d'un tractament diferenciat a la resta d'objectius. Per exemple, els pares i mares d'infants amb greus discapacitats físiques o psíquiques haurien de gaudir d'un tractament diferent a l'hora d'articular les mesures de conciliació.

Per altra banda, les actuacions de suport logístic, psicosocial i d'orientació i informació a les famílies han d'organitzar-se des d'un model únic i integrat de serveis que alhora respecti l'atenció específica de problemàtiques concretes.

- **Per a les famílies homosexuals amb fills/es.** Ja s'ha apuntat anteriorment la discriminació jurídica que pateixen algunes famílies per raó de l'orientació sexual de la parella adulta que assumeix la criança i educació dels fills. Els ajuntaments haurien de regularitzar les parelles de fet i tractar-les, a l'hora de l'accés al seu servei, sense cap mena de discriminació. Malgrat això, en aquest cas, el rol del govern local és molt limitat atès que la potestat legislativa correspon a la Generalitat i a l'Estat.
- **Per a les famílies nouvingudes i les minories ètniques.** Les actuacions que les ciutats desenvolupen o poden desenvolupar davant dels processos migratoris, cobreixen fonamentalment quatre estratègies: la recepció, l'acolliment, la normalització i la gestió del canvi cultural³² (també adreçada a la població autòctona).

3.3 Línies d'actuació de la Diputació de Barcelona

La Diputació de Barcelona, com a ens local supramunicipal i d'acord amb el marc d'actuació que li atorga la legislació, té com a funcions principals les següents:

- la coordinació dels serveis municipals entre si per tal de garantir la prestació integral i adequada en la totalitat del territori dels serveis de competència municipal;
- l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menor capacitat econòmica i de gestió;
- la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i supracomarcal, i
- el foment i l'administració dels interessos peculiars del territori.

A partir d'aquest marc d'actuació, la Diputació de Barcelona ha esdevingut un referent entre els municipis del seu territori, i té com a missió principal vetllar per la consolidació d'un sistema local amb autonomia i poder polític. En aquest sentit, l'actuació de la Diputació és subsidiària dels ajuntaments i intervé en la mesura que pot contribuir a incrementar l'eficiència en la prestació i gestió dels serveis

32. *Món local i Diversitat: Estratègies polítiques i serveis municipals per a la integració de persones immigrants no comunitàries.* Barcelona: Consorci de Recursos i Documentació per a l'Autonomia Local, 2001.

municipals, a millorar la capacitat de resposta davant les necessitats dels ciutadans i a garantir l'equitat i la cohesió territorial.

El model de la Diputació de Barcelona es basa en un sistema de treball en xarxa amb els ajuntaments i altres agents del territori i constitueix un entramat local per a la promoció de la millora de la qualitat de vida dels seus ciutadans i el desenvolupament econòmic i social.

Quant a les polítiques de suport a les famílies, a més dels programes i serveis que actualment du a terme i que es poden considerar de suport a la família, la Diputació impulsarà i promourà, a través dels programes de les seves àrees de govern, la implantació dels serveis i actuacions descrites en aquest document. Això implica que, conjuntament amb els ajuntaments, altres governs, agents i ciutadans, treballarà en la línia explicitada, intentant fer realitat els principis i valors que han de sustentar aquestes polítiques, i fent servir els mitjans humans, tècnics i econòmics més adients en cada cas, per dur a terme les polítiques i serveis de suport a les famílies. En el proper mandat, si aquest és el desig del nou equip de govern, és quan s'ha d'aprofundir en la concreció de les actuacions a partir de les línies generals contemplades en aquest document.

Aquest suport, recollint l'experiència acumulada en els darrers anys de govern, es pot continuar realitzant mitjançant les activitats de caràcter més general que la Diputació realitza en tots els àmbits d'actuació local, i que es concreten en:

- disseny de marcs i models d'actuació adaptables a les diversitats de cada realitat municipal;
- suport i formació per als electes i tècnics municipals;
- elaboració de sistemes d'informació a escala local que permetin fer un seguiment de l'evolució de les necessitats socials i de les polítiques locals;
- difusió de bones pràctiques, *benchmarking* i mecanismes d'avaluació;
- promoció d'experiències innovadores i plans pilot;
- foment de la cooperació intermunicipal i els serveis de supramunicipalitat, allà on es puguin aplicar economies d'escala; i
- impuls dels interessos municipals, donant suport a les seves iniciatives davant les administracions autonòmica, estatal i comunitària.

Totes aquestes actuacions han d'ajudar a configurar una oferta de suport als ajuntaments global i integral, que des de la planificació i la transversalitat faci possible unes veritables polítiques de suport a les famílies.

«Les polítiques de suport a les famílies són un element clau per desenvolupar el règim de benestar català. Els programes i serveis que les implementen han de reconèixer i respectar els diferents projectes conviencials, han de reforçar l'autonomia de les persones i de les famílies i la seva capacitat de triar lliurement entre diverses opcions de benestar. Cal un nou estil de treball basat en la concertació i la responsabilitat compartida dels agents que intervenen en els processos de les polítiques públiques: governs i institucions públiques, sector empresarial, associatiu, famílies i ciutadania.»

www.diba.es