

Joaquín Azagra
Joan Romero

País complex



PUV

País complex
Canvi social i polítiques públiques
en la societat valenciana (1977-2006)

Assaig 17

País complex
Canvi social
i polítiques públiques
en la societat valenciana
(1977-2006)

Joaquín Azagra i Joan Romero

Universitat de València
2007

© Joaquín Azagra i Joan Romero
© D'aquesta edició: Universitat de València, 2007
Publicacions de la Universitat de València
Arts Gràfiques, 13 - 46010 València

Disseny de la col·lecció: Inmaculada Mesa

ISBN: 978-84-370-6725-4
Dipòsit legal: V-1784-2007

Impressió: Impremta Lluís Palàcios, Sueca

A Rafael Romero, a Tomás Azagra
A María Romero Jarque, a Joaquín M.^a Azagra Caro

De la generació dels primers a la dels darrers, un salt de segles.

Índex

Pròleg , per Juan Jesús González	11
Velles qüestions, nous problemes	41
Els valencians del segle XXI: nous i distints	53
Unes quantes dades demogràfiques	54
Apunts per a una història econòmica	67
Societat nova, problemes diferents	87
Uns altres temps, una altra Europa	103
La Comunitat Valenciana a l'Europa de les regions. Una perspectiva dinàmica	107
Un model de creixement en crisi?	130
La Comunitat Valenciana i les «noves geografies» regionals i globals	139
Un País d'esquerres?	147
Vot i classe: la construcció de dues majories electorals	148
Les seqüències d'una reconversió política	166
Entre dos segles	184
Després del 14-M	194
Un Estat del Benestar insuficient en un context advers	201
Un apunt necessari en relació al context històric	203
Estat del Benestar i cohesió social: balanç de dues dècades	208
Magnituds bàsiques de la despesa pública social: sanitat, educació, serveis socials i habitatge	210
D'autonomia política i asimetries injustificables: la Comu- nitat Valenciana en el context espanyol	221
Tercer sector, iniciativa privada, família i Estat del Benes- tar. A propòsit del <i>model mediterrani</i>	233

Els límits del territori	241
Un territori sobreexplotat	243
Més enllà del límit.....	248
Capitalisme de casino en <i>un país que ja anem (des)fent</i>	252
Sobre cultures, contextos, lideratges i percepcions socials ..	258
De diàlegs pertinents	265
El model productiu: una de les febleses	267
Pressions afegides a l'Estat del Benestar	273
Un model territorial ¿per a quin model de país?	280
Més protagonisme per als governs locals.....	283
El govern de les regions urbanes	287
Governar la complexitat: millorar la coordinació i coo- peració.....	293
Bibliografia citada	303

Pròleg

Velles i noves qüestions: la metamorfosi de la qüestió social

Aquest llibre ofereix diagnòstics ben fonamentats sobre les principals qüestions del canvi social protagonitzat per la societat valenciana l'últim quart de segle, així com propostes molt raonades sobre cada una d'elles. No caldrà dir que un repertori temàtic tan ampli sobrepassa amb escreix la competència d'aquest prologuista, de manera que em cenyiré a reflexionar sobre algunes de les dimensions del canvi social i, en particular, l'evolució de la qüestió social.

Durant el gairebé segle i mig que va de la guerra de la independència a la guerra civil, Espanya va estar atrapada en una espiral fatídica en virtut de la qual episodis recurrents d'insurrecció popular i de mobilització de les forces progressistes eren seguits, invariablement, per la resposta de forces de signe contrari encarregades de restablir l'ordre. Com ha assenyalat oportunament Javier Pérez Royo, l'estructura cíclica d'aquest procés ha estat sempre la mateixa. «A una fase muy breve de protagonismo *democrático*, por así decirlo, a través de la cual se hacen saltar los obstáculos tradicionales que impedían en cada fase la modernización del país, sucede una reacción conservadora, que administra el proceso de cambio(...). Las energías

de las fuerzas progresistas se consumen en el proceso de ruptura [mentre que] la reacción conservadora se acaba imponiendo (...) de manera duradera» (1992: 26).

Res tan eloqüent d'aquest fatídic procés cíclic com el caràcter efímer de la Segona República, de seguida esclafada per la pitjor representació imaginable de segle i mig de reacció. No és fins als anys vuitanta del segle passat, quan, per primera vegada en la història espanyola contemporània, les forces de progrés van tenir l'oportunitat d'administrar un d'aquests cicles de canvi, el que s'inicia amb la transició democràtica. En aquest cas, van ser els reformistes del règim els que van consumir les seues energies fent la transició democràtica, mentre que l'esquerra es va encarregar d'administrar la fase d'estabilitat que va venir a continuació i de tractar de resoldre els conflictes seculars que havien fet impossible anteriors experiències de llibertat i progrés. De tots els conflictes esdevinguts, tres han estat particularment remarcables: la qüestió social, la qüestió religiosa i la qüestió territorial. Si n'hi afegim la qüestió militar, tenim ja el repertori gairebé complet de factors que van arrossegar l'Espanya dels anys trenta del segle xx cap al pitjor escenari possible.

Des d'aquesta perspectiva, l'èxit de la democràcia no podia consistir en una altra cosa que en la resolució de cada un d'aquests problemes seculars. Un càlcul optimista podia fer pensar que si Espanya havia sigut capaç de protagonitzar el «miracle econòmic» dels anys seixanta i primers setanta, que va comportar l'expansió del sistema educatiu i el consegüent augment de les noves classes mitjanes, la transició democràtica podia resultar un mer tràmit. Doncs si Espanya havia estat capaç d'alliberar les

seues forces productives de manera tan resolta, per què no donaria també el salt a la democràcia? El problema és que la pròpia experiència històrica espanyola i, sobretot, l'autoconsciència dels espanyols com a societat poc donada a l'acord i a l'entesa recomanaven extremar la cautela i seguir el procés amb precaució.

De tots els problemes acumulats, cap resultava tan urgent, en el procés de transició, com canalitzar i regular la vella qüestió social. Per a ningú era un secret que la guerra civil havia estat, abans que res, el clímax de la lluita de classes que s'havia anat desencadenant al llarg de l'últim segle. Però la fórmula concreta de regulació del conflicte de classe no va ser fàcil de trobar, com ho proven les tortuoses i convulses relacions del govern socialista amb els sindicats des de mitjan dels anys vuitanta a mitjan anys noranta, amb tota la seqüela de confrontació social i reiterades convocatòries de vaga general. Per curiós que resulte, no va ser fins a la primera legislatura del govern del PP quan, al capdavant, el nou sistema de relacions laborals sorgit de la transició va aconseguir plena autonomia respecte de l'esfera política, superant així per primera vegada la temptació de qualsevol de les parts (tant del govern com de sindicats i patronals) de fer servir les relacions laborals amb fins polítics. És veritat que José M. Aznar no va tardar a oblidar la lliçó que havia après de l'etapa socialista i que, així que va aconseguir majoria absoluta, va intentar imposar unilateralment una reforma laboral, la qual cosa va donar lloc a una nova vaga general i al consegüent fracàs de la iniciativa, raó per la qual és poc probable que algun govern, amb independència del seu signe polític, la repetesca en el futur.

Vist amb perspectiva, és de justícia reconèixer que el sistema de relacions laborals sorgit de la transició no sols va aconseguir posar fi a una llarga trajectòria històrica de repressió obrera i exclusió sindical, sinó que ha generat una cultura de pacte social que constitueix un dels factors capitals de la llarga etapa de prosperitat i creixement de l'ocupació de què es beneficia avui Espanya. No vull dir amb això que la qüestió social haja desaparegut de l'agenda de problemes dels espanyols, sinó que ens trobem davant una qüestió social molt més tractable del que va ser històricament, de la qual persisteixen encara temes importants, com pot ser la temporalitat laboral o l'extensió de les polítiques socials, però que ni de bon tros presenta el dramatisme ni la virulència d'èpoques anteriors.

La segona gran qüestió que ha agitat la història espanyola contemporània ha estat la qüestió religiosa. No cal oblidar que si bé, d'una banda, la guerra civil va ser expressió, la pitjor que es podia imaginar, de la lluita de classes, per un altre es va revestir de Santa Croada, de missió transcendent que volia retornar Espanya el destí que Déu li tenia reservat. El problema és que l'Església catòlica va perdre així qualsevol possibilitat de guanyar-se les classes populars, consagrant per sempre el seu caràcter conservador, si no reaccionari. És veritat que els aires del Concili Vaticà II i el consegüent oberturisme van aconseguir renovar bona part del clergat i fins i tot una part significativa de la jerarquia eclesiàstica, però tot sembla indicar que l'Església catòlica va eixir del franquisme massa contaminada per llargues dècades de complicitat i col·laboració amb el

nacionalcatolicisme, la qual cosa li deixava escàs marge de maniobra per fer valer la seua autoritat moral en un moment tan decisiu, per no parlar de la seua incapacitat per influir sobre els destins del país per la via d'un partit democratacristià de què tant s'havia parlat en els prolegòmens de la transició i que hauria potser gaudit d'un gran protagonisme, segons els pronòstics més qualificats. Així les coses, el catolicisme espanyol, que havia estat proclamat tret idiosincràtic de la identitat nacional, va acabar confirmant les prediccions dels teòrics de la secularització i, en particular, aquella que assenyala que, donat un règim de monopoli religiós i una estreta col·laboració entre religió i poders públics, la irrupció de les llibertats condueix a la implosió de la institució religiosa (Requena, 2005). No cal que la institució siga objecte de persecució política, ni tan sols que patisca la competència d'altres religions: n'hi ha prou de relaxar els vincles morals entre la institució i els seus teòrics seguidors perquè aquests passen, sense solució de continuïtat, a exercir una mena de catolicisme nominal que a res compromet i que permet que cada un es faça el seu propi menú de creences i preceptes doctrinals. Així és, per irònic que resulte, com s'ha resolt la qüestió religiosa a l'Espanya del nostre temps: per la via del desenteniment de la teòrica base social de l'Església respecte de les directrius d'aquesta, com ho prova la laxitud proverbial amb què els presumptes catòlics apliquen la doctrina oficial de l'Església, per no parlar de la reiterada gasiveria amb què col·laboren amb ella des que, a la fi dels anys vuitanta, s'aprovà l'anomenat règim d'autofinançament, el volum de contribuents del

qual no arriba a la meitat dels que s'autodeclaren catòlics en les enquestes d'opinió.¹

De les tres grans qüestions que han agitat la història d'Espanya, la qüestió territorial és la que s'està mostrant més resistent a qualsevol teràpia. No deixa de ser paradoxal que l'Estat de les Autonomies, un dels més descentralitzats del món, continue sent motiu de reivindicació i enfrontament, fins a convertir-se en l'eterna qüestió de l'agenda política espanyola. És com si allò que la Constitució de 1978 va oferir com a solució per gestionar la relació centre-perifèria i donar encaix a les nacionalitats en l'Estat s'hagués convertit en el gran problema, ara que les altres grans qüestions s'han anat temperant i resolent. Es pot fins i tot sospitar si no serà la canalització i la resolució dels altres conflictes una de les raons del protagonisme de la qüestió territorial, perquè, certament, ¿fóra el conflicte centre-perifèria de tanta magnitud si el conflicte de classe no hagués arribat al nivell d'autoregulació que podem observar en l'actualitat? Es pot pensar, així mateix, que una de les condicions que fan possibles les demandes d'autogovern és la pràctica absència de conflictes en el si de l'Europa comunitària dels nostres dies. En tot

1. Cal remarcar, així mateix, la radical absència de qualsevol modalitat de vot religiós al llarg de tres dècades de democràcia. És veritat que els anys de regnat del papa polonès han contribuït a restablir el vell ordre conservador en el si de la institució catòlica, amb el consegüent retorn al doctrinarisme recalitrant, així com a oblidar, de vegades, el paper de les institucions religioses en una democràcia avançada (on no poden estar de cap manera per damunt del poder civil; Peces Barba, 2005), però això no ha donat lloc, en cap cas, a disputes que hagen cristal·litzat en un vot religiós o res de semblant i és poc probable que passe en el futur.

cas, aquesta absència d'amenaça tant dins com fora de les fronteres crea condicions de possibilitat però no explica la intensitat de les demandes d'autonomia.

Un observador distant del procés de descentralització política a Espanya, podria pensar que després de la construcció de l'Estat de les Autonomies, era el moment de redissenyar i enfortir la tercera pota de l'administració general de l'Estat, l'administració local, afectada, com és ben sabut, de minifundisme i de falta de recursos propis, donant als municipis la grandària i el nivell de recursos que correspon a l'administració que més valoren els ciutadans, per ser la que tenen més a prop, i evitant alhora l'espectacle cada vegada més freqüent que els ajuntaments, llançats a la cerca d'un finançament que no tenen per dret propi, s'hagen convertit en factors d'especulació urbana, en comptes d'exercir de planificadors i reguladors, com fóra la seua obligació.

Des d'aquesta perspectiva, és com si ens estiguéssim recreant en la primera descentralització, la de les comunitats autònomes, i no trobàssim el moment per a la segona, la dels ajuntaments. I és com si les comunitats autònomes tinguessin més interès a guanyar-li la partida a l'administració central que a aconseguir un disseny equilibrat de l'Administració general de l'Estat. Es pot discutir si la causa última de l'escalada autonòmica són els desigs imparables d'autogovern dels nacionalismes perifèrics o si el disseny general de l'Estat de les Autonomies es va tòrcer amb la inclusió d'Andalusia en la divisió d'honor, on estava previst que només hi jugassen les anomenades nacionalitats històriques. Discussions a banda, tot suggereix que el nou disseny general que es desprèn de la segona

generació d'estatuts d'autonomia ens enfronta a un dilema: continuar avançant en la direcció d'un esquema federal a què apuntava, sense dir-ho, la Constitució de 1978 o tornar a l'esquema confederal del qual, en últim terme, procedim: el dels Àustria (Giner i Moreno, 1990). Que la resultant final siga una o un altra depèn dels estatuts que s'acorden en cada cas, però depèn sobretot de la capacitat de les parts per mantenir una línia de respecte i lleialtat amb allò que s'ha acordat, punt aquest en què l'experiència invita a l'escepticisme. En tot cas, els autors d'aquest llibre són més competents que no jo en aquesta matèria i a ells els correspon la tasca de respondre els molts interrogants que planteja la qüestió territorial a hores d'ara.

Si s'hagués de fer el balanç sumari de les grans qüestions de la nostra història recent, podríem formular-lo en els termes següents: a) un grau satisfactori d'institucionalització i autoregulació del conflicte de classe; b) procés accelerat de secularització i consegüent desactivació de la qüestió religiosa; c) alhora, un debat enverinat i incertesa sobre la qüestió territorial, que queda així com l'assignatura pendent de la democràcia espanyola, tal com reflecteix el títol d'un recent llibre de Joan Romero: *Espanya inacabada*, al qual remet per a major aprofundiment (Romero, 2006). Si a tot això hi afegim l'extraordinari creixement de l'economia i l'ocupació, junt amb la considerable reducció de distàncies amb Europa en tots els ordres, no hi ha cap dubte que es tracta d'un balanç més que satisfactori per a un període tan curt de temps com són tres dècades, la qual cosa ens permet afrontar els nous reptes amb confiança en les possibilitats de l'ordre democràtic que els espanyols ens hem autoconcedit.

No em detindré en tots i cadascun dels reptes perquè estan ben identificats i formulats al llarg d'aquest llibre, però sí m'agradaria referir-me en particular a aquells que, al meu entendre, han vingut a formar part, quan no a ocupar el lloc, de les grans qüestions històriques a què em referia adés. Tal com he assenyalat altres vegades, una de les conseqüències de les polítiques de pacte social que van prevaler arran dels Pactes de la Moncloa és que van permetre reemplaçar, en certa manera, la pugna inicial de caràcter distributiu (conseqüència de la forta pressió salarial de CCOO al final del franquisme i que s'estén fins al 1981) per noves reivindicacions en l'àmbit de la redistribució i de les polítiques socials (González, 2005a). És veritat que la infortunada combinació de transició política i crisi econòmica no va permetre anar molt lluny en el (re)disseny d'algunes d'aquestes polítiques, bona part de les quals tenen des de llavors un caire netament corporatiu. Però una cosa és que les dificultats econòmiques del país impedissen portar les polítiques a on hauria estat desitjable i una altra distinta és pensar que el nostre Estat del Benestar estava ja dissenyat pel tardo-franquisme. Ni ho estava ni ho podia estar, perquè l'Estat del Benestar és, abans que res, una fórmula de pacte social que el franquisme negava no sols per la seua incapacitat per subscriure qualsevol pacte, sinó per implantar qualsevol de les condicions que fan possible l'Estat del Benestar i, d'entrada, una fiscalitat capaç de finançar-lo.

Siga com vulga, l'Estat del Benestar que tenim és deutor del poc marge de maniobra econòmic d'aquell moment fundacional, però és deutor sobretot de la tradició corporativa en què Espanya s'insereix, que és la que ha

prevalgut al centre i sud d'Europa, i la que ens ha servit de referència (González, 2005b). Les limitacions del model corporatiu d'Estat de Benestar són ben conegudes i no cal insistir-hi. A manera de recordatori, només diré que una aplicació rigorosa dels criteris contributius en què es basa el model corporatiu, fa que la titularitat de drets socials depenga de la capacitat de cotització, la qual cosa deixa desproveïts de drets alguns col·lectius importants amb una relació feble o nul·la amb el mercat de treball. Per això les dones han estat tradicionalment perjudicades per aquest mecanisme, que deixava la seua sort a mercè de la institució familiar. Amb la seua incorporació massiva al mercat de treball, aquella dependència familiar queda feliçment superada, però ara el problema que es planteja és un altre. Val la pena que ens hi detinguem un moment i que comencem per situar-lo en el context general de la reforma de l'Estat del Benestar.

La reforma de l'Estat del Benestar

Un dels trets cridaners de l'Estat del Benestar a Espanya és el seu caràcter coetani de la crisi de l'Estat del Benestar a nivell global o, si més no, de l'abundant literatura generada al seu voltant. No és sobrer recordar que 1975 va ser, en el cas espanyol, l'arrancada de la transició democràtica, quan es decideixen les línies mestres del nostre Estat del Benestar, però 1975 va ser també l'any d'aparició de l'informe de la Comissió Trilateral on autors com Michel Crozier i Samuel Huntington donaven cos a la tesi de la sobrecàrrega fiscal de l'Estat i el

Trenta anys després, el País Valencià presenta un panorama social i institucional completament diferent. Els problemes als anys setanta del segle XX eren la reconversió de l'aparell productiu, la democratització, la recuperació de l'autogovern, la construcció de l'Estat del Benestar i la integració en Europa. D'alguna manera tot això s'ha aconseguit i la societat ha canviat profundament. Entremig es va produir també un canvi espectacular de majories polítiques amb l'establiment d'un predomini conservador de llarga durada. Però a hores d'ara es plantegen problemes nous i d'una gran entitat, de vegades sense el registre públic que seria convenient. La inserció en l'Europa ampliada i en el món més complex de la globalització, la transformació inevitable de l'estructura productiva, l'impuls d'una economia de serveis avançats, la cohesió social, la gestió prudent del territori, una autonomia més ambiciosa... són qüestions obertes que exigiran un debat públic més vigorós i el compromís de les forces socials. Aquest llibre és una invitació a repensar la trajectòria recent de la societat valenciana i alhora a debatre sobre els nous reptes d'una societat que ha canviat dins d'un món que també s'ha transformat.

JOAQUÍN AZAGRA és professor titular d'Història Econòmica i president del Patronat Sud-Nord de la Universitat de València. Ha publicat, entre altres, *El bienio progresista, La desamortización de Godoy, Propiedad inmueble y crecimiento urbano. Valencia, 1800-1931* i (amb altres autors) *La localización de la población española sobre el territorio*. Ha estat director de la seu valenciana de la UIMP, governador civil de Castelló i conseller d'Administracions Públiques de la Generalitat Valenciana.

JOAN ROMERO és catedràtic de Geografia Humana de la Universitat de València i director de l'Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local. Ha publicat obres com *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones, Los límites del territorio, Gobernanza territorial en España* i, en aquesta mateixa col·lecció, *Espanya inacabada*. Ha estat diputat i portaveu d'Educació al Congrés dels Diputats i conseller d'Educació i Ciència de la Generalitat Valenciana.

ISBN 978-84-370-6725-4



9 788437 067254

PUV PUBLICACIONS
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA