

I. LOS PLANES LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL, UNA HERRAMIENTA AL SERVICIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Imma Quintana y Andreu Camprubí

Introducción¹

Este capítulo presenta sucintamente el diseño y el proceso metodológico para la elaboración de los llamados Planes Locales de Inclusión Social (PLIS), una herramienta diseñada para dar respuesta, desde una perspectiva multidimensional y transversal, a un fenómeno de alta complejidad como es la exclusión social.

En sociedades inmersas en una profunda transformación los entes locales tienen ante sí un reto social de primer orden: promover intervenciones estratégicas para hacer frente a las cada vez más diversas situaciones de vulnerabilidad y de exclusión social que pueden afectar a las personas en distintos momentos de su ciclo vital, y que pueden incidir con distinta intensidad en función de su sexo o origen. Los riesgos de exclusión social, que hemos visto como en las últimas décadas se «democratizaban», extendiéndose a capas más amplias de la sociedad, se están intensificando en los últimos años como consecuencia del grave deterioro de la actividad económica. El escenario reclama a los gobiernos locales que impulsen nuevas formas de trabajar y organizarse y nuevos instrumentos que sean

1. Buena parte de la información contenida en este artículo se puede encontrar, ampliada extensamente, en el documento *Guia Revisada dels Plans Locals per la Inclusió i la Cohesió Social*. Àrea de Benestar Social, Diputació de Barcelona (2011), elaborado por Quintana y Camprubí con la colaboración de diversos técnicos de los PLIS,

capaces de abordar, desde la complejidad y en todas sus dimensiones, el problema de la exclusión social.

El IGOP ha tenido en los últimos años la oportunidad de participar activamente en el desarrollo de los planes locales de inclusión social en Cataluña, hecho que le ha permitido generar el conocimiento teórico y aplicado que se presenta en este artículo.

De la pobreza a la exclusión social: nuevos retos

A raíz de los cambios que se han dado en las sociedades occidentales en los últimos treinta años, la conceptualización del término pobreza se ha modificado notablemente. A principios de los años setenta aparece, de manos de René Lenoir² (1974), el término exclusión social para diferenciarlo conceptualmente de la pobreza. Se constata que las sociedades occidentales se han visto sujetas a transformaciones de carácter económico, social y cultural que han generado situaciones de mayor fragilidad y vulnerabilidad en los ciudadanos de los estados del bienestar europeos. En palabras de Beck (1992) el riesgo se ha democratizado. Los estados del bienestar se han ido retirando y han dejado paso al mercado y a la desregulación de la economía. A partir de los años noventa el paradigma económico dominante es el neoliberalismo global, y con él, aparecen nuevas formas de vulnerabilidad social.

Inglehart (1991) hablaba de la sociedad de la seguridad como aquella en la que las personas tenían garantizada su subsistencia. La realidad hoy nos muestra otra cara. El advenimiento de la sociedad del riesgo (Beck, 1992) ha comportado que las trayectorias vitales de las personas se hayan vuelto más inestables y sus momentos de ruptura, más traumáticos. En el modelo social asociado al capitalismo fordista, caracterizado por el contrato indefinido, la estabilidad laboral y un sistema económico intensivo en mano de obra, los momentos de ruptura en distintos ámbitos de la vida eran comparativamente menores y menos problemáticos, en términos de su influencia en posteriores trayectorias de exclusión social. El Estado

2. A la sazón secretario de Estado para la Acción Social del gobierno francés.

del bienestar actuaba de modo subsidiario en los cortos períodos de falta de trabajo de los cabezas de familia y los derechos sociales estaban en buena medida garantizados, en tanto que los ciudadanos participaban en el mercado de trabajo o estaban vinculados por lazos familiares a personas activas. Pero en los últimos 30 años, el mercado de trabajo se ha transformado notablemente, a partir de procesos intensos de desregularización y flexibilización, lo que ha comportado situaciones vitales más precarias y ha puesto cada vez más en tela de juicio el modelo tradicional de protección social. Los *working poor*, trabajadores que no logran salir de la pobreza pese a trabajar duro, han aumentado notablemente sus filas pese a las mejoras coyunturales de la economía.

Por otro lado, los modelos sociales de familia se han transformado notablemente y las relaciones conyugales, que en décadas anteriores eran más estables y respondían a modelos de dependencia económica entre géneros, responden hoy a otros parámetros. El modelo del *male breadwinner*³ comportaba ciertamente unas relaciones desiguales en términos de género, pero permitía al estado del bienestar delegar ciertas tareas de reproducción y cuidados en las familias. Como consecuencia de ello, nuestro modelo de Estado de bienestar se ha sustentado hasta hace bien poco en la participación en el mercado de trabajo y ha confiado a las unidades familiares la función de cuidado y apoyo en momentos de dificultad, lo que por otra parte dificultaba el desarrollo de políticas sociales más emancipadoras, vinculadas a los derechos de ciudadanía (Esping-Andersen, 1990).

En todo caso este modelo se ha visto muy deteriorado en el nuevo contexto de la sociedad del riesgo. Las rupturas familiares son ahora mucho más frecuentes, lo que se explica en buena medida por la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral. Por un lado, la mayor independencia económica de las mujeres ha modificado el equilibrio de poder entre géneros; por otro lado se han provocado situaciones conflictivas derivadas de un desajuste entre la concepción de los servicios públicos de apoyo a las familias,

3. Término inglés utilizado para designar al cabeza de familia, en todo caso un hombre, cuyo salario permite sustentar al conjunto de la familia.

la realidad social y los imaginarios, aún tradicionales, vigentes en buena parte de la población masculina. En definitiva, las familias se vuelven más pequeñas e inestables, y si a ello añadimos el rápido envejecimiento de la población en la mayoría de países desarrollados, tenemos un riesgo creciente de aislamiento por pérdida de relaciones significativas,⁴ que se añade al riesgo de pobreza generado por la pérdida de garantías económicas.

En el contexto de cambio de época que acabamos de describir, la exclusión social se caracteriza por reunir una serie de atributos que realzan su complejidad: su carácter estructural y multifactorial, su origen multidimensional⁵ y su dinámica procesual, acumulativa y reversible. Los itinerarios vitales que desembocan en situaciones de vulnerabilidad o de exclusión social pueden llegar a ser muy diversos, y por lo general van más allá de la dimensión puramente económica.

Esto obliga a los poderes públicos a cambiar la orientación de las políticas sociales, de una mirada subsidiaria a una de emancipadora, de una mirada asistencial a una de estructural. Así mismo, las estructuras administrativas también deben adaptarse para poder facilitar respuestas más flexibles, priorizando el criterio de proximidad. Se requieren nuevos instrumentos a escala local que permitan aumentar la efectividad y eficiencia de las políticas locales de inclusión, promoviendo el trabajo en red y coordinado con los diversos agentes económicos y sociales del territorio.

La gobernanza multinivel en los Planes Locales de Inclusión Social: de la UE al ámbito local

En el año 2000, en el marco del Consejo Europeo de Lisboa, se aprobó el llamado Método Abierto de Coordinación Social (MACS), inspirado en el Método Abierto de Coordinación que se adoptó en 1997 para la Estrategia Europea de Empleo. El MACS es concebido

4. Castel (1995) también remarca la erosión relacional y comunitaria que implican los procesos de exclusión social.

5. Subirats (2005) define los siete ámbitos en los que pueden generarse los procesos de exclusión social: económico, laboral, formativo, residencial, social y sanitario, relacional y comunitario-político.

como una forma voluntaria de intercambio de experiencias y de coordinación entre los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS).

En España esta metodología de trabajo se concretó en la elaboración de distintos planes de acción, en concreto desde el año 2001. Actualmente sigue en vigor el cuarto Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS), correspondiente al período 2008-2010 y se está elaborando el quinto, para el trienio 2011-2013,⁶ de forma participada con distintos actores de las administraciones y el tercer sector. El impacto operativo de los PNAIS ha sido limitado, pues ni tan solo han logrado desarrollar una herramienta de coordinación entre los distintos planes regionales de Inclusión social que se llevan a cabo en distintas autonomías (Caramé y Camprubí, 2010).

Por su parte, los planes de ámbito autonómico han tendido a priorizar el apoyo a los entes locales, pues son ellos quienes deben afrontar en primera instancia las situaciones de urgencia social que se derivan de la vulnerabilidad y la exclusión presentes en los municipios. Por otra parte, los ayuntamientos también disponen, gracias a la proximidad, de un mayor conocimiento de los recursos disponibles y potenciales para afrontar los problemas. En cambio, no disponen de todas las competencias que serían necesarias para aplicar políticas efectivas contra la exclusión social, por lo que resulta necesario articular una fuerte cooperación, tanto entre municipios (para promover las economías de escala y el intercambio de conocimiento) como, sobre todo, entre los diversos niveles de la administración que dispongan de competencias y recursos clave.

La experiencia de los PLIS en Cataluña: coordinación, gobernanza y participación. Hacia la creación de municipios inclusivos

En el año 2006, la Generalitat de Cataluña inició su Pla per la Inclusió i la Cohesió Social de Catalunya 2006-2009. Una de las principales actuaciones de este plan fue, justamente, el desarrollo del Programa per al Desenvolupament dels Plans Locals d’Inclusió Social (PLIS)

6. A día de hoy aún no se tiene constancia de su aprobación

inspirado, tanto en la base teórica como en el funcionamiento, en el MACS. Sus fundamentos son la gobernanza multinivel y el principio de subsidiariedad (Camprubí, 2011); su finalidad, generar una serie de espacios para la comparación, colaboración y evaluación entre los distintos PLIS que permitan, respetando las especificidades locales, articular una política de inclusión común y compartida.

Este ejercicio de coordinación multinivel se complementa con la incorporación, en distintos grados pero en todos los PLIS, de mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de los mismos. Se busca incorporar la participación de la ciudadanía —sobre todo de la ciudadanía no organizada y en situación de vulnerabilidad— en los distintos procesos de los PLIS, de manera que las estrategias y actuaciones de estos respondan mejor a las necesidades y las demandas de la población. Elaborar los PLIS de forma participada con la población en riesgo es, en sí misma, una primera medida inclusiva que refuerza el empoderamiento, la corresponsabilidad y las relaciones de las personas y los colectivos concernidos.

Esta lógica participativa y relacional es la que permite hablar de la creación de municipios inclusivos. Anteriormente se ha anotado la erosión de los lazos relationales y comunitarios como detonante o agravante de procesos de exclusión; pues bien, a partir del «cómo» se elaboran los PLIS, se pueden empezar a retejer estos lazos y trabajar en la resiliencia de la ciudadanía para afrontar situaciones de vulnerabilidad social a través de las redes comunitarias de apoyo. Tal y como indica Subirats (2002), la política local debería ser el marco de la participación comunitaria de los ciudadanos y la comunidad local debería ser el concepto clave en el que basar la construcción del municipio inclusivo. La complejidad del fenómeno de la exclusión social reclama formas de acción política también complejas para hacerle frente, desde la proximidad, la apertura, el dialogo y la participación (Brugué, 2010).

Desde esta perspectiva un municipio inclusivo es aquel en el que se promueven políticas públicas que buscan la equidad social y la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía en todo el territorio. Un municipio inclusivo también es aquel que garantiza a los ciudadanos y ciudadanas el acceso a recursos esenciales de carácter formativo, laboral, sanitario, residencial, de movilidad, entre otros. Igualmente, un municipio inclusivo es aquel que permite crear

vínculos comunitarios fuertes entre la ciudadanía, que facilitan desarrollar un sentido de pertenencia y refuerzan la cohesión social.

¿Qué es un Plan Local de Inclusión Social?

El PLIS es la herramienta de la que se dota el gobierno municipal para concretar y articular la política de inclusión social del municipio. El plan permite diseñar y definir el modelo de municipio inclusivo y de bienestar que se quiere construir y también el espacio que especificará este modelo en forma de ejes de actuación estratégicos, objetivos operativos y acciones concretas que deben ser puestas en marcha por los diversos agentes del territorio (DIBA, 2011).

A nivel operativo la vocación de racionalización del PLIS pasa por ordenar, evitar duplicidades y llenar vacíos en las actuaciones municipales. En bastantes casos se tratará de racionalizar y aportar eficiencia a la marea de planes y espacios participativos ya existentes. El carácter estratégico del problema —más evidente si cabe en estos tiempos de crisis— pone a los PLIS en una situación privilegiada para racionalizar todas las actuaciones con efectos inclusivos que ya se estén llevando a cabo, dotándolas de unidad a partir de objetivos compartidos, y promoviendo de tal modo el trabajo colaborativo entre áreas y más allá de estas. Del mismo modo, también debe evitar que las actuaciones que se lleven a cabo desde cualquier área municipal sean generadoras de exclusión social.

En la medida que pretende dar respuesta a una problemática compleja y multidimensional, difícilmente abordable desde las estructuras sectorializadas tradicionales de las administraciones locales, el PLIS comporta una cierta transformación de las estructuras de la administración municipal. Para aunar los esfuerzos de las distintas áreas que promueven políticas de inclusión social, desde todas sus dimensiones y con todos los recursos a su alcance, se busca establecer de sistemas y pautas de organización que sean transversales, integrales y en red.

Por otra parte, el PLIS debe ser aprovechado para construir una plataforma compartida entre todos los actores del municipio desde la cual establecer compromisos para la inclusión y la cohesión social. No en vano la cultura política del bienestar local ha adquirido una nueva dimensión y ha dejado de ser únicamente una demanda de

protección social para ser, también, el resultado de un conjunto de relaciones sociales participativas y cohesionadoras en el ámbito local (Brugué y Gomà, 1998).

De modo sintético, los PLIS permiten:

1. Dotar de sentido estratégico el conjunto de acciones inclusivas que ya se llevan a cabo en el municipio.
2. Ofrecer una perspectiva integral de la inclusión social, a nivel individual y comunitario.
3. Promover espacios de participación inclusivos y abiertos a toda la ciudadanía, especialmente dirigidos a las personas en situación de riesgo.
4. Visibilizar y otorgar valor de centralidad a todas las acciones inclusivas que ya se llevan a cabo desde el ayuntamiento y aquellas que despliegan los diversos agentes del territorio.
5. Facilitar un espacio de trabajo interdepartamental que sitúe el PLIS como el manual de la acción inclusiva del municipio.
6. Crear mecanismos de seguimiento y de gestión compartidos por las áreas municipales.
7. Flexibilizar las estructuras de los ayuntamientos y abrirlos a la nueva realidad social.

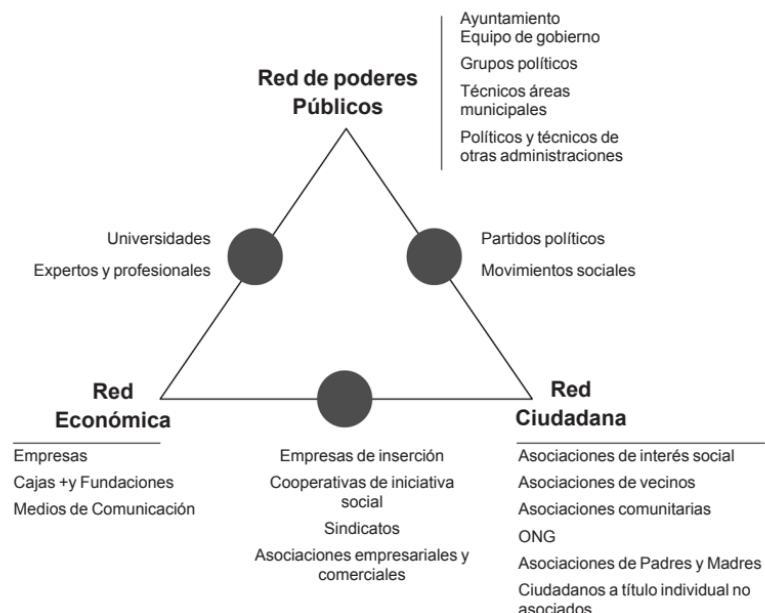
¿Quién participa?

El liderazgo del PLIS debe ser asumido por el gobierno local, ya que es el actor con más capacidad para analizar e incidir globalmente en las problemáticas y los procesos de exclusión social en el territorio. El compromiso político de la Alcaldía y del equipo de gobierno es indispensable para llevar a cabo con éxito una política local inclusiva.

El gobierno local debe garantizar la participación de los agentes políticos, económicos y sociales del territorio en las distintas fases de elaboración, implementación y seguimiento del plan. Cada municipio dibujará un mapa de agentes distinto en función de los actores presentes en el territorio, sus potencialidades y sus voluntades participativas. La importancia de incorporar agentes diversos recae en el hecho de que, desde su ámbito de actuación específico o vivencia personal, disponen de información valiosa y concreta que debería ser incorporada en el PLIS.

Se plantea la configuración de una *Red de Actores para la Inclusión del Territorio*, formada por actores de las distintas esferas de la sociedad: la de la ciudadanía, la de los poderes públicos y la del mercado, así como por los espacios que se forman en las intersecciones entre las esferas.

**FIGURA 1
RED DE ACTORES PARA LA INCLUSIÓN DEL TERRITORIO**



Fuente: DIBA (2011) *Guia Revisada dels Plans Locals per la Inclusió i la Cohesió Social*. Àrea de Benestar Social, Diputació de Barcelona.

En la red de actores se debe acordar las bases del modelo de municipio inclusivo, diseñar el PLIS, implementarlo y hacer su seguimiento y evaluación. Lógicamente, en cada fase del plan la composición de la red deberá verse modificada por criterios de utilidad, capacidad y/o disponibilidad.

Las fases de un Plan Local de Inclusión Social

Consideramos que un PLIS consta de seis fases, cada una de las cuales con requerimientos específicos en cuanto a tiempo, participación y comunicación.

FIGURA 2
FASES DE UN PLAN LOCAL DE INCLUSIÓN SOCIAL

1	2	3	4	5	6
Fundamentación	Diagnóstico	Elaboración	Validación y aprobación	Implementación	Evaluación Final

Fuente: DIBA (2011) *Guia Revisada dels Plans Locals per la Inclusió i la Cohesió Social*. Àrea de Benestar Social, Diputació de Barcelona.

La fundamentación

Previamente a las fases sustantivas, existe un momento 0 (lo hemos llamado «fase de fundamentación») donde se da a conocer el plan, se unifican definiciones conceptuales y se crean los primeros espacios participativos y de trabajo. Es decir, el momento de crear los cimientos sobre los que se construirá y desarrollará el plan.

En colaboración con los actores de la Red para la inclusión social, se deben unificar criterios conceptuales, definiciones y metodologías de trabajo para «hablar una misma lengua». En esta fase se da a conocer el plan a nivel interno y externo. Es aquí donde se construye la *estructura organizativa*.

La estructura organizativa de los PLIS es la responsable técnica y política del proceso y quien debe garantizar el impulso y liderazgo del plan. Hasta el momento la mayoría de PLIS han estado ubicados en las áreas de Servicios Sociales, por su nivel de especialización y su proximidad al objeto de la política. Pero si se pretende que los PLIS generen procesos e intervenciones que salgan del marco estricto de los servicios sociales, lo ideal sería situarlos en posiciones altas dentro del organigrama municipal, que aporten mayores niveles de visibilidad y de legitimidad a la hora de impulsar el trabajo transversal.

La configuración de las estructuras organizativas debería adaptarse a los recursos y capacidades disponibles en cada municipio. También deberían gozar de una cierta flexibilidad, en el sentido que

puedan ser modificadas o suprimidas a lo largo del proceso, en función de las necesidades del mismo. La mayoría de PLIS que se están desarrollando actualmente en los municipios de Cataluña mayores de 20.000 habitantes disponen de las siguientes estructuras:⁷

1. **Comité Directivo:** es el órgano responsable de impulsar el proceso de elaboración de los PLIS, ejecutarlo, realizar su seguimiento y su evaluación. Este puede estar integrado por el/la alcade/sa, el/la concejal/a del área donde se ubique el PLIS, el/la responsable técnico/a del área, los/las responsables técnicos/as de las otras áreas municipales que realicen actuaciones inclusivas y representantes de la Red de Actores para la Inclusión.
2. **Comité Ejecutivo:** es el órgano encargado de la dinamización, coordinación y ejecución del proceso de elaboración de un PLIS, siguiendo las líneas de trabajo acordadas por el Comité Directivo. Puede estar formado por el/la responsable técnico/a del área donde se ubique el PLIS, el/la responsable técnico/a del PLIS, responsables técnicos de las áreas implicadas en la tarea inclusiva, los/las técnicos/as del PLIS.
3. **El Equipo Técnico del PLIS:** es el equipo que se encarga de llevar a cabo operativamente todo el proceso de implementación del PLIS, y está formado por los/las técnicos/as municipales del PLIS y de otras áreas implicadas. Sus funciones son diversas y están definidas por el Comité Ejecutivo.
4. **Los Espacios Participativos:** La voluntad participativa de los PLIS debe quedar reflejada en la estructura organizativa del mismo plan, partiendo de la ya mencionada Red para la Inclusión del Territorio. Si ya existen espacios creados anteriormente, estos deben ser aprovechados para evitar la multiplicidad de estructuras participativas. Los espacios participativos se activarán en distintas fases y su composición puede variar en función de las necesidades de cada proceso.

7. En los municipios de menor tamaño el PLIS es impulsado por el respectivo Consejo Comarcal, desde el cual se da cobertura a todos los municipios de la comarca que lo soliciten.

La fase de diagnóstico

Esta es la primera fase sustantiva de los PLIS. El diagnóstico debe aportar información sobre la realidad del municipio en términos de exclusión e inclusión. Se basa en tres productos: 1. el mapa de vulnerabilidad, elaborado a partir de indicadores cuantitativos y análisis cualitativos de la exclusión, 2. el mapa de recursos, donde se recogen todos los recursos inclusivos o potencialmente inclusivos existentes en el municipio y 3. el sociograma o mapa de relaciones entre actores de la Red para la Inclusión, con la finalidad de observar potencialidades o dificultades, lagunas y oportunidades de coordinación.

Realizar un buen proceso de diagnóstico que integre técnicas cuantitativas y cualitativas es importante para otorgar coherencia interna y metodológica al Plan, empezar a tejer la Red de actores, crear mecanismos de recogida de información estables y centralizar información, visibilizar el proceso de elaboración para el conjunto de la ciudadanía y inventariar todas las actuaciones inclusivas que se llevan a cabo en el municipio.

Son diversos los ayuntamientos que han externalizado algunas de las fases de este proceso a empresas o institutos de investigación, para aumentar así la riqueza técnica y conceptual del diagnóstico, pero sin perder el control sobre los productos y procesos. Esta fase se realizará de modo participado con los integrantes de la Red de Actores por la inclusión en el municipio, incorporando especialmente a las personas en riesgo, ya que sus conocimientos son de suma importancia en el diagnóstico.

La fase de elaboración

A partir de los resultados del diagnóstico del municipio, se deben elaborar las líneas estratégicas que guiarán el Plan de Acción y proceder a la redacción del mismo. El Plan de Acción, que concretará el modelo de municipio inclusivo, debe elaborarse hasta llegar a determinar las acciones para la inclusión que promoverán los distintos agentes del municipio.

Esta fase debe contar, igualmente, con la participación de los actores de la Red. Los que llevan a cabo acciones inclusivas deben buscar la forma de coordinarse y colaborar para enriquecer y hacer más eficiente la tarea inclusiva del municipio, y la ciudadanía usuaria

TABLA 1
PROPUESTA DE CONTENIDOS DE UN PLAN LOCAL
DE INCLUSIÓN SOCIAL

Contenidos de un PLIS	
Introducción	Concreta la misión y los principios orientadores del Plan.
Líneas estratégicas (objetivos estratégicos)	Fijan las prioridades de la política de inclusión social.
Objetivos operativos	Concretan los hitos específicos que se marca el Plan.
Acciones específicas	Determinan el cómo es desarrollará el Plan y las actividades que se llevarán a cabo para lograr los objetivos operativos (deben constar responsables y presupuesto).
Mecanismo de seguimiento	Establecerá el instrumento que permitirá hacer el seguimiento de la ejecución del Plan.
Cronograma	Facilitará una visión temporal de ejecución de los objetivos operativos y las actuaciones.

Fuente: DIBA (2011) *Guia Revisada dels Plans Locals per la Inclusió i la Cohesió Social*. Àrea de Benestar Social, Diputació de Barcelona.

de los recursos puede aportar propuestas de mejora en la gestión o cambios de enfoque en base a su experiencia personal.

En este momento se deben diseñar también los mecanismos de seguimiento y evaluación de las actuaciones que se llevarán a cabo en la fase de implementación y decidir qué actores llevaran a cabo el seguimiento.

La fase de implementación

Es la fase en la que se llevaran a cabo todas las actuaciones definidas en el Plan de Acción. Estas pueden estar orientadas directamente sobre la población objetivo o ser actuaciones enfocadas más bien a la mejora de la gestión, como la unificación de bases de datos, o la creación de espacios de interrelación e intercambio de conocimientos en la organización municipal.

Para esta fase es importante una buena planificación y calendarización de los procesos, así como mecanismos de seguimiento que

permitan conocer el estado de ejecución del PLIS, de tal forma que se puedan reorientar o redefinir ágilmente las actuaciones cuando se considere conveniente.

Los PLIS pueden generar nuevas actuaciones interdepartamentales (de carácter transversal) para cubrir deficiencias y disfunciones en la cobertura y prestaciones detectadas en la fase de diagnóstico, también pueden reordenar y modificar actuaciones que ya se estén llevando a cabo (aportando nuevos enfoques, evitando duplicidades, estableciendo criterios de coordinación público-privada, buscando la máxima eficiencia) y, al mismo tiempo, pueden establecer criterios de inclusividad en todas las actuaciones municipales para que la acción del Ayuntamiento en su conjunto se oriente hacia la inclusión y, sobretodo, no reproduzca ni amplíe las desigualdades sociales.

La fase de evaluación

Es de suma importancia llevar a cabo procesos de evaluación del PLIS. Por un lado, esta permite el aprendizaje continuo para incorporar mejoras en los planes y en las actuaciones. Por otro lado, es una herramienta que sirve a modo de mecanismo de rendición de cuentas y aporta transparencia hacia la ciudadanía y la Red de Actores para la Inclusión del territorio.

Se pueden evaluar tanto los impactos de las actuaciones como sus resultados y su eficiencia, pero también se pueden evaluar los distintos procesos de elaboración del plan y sus resultados intangibles. Una vez realizada la evaluación, por un agente externo o por la propia organización, sus resultados deberían incorporarse en el Plan de Acción y/o servir de base para la actualización del mismo en los plazos establecidos.

Retos

A pesar de que los PLIS son unas herramientas que permiten un grado de actuación sobre los procesos de exclusión social muy ajustada a la realidad del fenómeno, son varios los retos que deben ser afrontados para convertir a estos instrumentos en herramientas de transformación social.

Ya se han apuntado las limitaciones en términos de competencias locales a las que deben hacer frente los PLIS para llevar a cabo una

lucha efectiva contra la exclusión social. A nivel de recursos, los PLIS están mal dotados para afrontar las tareas que les son encomendadas, y no todos los ayuntamientos otorgan la misma prioridad a las políticas inclusivas. A nivel de procesos, hay múltiples resistencias a implementar un trabajo realmente transversal e integral que implique romper la lógica sectorializada de los consistiros mediante la cesión de parcelas de poder e información. Por otro lado, los municipios encuentran diversas dificultades para obtener información suficiente y fiable para llevar a cabo sus diagnósticos. Aquellos entes locales con recursos suficientes han desarrollado observatorios propios para obtener por si mismos la información necesaria. Pero para los que disponen de recursos limitados resulta bastante complicado realizar diagnósticos completos y establecer indicadores de seguimiento y evolución.

Las causas estructurales de la exclusión social son difícilmente abordables desde la acción municipal, pero no por ello los municipios deben renunciar al uso de todos los recursos a su alcance para construir un municipio inclusivo. A pesar de sus limitaciones, los entes locales disponen de competencias para actuar en favor de la inclusión social y reducir los efectos perniciosos de las desigualdades sociales. Mediante las herramientas de trabajo que proponen los PLIS (coordinación, participación, transversalidad, cooperación), los entes locales pueden desarrollar e implementar políticas públicas que deberían ser de carácter transversal, integrales, proactivas y, en la medida de lo posible, de carácter estructural. El PLIS permite que todos los departamentos trabajen de forma conjunta hacia un mismo objetivo, aportando la mirada inclusiva a toda la acción municipal.

Aunque el horizonte ideal sea uno donde los PLIS ya no sean necesarios, porque los ayuntamientos se hayan impregnado del compromiso y la lógica inclusiva, las estructuras administrativas trabajen ya de forma transversal e integral y se haya normalizado la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones; en el camino que nos queda por recorrer, los PLIS son una herramienta que permite a los gobiernos locales dar pasos importantes y llenos de sentido para la mejora de sus políticas públicas.