



**Col·lecció Inclusió Social, 2**

# Polítiques d'inclusió social

Recull dels continguts del Seminari permanent de formació i treball en xarxa, anys 2007 i 2008, realitzat en el marc del Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social del Departament d'Acció Social i Ciutadania

## **Polítiques d'inclusió social**



# Polítiques d'inclusió social

Recull dels continguts del Seminari permanent de formació  
i treball en xarxa, anys 2007 i 2008, realitzat en el marc del Programa  
per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social  
del Departament d'Acció Social i Ciutadania

Col·lecció «Inclusió Social»  
núm. 2



Generalitat de Catalunya  
**Institut Català d'Assistència  
i Serveis Socials**

**Seminari permanent de formació i treball en xarxa  
(1r : 2007 : Barcelona, Catalunya)**

Polítiques d'inclusió social : recull dels continguts del Seminari permanent de formació i treball en xarxa, anys 2007 i 2008, realitzat en el marc del Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social del Departament d'Acció Social i Ciutadania. – (Col·lecció "Inclusió social" ; 2)

Bibliografia. – Textos en català i castellà

ISBN 9788439384991

I. Sánchez, Marina (Sánchez Casanovas), dir. II. Martínez, Francesc (Martínez Pérez), dir.

III. Camprubí, Andreu, ed. IV. Caramé, Àlex, ed. V. Institut Català d'Assistència i Serveis

Socials VI. Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social VII. Seminari permanent de formació i treball en xarxa (2n : 2008 : Barcelona, Catalunya)

VIII. Títol IX. Col·lecció: Inclusió social ; 2

1. Integració social – Catalunya – Congressos 2. Catalunya – Política social – Congressos  
364.24(467.1)(061.3

---

**Direcció:**

Òrgan Tècnic del Pla d'inclusió i cohesió social (ICASS)

Departament d'Acció Social i Ciutadania

Marina Sánchez i Francesc Martínez

**Coordinació:**

Institut de Govern i Polítiques Públiques

Universitat Autònoma de Barcelona

Andreu Camprubí i Àlex Caramé

© Generalitat de Catalunya

Departament d'Acció Social i Ciutadania

Institut Català de Serveis Socials

Plaça de Pau Vila, 1

08039 Barcelona



Se'n permet la reproducció, la distribució i la comunicació pública sempre que se'n citi la procedència (autoria, títol, òrgan editor), i que no es faci amb fins comercials.

1a edició: setembre de 2010

ISBN: 9788439384991

Dipòsit legal: B-35496-2010

Tiratge: 500 exemplars

Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Impressió: S. A. de Litografia



## Salutació

---

Les polítiques públiques de lluita contra la pobresa i l'exclusió social del conjunt de la Unió Europea han fet un canvi de rumb d'ençà de la Cimera de Lisboa de març del 2000 que va marcar noves directius i compromisos en l'àmbit de la inclusió social.

La Unió Europea ha recomanat als estats membres fer una especial atenció als factors principals que augmenten el risc d'exclusió social, com l'atur de llarga durada, els llocs de feina de baixa qualitat, el fracàs escolar, les condicions d'habitatge precàries o la mala salut, entre altres.

Aquestes orientacions europees s'han articulat a través de plans d'inclusió estatals, territorials i locals, que en el cas català s'han traduït en el Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2006-2009 i els plans locals d'inclusió social (PLIS).

El Pla per a la inclusió i la cohesió social 2006-2009 va representar el compromís ferm del Govern de la Generalitat de Catalunya en la lluita contra l'exclusió social i a favor d'una societat més cohesionada i va respondre a la necessitat de donar un canvi d'orientació profund a la política social de la Generalitat per tal de fer front al creixement i la generalització dels riscos de vulnerabilitat i exclusió social, conseqüència de les transformacions estructurals d'ordre econòmic i productiu.

Aquest Pla comprometia tots els departaments del Govern en la creació d'accions i línies específiques d'inclusió social i concretava un objectiu específic per "impulsar, incentivar i generar recursos per a l'elaboració de plans d'inclusió social en l'àmbit local". En aquest sentit, el Programa per al desenvolupament de plans locals per a la inclusió social en el període 2006-2009 atorga als ens locals un rol actiu en la política d'inclusió social i promou el treball en xarxa de forma integral i transversal, tot facilitant l'elaboració de plans locals des de la proximitat.

Actualment un total de 41 ens locals es beneficien dels recursos econòmics i tècnics disposats pel Departament d'Acció Social i Ciutadania amb l'objectiu de desenvolupar instruments de planificació i pràctiques innovadores en el camp de la inclusió social. L'impuls i desplegament d'aquest programa en els darrers 4 anys mostra com s'ha consolidat una estratègia molt concreta per descentralitzar la política d'inclusió social en el territori.

L'organització d'activitats de formació especialitzada per als professionals dels plans locals, així com la celebració de seminaris, jornades i altres iniciatives per promoure l'in-

tercanvi d'informació i coneixement sobre polítiques i actuacions per a la inclusió social ha constituït l'eix del Seminari de formació permanent i treball en xarxa.

Precisament la publicació que avui us presento recull el coneixement acumulat durant els anys 2007 i 2008 del Seminari de formació i treball en xarxa del Programa pel desenvolupament dels plans locals d'inclusió social. Confiem que serveixi de referència als professionals interessats en aquest àmbit i/o que impulsen aquesta estratègia, en el present i el futur.

CARME CAPDEVILA I PALAU  
Consellera d'Acció Social i Ciutadania

Nota: La documentació que s'inclou en aquesta publicació es va preparar durant l'any 2009. Aleshores hi havia en marxa 32 plans locals d'inclusió; l'any 2010, però, ja n'hi ha 41.



## Presentació

---

El Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social reconeix els ens locals com a operadors clau, tant en el desenvolupament d'accions per a la inclusió social com en la definició d'un nou model d'intervenció social en el territori. En aquest sentit és rellevant destacar l'impuls i desplegament d'aquest Programa en els darrers quatre anys ja que mostra com s'ha consolidat una estratègia molt concreta per descentralitzar la política d'inclusió en el territori. Actualment són 32 els ens locals que participen en el Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social, però l'objectiu és arribar en els propers anys a totes les àrees bàsiques de serveis socials de Catalunya, és a dir 103 ens locals.

Avui en dia, les polítiques públiques adreçades a combatre el fenomen complex de l'exclusió incorporen com a principis orientadors la multidimensionalitat, la transversalitat, la participació i el treball en xarxa, la promoció de l'autonomia, la perspectiva comunitària i el reconeixement de les especificitats territorials. Es tracta de polítiques amb un enfocament més preventiu respecte als factors que condueixen a l'exclusió social i amb una estratègia més proactiva de resposta a les causes.

Quan es va iniciar el Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social l'any 2006, des de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials varem ser plenament conscients de la importància que tenia la formació dels tècnics i tècniques de les oficines que començaven el seu Pla local d'inclusió social. Aquesta formació es va materialitzar en l'organització del Seminari permanent de formació i treball en xarxa, que tenia com a objectius informar sobre les noves orientacions de la política d'inclusió social i també facilitar un espai per a la generació de coneixements, l'intercanvi de bones pràctiques i el treball en xarxa, eines que fan possible l'assoliment dels reptes de la inclusió social.

L'estructura d'aquest seminari es va dissenyar tot tenint en compte les següents qüestions:

- Aconseguir que les polítiques esdevinguin més inclusives.
- Transformar els serveis públics gestionats per organitzacions complexes perquè siguin serveis més inclusius.
- Identificar mètodes i tècniques que generin els coneixements necessaris per ser més inclusius.

En correspondència amb aquestes qüestions, els continguts d'aquesta publicació s'estructuren en tres blocs:

- Cap a una estratègia compartida de protecció social (política social, polítiques sectorials, governança...).
- Cap a uns serveis públics inclusius (cultura organitzativa, gestió en la complexitat, transversalitat...).
- Cap a una producció compartida del coneixement (investigació-acció participativa, avaluació...).

Tot i que sobre aquestes matèries es troba força bibliografia, inclosa la guia metodològica de plans locals que la Diputació de Barcelona va editar l'any 2008, aquesta publicació té un valor afegit com a recull d'articles sobre qüestions relacionades específicament amb aquest programa. Aquest aspecte la converteix en una eina de treball i de consulta imprescindible per als actuals i futurs tècnics i tècniques de les oficines dels plans locals d'inclusió social.

CAROLINA HOMAR  
Directora general de l'ICASS

Nota: La documentació que s'inclou en aquesta publicació es va preparar durant l'any 2009. Aleshores hi havia en marxa 32 plans locals d'inclusió; l'any 2010, però, ja n'hi ha 41.

# Índex

---

|                                                                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introducció.....                                                                                                                               | 13        |
| <i>Andreu Camprubí i Àlex Caramé</i>                                                                                                           |           |
| <b>Part 1: Cap a una estratègia compartida de protecció social .....</b>                                                                       | <b>15</b> |
| 1.1. Noves polítiques per a les noves transformacions socials.....                                                                             | 19        |
| <i>Marta Fernández, Andreu Camprubí i Àlex Caramé</i>                                                                                          |           |
| 1.2. Política social, estado del bienestar y modelos de protección social .....                                                                | 33        |
| <i>José Adelantado Gimeno</i>                                                                                                                  |           |
| 1.3. Reptes i límits dels ens locals en la lluita contra l'exclusió social.....                                                                | 49        |
| <i>Xavier Godàs i Pérez</i>                                                                                                                    |           |
| 1.4. Inclusió política i social i drets de ciutadania.....                                                                                     | 65        |
| <i>Antoni Vilà</i>                                                                                                                             |           |
| 1.5. Polítiques de desenvolupament econòmic i ocupació: estratègies<br>i discursos als municipis catalans .....                                | 85        |
| <i>Natalia Rosetti</i>                                                                                                                         |           |
| 1.6. Atención a la dependencia, servicios sociales y coordinación sociosanitaria....                                                           | 105       |
| <i>Fernando Fantova</i>                                                                                                                        |           |
| 1.7. La salut comunitària en el marc sociosanitari local.....                                                                                  | 115       |
| <i>Roser Pérez</i>                                                                                                                             |           |
| 1.8. Polítiques reductores de les desigualtats educatives: la tensió entre<br>les actuacions focalitzades i les actuacions universalistes..... | 131       |
| <i>Ricard Benito i Isaac González</i>                                                                                                          |           |
| 1.9. Educació i cohesió social: reptes i debats compartits.<br>Els aprenentatges dels plans educatius d'entorn .....                           | 145       |
| <i>Jordi Collet</i>                                                                                                                            |           |

|                                                                                                                                                             |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1.10. Inclusió/exclusió residencial .....                                                                                                                   | 159     |
| <i>Mikel Aramburu</i>                                                                                                                                       |         |
| 1.11. El paper de la mobilitat i l'accessibilitat en el foment de la inclusió social .....                                                                  | 171     |
| <i>Pau Avellaneda</i>                                                                                                                                       |         |
| 1.12. Els plans de desenvolupament comunitari. Acció comunitària en processos d'inclusió i desenvolupament social .....                                     | 183     |
| <i>Carles Riera</i>                                                                                                                                         |         |
| 1.13. Servicios públicos, tramas relacionales e inclusión social.....                                                                                       | 193     |
| <i>Fernando Fantova</i>                                                                                                                                     |         |
| 1.14. Governança, polis participativa i inclusió social .....                                                                                               | 203     |
| <i>Ismael Blanco</i>                                                                                                                                        |         |
| <br><b>Part 2: Cap a uns serveis públics inclusius</b> .....                                                                                                | <br>217 |
| 2.1. Gestión estratégica de los servicios en sociedades complejas.....                                                                                      | 219     |
| <i>Fernando Fantova</i>                                                                                                                                     |         |
| 2.2. Noves estratègies de gestió pública i transversalitat: avantatges teòrics i dificultats pràctiques .....                                               | 229     |
| <i>Miquel Salvador</i>                                                                                                                                      |         |
| 2.3. Gestió de la transversalitat. El cas de Sant Boi de Llobregat.....                                                                                     | 243     |
| <i>Ramon Mora Rossich</i>                                                                                                                                   |         |
| 2.4. Protocols i circuits de coordinació entre serveis diferents en un mateix territori. La visió des de la gestió per processos i les xarxes d'actors..... | 257     |
| <i>Miquel Salvador</i>                                                                                                                                      |         |
| 2.5. Sortim del castell... Reflexions sobre la cerca d'estratègies de resposta i la gestió de processos de cooperació.....                                  | 269     |
| <i>Amadeu Mora Duran</i>                                                                                                                                    |         |
| 2.6. Els plans locals d'inclusió social com a oportunitat per analitzar les pràctiques.....                                                                 | 281     |
| <i>Marta Llobet</i>                                                                                                                                         |         |

|                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Part 3: Cap a una producció compartida del coneixement .....</b>                                                 | <b>291</b> |
| 3.1. Eines per al desenvolupament de plans d'inclusió social:<br>la investigació-acció participativa (IAP).....     | 293        |
| <i>Jordi Pascual</i>                                                                                                |            |
| 3.2. Notes sobre avaluació de polítiques socials. La importància<br>de l'avaluació com a procés d'aprenentatge..... | 307        |
| <i>Jaume Blasco i Joan Subirats</i>                                                                                 |            |



# Introducció

---

La Generalitat de Catalunya, mitjançant l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), engegà l'any 2006 el Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social. Des d'aquest any i fins a finals del 2009 un total de 32 ens territorials ha començat a treballar per al desenvolupament del seu propi pla local d'inclusió social (PLIS). Avui en dia tothom ha sentit parlar d'exclusió, inclusió, integralitat, transversalitat, prevenció estratègica, participació, treball en xarxa, etc. (i fins i tot ha emprat aquests termes). Tanmateix, l'operativitat i aplicació d'aquests conceptes és més complexa del que pot semblar a primera vista. És per aquest motiu, i també perquè es pretén que els PLIS siguin instruments innovadors, que s'ha cregut convenient formar els professionals de cada oficina tècnica. De fet, no només es tractava de formar, sinó també de consensuar i unificar conceptes, de disposar d'un espai per compartir eines i experiències, i de crear d'un xarxa d'agents per a la inclusió social.

Amb aquesta intenció l'any 2007 l'Institut de Govern i Polítiques Públiques, per encàrrec de l'ICASS, va presentar el Seminari permanent de formació i treball en xarxa, destinat, principalment, als tècnics i les tècniques de les diferents oficines d'inclusió social repartides per Catalunya. Tant aquest any com el 2008 el disseny del Seminari va consistir en sessions teòriques (i algunes de debat) amb l'objectiu d'establir un punt de partida conceptual dins de la matèria de l'exclusió i la inclusió social. L'any 2009 el Seminari permanent de formació i treball en xarxa va abandonar aquest disseny més teòric i conceptual i incorporà sessions de treball en grup, així com la recollida i divulgació d'experiències destacables en el conjunt d'oficines tècniques.

La publicació que teniu a les vostres mans recull el contingut de les dues primeres edicions del Seminari, amb l'objectiu que els tècnics i les tècniques dels PLIS (tant els que ja tenen experiència com els que encara no s'han iniciat) i altres professionals de l'àmbit de l'exclusió i la inclusió social poguessin disposar d'una eina de consulta: un marc de referència conceptual i algunes incursions i indicacions pràctiques i operatives.

Finalment, cal afegir que s'està estudiant la possibilitat de fer una publicació semblant dels seminaris del 2009 i el 2010 per tal de complementar i difondre aquesta eina de consulta per a tots els professionals de la inclusió, la integració i la cohesió social.

Esperem que el document us pugui ser d'utilitat.

ANDREU CAMPRUBÍ I ÀLEX CARAMÉ  
Institut de Govern i Polítiques Públiques.  
Universitat Autònoma de Barcelona



# Part 1. Cap a una estratègia compartida de protecció social

---

*Andreu Camprubí*

En els últims trenta anys, les societats occidentals han canviat profundament. Des del punt de vista de la sociologia i, en concret, de l'exclusió social, interessen tots els canvis que s'han produït, però aquí es farà la diferència entre dos tipus de canvi social. Es diferenciarà entre els canvis que s'anomenaran de tipus «social» i els de tipus «legislatiu».

Els canvis de tipus social són aquells que s'han produït per dinàmiques de la mateixa societat occidental i que es donen al marge de la voluntat dels governs i les institucions, és a dir, es produeixen sense la intervenció de cap organisme públic ni privat. En aquest grup s'hi trobarien els canvis en la composició familiar, l'envelliment de la població, l'augment de l'edat d'emancipació (aquest fortament influenciat per factors de l'altre grup), l'emancipació de la dona, l'augment de l'individualisme, la interconnexió global, el canvi de valors, etc.

En el segon grup s'hi trobarien aquelles transformacions que han sorgit arran de canvis legislatius, econòmics o productius impulsats per institucions públiques o privades. En aquest segon grup s'hi poden encabir canvis com la precarització del treball i l'ocupació, la pèrdua de protecció laboral, la retirada de l'estat del benestar, l'augment dels preus i la disminució dels salaris reals, la pèrdua de llibertats democràtiques i de qualitat de la democràcia, el difícil accés a l'habitatge, els canvis en l'estructura contractual i salarial, l'augment de les desigualtats socials, etc.

Aquesta taxonomia és arriscada perquè no es poden aïllar tan clarament les causes dels canvis socials, però, tot i ser una simplificació de la realitat, és una eina útil per facilitar la comprensió de la societat i les seves dinàmiques. Al mateix temps, però, la intencionalitat de fer aquesta classificació respon al fet que, així, es farà notar al lector que tant la pobresa com l'exclusió social no són fenòmens que es donin de resultes de fenòmens naturals de la societat contra els quals no es pot fer res; aquesta classificació serveix per subratllar el caràcter construït de l'exclusió, per remarcar que les situacions d'exclusió i pobresa responen a causes identificables que es poden combatre i revertir.

Són precisament els canvis del segon tipus els que han provocat que en les ciències socials s'hagi passat de parlar de *pobresa* a parlar d'*exclusió social*. Els canvis que s'han anomenat socials no produeixen, en si mateixos, situacions d'exclusió, però sí que ho fan els del segon grup, els anomenats canvis legislatius, sobretot combinats amb alguna de les noves situacions socials que s'han enumerat en la primera classificació.

El terme *pobresa* implica només manca de recursos econòmics, però el terme *exclusió* implica que una persona queda fora d'alguna de les esferes que es consideren importants per al desenvolupament d'una vida autònoma i digna en el si de la nostra societat. Aquestes esferes on es produeix exclusió són l'econòmica, la residencial, la laboral, la relacional, la sociosanitària, l'educativa i la comunitària-política. Cal dir que les situacions d'exclusió rarament vénen definides per un sol d'aquests factors i que se sol donar una combinació de més d'un quan es parla d'individus en situació d'exclusió.

El canvi conceptual que suposa el pas del concepte *pobresa* al d'*exclusió social* ha transformat profundament l'enfocament, les metodologies i l'aprehensió de la realitat social. Aquest nou enfocament de la situació social dels individus dintre d'una determinada societat recull més factors que el merament econòmic.

Tot i que aquest factor encara és un dels que té més pes a l'hora de definir la situació social d'un individu, tots els altres factors que determinen les oportunitats d'una persona d'integrar-se plenament en la societat en què viu han de ser tinguts en compte a l'hora de planificar i articular les actuacions dels serveis socials. El caràcter multidimensional i multifactorial de l'exclusió fa que les actuacions dels serveis socials s'hagin de planificar de forma integral, és a dir, les polítiques socials no poden ser focalitzades en un sol dels factors d'exclusió, ja que les situacions de vulnerabilitat de les persones sempre vénen definides per més d'un dels factors identificats anteriorment, amb diferents combinacions, itineraris i forces de cada un d'ells.

El canvi de paradigma a l'hora d'aproximar-se a les situacions de vulnerabilitat social i la incorporació en l'anàlisi de tot un seguit de factors que fins ara quedaven dispersos i borrosos dintre el concepte *pobresa* forcen la protecció social, la forma de plantejar les polítiques i actuacions, a canviar per ser tant efectiva i eficient com sigui possible; ja no per reduir la pobresa, que també, sinó per garantir la plena inclusió en igualtat, dignitat i autonomia de totes les persones de la societat de la qual formen part.

Però no només els serveis socials han de modificar la seva orientació per tenir en compte tots els factors que generen exclusió de forma integral, sinó que també s'ha de modificar l'abast i l'impacte de les polítiques socials plantejades. Una altra de les característiques definitòries de l'exclusió social és el seu estructuralisme. Moltes de les situacions d'exclusió —la majoria— vénen donades per factors que tenen a veure amb el model de sistema productiu, amb l'organització social, amb els imaginaris populars, amb el mercat i amb la legislació dels estats. Així, el ja caduc model de protecció social assistencialista no pot donar resposta a aquestes situacions, que requereixen d'uns canvis molt més profunds en la nostra estructura social, econòmica i productiva. És per això que la lluita contra l'exclusió social ha de comportar canvis en la mateixa manera de governar i en les relacions tradicionals que es donen dins les administracions i entre aquestes. La lluita contra l'exclusió implica noves formes de fer política: el treball transversal i integral, la participació ciutadana i el treball en xarxa, les polítiques proactives i de fort impacte social i estructural, les polítiques d'orientació universalista, etc. Totes aquestes són noves formes de fer política que requereixen la lluita contra l'exclusió social i la consecució d'una societat igualitària, justa i sense individus que se'n quedin al marge.

En aquest primer capítol del llibre es poden trobar desenvolupats tots aquests temes apuntats anteriorment. En un primer apartat es recullen els articles que posaran el lector dintre del context del canvi social que s'ha produït a Europa en els darrers trenta anys, així com els canvis legislatius i d'organització política que han propiciat l'entrada a la Unió Europea i com aquesta planteja la lluita contra l'exclusió, articulada des de l'àmbit europeu fins al municipal. També s'hi troben articles que fan menció de les potencialitats i limitacions que es troben les administracions locals a l'hora de fer front a un fenomen que es viu de forma més potent en l'àmbit municipal, que moltes vegades, però, no té prou capacitat, recursos ni competències per fer-hi front.

Aquesta publicació se centra, sobretot, en el nivell d'acció local i, en concret, en els plans locals d'inclusió social. La segona part del capítol recull un seguit d'articles que posen en relleu problemàtiques específiques de cada un dels àmbits d'exclusió que s'han identificat anteriorment. Amb aquest repàs de les problemàtiques específiques per cada àmbit i les formes com s'hi pot fer front des de l'àmbit local, el lector es podrà fer una idea de la complexitat que amaga l'exclusió social i de la interrelació existent entre els diversos àmbits que pot portar algú a una situació de vulnerabilitat social. Aquesta complexitat i aquesta interrelació entre factors precisament caracteritzen l'exclusió, la qual cosa fa que la tasca per la inclusió hagi de ser plantejada de forma diferent a com s'ha fet fins ara i hagi d'afectar, fins i tot, la mateixa gestió i el paper de les administracions.

Per tancar el capítol es veuran quins són els mecanismes i processos que han d'anar impregnant cada cop més l'acció política i de govern per tal d'atansar la democràcia a la ciutadania i fer que les polítiques socials siguin molt més participades per tots els actors, per tal que siguin més efectives, eficients i transformadores.



## 1.1. Noves polítiques per a les noves transformacions socials

---

Marta Fernández, Andreu Camprubí i Àlex Caramé

### Resum

El present article, escrit a tall d'introducció de tota la publicació, posa en relleu les grans transformacions socials esdevingudes en les darreres tres dècades a les societats occidentals, en general, i a Catalunya, en particular. Com es veurà, aquests canvis tenen unes conseqüències en termes d'estructura social i fonamentalment desemboquen en el que el sociòleg Ulrich Beck ha denominat «democratització del risc» d'exclusió social. És precisament l'aparició d'aquests nous riscos en un entorn cada vegada més complex i dinàmic el que obliga les polítiques a desenvolupar-se i exercir-se partint d'unes noves lògiques. Aquestes s'explicitaran a la segona part del present text. Finalment, a l'apartat «De l'estratègia de Lisboa als plans locals d'inclusió social» hem fet una repassada ràpida al seguit de polítiques que s'ha anat implementant des de la Unió Europea fins als municipis catalans per combatre el fenomen de l'exclusió i, en conseqüència, per obtenir ciutats i pobles més cohesionats socialment.

### Abstract

*The following article, which is intended as an introduction to this book, highlights the main social transformations experienced in the last three decades by Western societies in general, and by Catalonia in particular. As you will see, these changes have had consequences on the social structure and have resulted in what Ulrich Beck calls the "democratisation of risk" – in this case, the risks linked to social exclusion. The development of such risks in an increasingly complex and dynamic context is precisely what has forced public policy to develop and be implemented using new rationales, as is explored in the second section of the article. Finally, in the last section we give a quick summary of the policies which have been implemented at all levels, from the EU to town councils, in order to combat exclusion and therefore build more socially cohesive cities and towns.*

### Les transformacions socials recents a la nostra societat

---

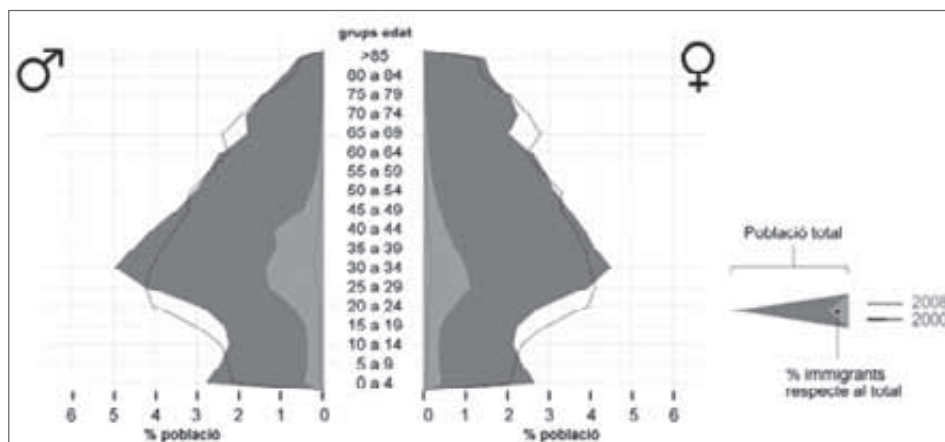
La societat catalana, com les occidentals, ha sofert uns canvis vertiginosos i veloços molt significatius i de diversa naturalesa en un període de temps relativament curt. Aquestes transformacions, que no es donen en estat pur, sinó interrelacionades, podem exposar-les a partir de tres eixos: l'economicoproductiu, el sociodemogràfic i el sociocultural:

- a) **Els canvis economicoproductius.** Aquests canvis vénen marcats per l'impacte de les noves tecnologies en els models de producció i la globalització econòmica. Respecte al primer, s'ha observat que les noves tecnologies han modificat totalment els paràmetres de l'industrialisme. S'han superat les estructures fordistes en què grans concentracions de treballadors produïen gran quantitat de productes

de consum massiu a preus assequibles. Tot plegat es feia amb una organització del treball taylorista i amb una gran homogeneïtat en els béns produïts. Així, conceptes com ara flexibilització, adaptabilitat o mobilitat han reemplaçat els d'especialització, estabilitat i continuïtat (Gallie, Paugan, 2000). La transformació consegüent del mercat de treball ha acabat diversificant els itineraris que hi donaven accés, tot fent-los més complexos i dilatats en el temps: s'han flexibilitzat els processos productius i s'han combinat amb processos de desregulació laboral. Així, s'han anat precaritzant els drets laborals i els esquemes de protecció social. Per altra banda, la globalització econòmica ha comportat un canvi important d'escales: les distàncies físiques ja no compten tant i l'aprofitament dels costos diferencials arreu del món ha desarticulat (i continua fent-ho) empreses i plantes de producció. En aquest sentit, la societat del coneixement que es va implementant busca el valor diferencial, la font del benefici i de la productivitat, en el capital intel·lectual davant les lògiques anteriors, centrades en el capital físic i humà, i arriba a qüestionar parcialment el paper del treball dins la societat (Bauman, 2003).

**b) Els canvis sociodemogràfics.** L'impacte de les noves tecnologies i de les millores mèdiques (quirúrgiques, terapèutiques, de medicaments, etc.), juntament amb unes millors condicions de vida a la societat occidental, ha permès un augment important de l'esperança de vida de la població. En conseqüència, ha augmentat significativament la quantitat de persones majors de 65 anys, però també l'índex de sobreenvelliment, és a dir, el nombre de persones majors de 85 anys (respecte a les que en tenen 65). La taxa d'envelliment ha passat del 14,31% el 1991 al 16,39% el 2006 i la de sobreenvelliment del 8,52% el 1991 a l'11,79% el 2006<sup>1</sup>. D'altra banda, durant uns anys s'ha produït un descens notable de la natalitat que ha modificat l'estructura de la piràmide d'edats.

**Gràfic 1. Piràmide de població total i immigrant 2000-08**



Font: Pla per a la inclusió i la cohesió social (2009-2012), en elaboració.

<sup>1</sup> Dades de l'IDESCAT.

Finalment, en els últims deu o quinze anys Catalunya ha incrementat significativament la població immigrada (únicament en els darrers vuit anys, del 2000 al 2008, s'ha incrementat en un 500% i ha passat de 181.590 a 1.103.790 estrangers), que arriba a representar el 15% de la població.<sup>2</sup> A aquesta acceleració del procés migratori cal afegir-hi la tipologia de la immigració: per primera vegada Catalunya rep en un període de temps molt curt persones provinents d'arreu del món. El 2008 a Catalunya hi conviuen 179 nacionalitats diferents. Val a dir que aquesta onada immigratòria té uns efectes directes en l'estructura d'edats catalana, ja que és la població en edat productiva, en aquest cas entre els 25 i els 54 anys, la que s'embarca en un procés migratori. Aquest ingrés de població en edat (re)productiva ha alentit el procés d'envelliment de la nostra societat amb la incorporació de moltes persones en edat activa i gent jove.

- c) Els canvis socioculturals.** Aquests canvis vénen derivats en certa manera dels altres dos àmbits de transformacions. Juntament amb la dimensió econòmica i laboral, el temps i l'espai dibuixen les coordenades de la vida quotidiana. Els àmbits de convivència primària s'han modificat substancialment. En l'esquema clàssic industrial-patriarcal s'estableix un ordre material simbòlic que divideix la societat en dos àmbits: el públic (l'espai productiu de representació política), assignat als homes, i el privat (l'espai familiar i d'assistència), assignat en exclusiva a les dones. El model patriarcal segregava i jerarquitzava, ja que situava l'àmbit públic-productiu per sobre del privat-familiar. Aquest darrer espai estava desvaloritzat socialment, tenia poca visibilitat i no generava gaires drets de ciutadania. De mica en mica l'escenari s'ha anat modificant i actualment es diversifica cada vegada més l'estructura de les llars i dels models de família i vincles familiars. Malgrat la incorporació de la dona al mercat laboral, els rols al si de la llar gairebé no s'han modificat, amb la qual cosa creixen les tensions per la doble jornada de les dones amb fills (Sainsbury, 1999). Juntament amb els avenços en la llibertat i l'autonomia de les dones, les contradiccions del nou escenari generen noves inestabilitats socials, nous filons d'exclusió en els quals la variable de gènere resulta determinant.

La diversitat cultural, tanmateix, també s'ha vist força incrementada per la presència cada vegada més nombrosa de persones provinents d'altres cultures. Els models familiars, culturals, religiosos, etc. es van diversificant en una societat que no fa massa anys era molt homogènia quant a procedència, creences i models de convivència.

El conjunt de transformacions que s'han anat esdevenint al llarg de les darreres dècades ha alterat significativament els enclavatges de la societat, així com l'estructura social i la de les desigualtats. És un context en què la combinació de les dinàmiques esmentades ha comportat l'aparició de nous riscos socials, així com la creixent vulnerabilitat d'alguns grups o col·lectius que anteriorment ocupaven

<sup>2</sup> Dades provisionals del padró continu avançades per l'INE.

posicions socials estables. En altres paraules, s'ha esdevingut un cert tipus de «democratització i diversificació del risc» (Beck, 2002a), que ja no depèn únicament de l'esfera laboral, sinó també d'un procés acumulatiu de dèficits vinculats al coneixement, a la informació, al consum cultural i, no menys important, a les xarxes de protecció sociofamiliar, de veïnatge, etc.

En aquest marc, el terme *pobresa* queda una mica relegat a d'altres, concretament al d'*exclusió social*. No és que hagi deixat d'existir la pobresa, ni tampoc que deixi de ser una preocupació pels governs. Ans al contrari, va apareixent un nou terme, el d'*exclusió social*, que intenta donar una resposta global a l'estudi de les situacions que pateixen els sectors socials més discriminats i amb major risc i vulnerabilitat social, i que incorpora altres dimensions, a més de l'econòmica, com la relacional, la socioeconòmica, etc.

## **Noves lògiques per desenvolupar polítiques d'inclusió social**

---

Des de fa uns anys s'està debatent, tant des de l'àmbit acadèmic com del polític, quins són els principis que han de regir les noves formes polítiques en el context actual, en general, i els que han de regir el fenomen de l'exclusió social, en concret. Des del punt de vista discursiu s'ha avançat molt més que des de la pràctica política, ja que el canvi de pràctiques, de cultures de treball administratiu i d'intervenció és una qüestió força lenta. Tanmateix, i com veurem més endavant a l'apartat «De l'estratègia de Lisboa als plans locals d'inclusió social», ja s'han anat desplegant normatives i polítiques per tal de tendir a societats més cohesionades i sobretot fer front a l'exclusió social.

### ***Els eixos de la inclusió social***

Definim els espais o eixos d'inclusió per poder situar més endavant les polítiques més adients per fomentar la inclusió social. Els fonaments d'aquesta es troben en la integració dels individus en els següents espais: l'espai econòmic i laboral, l'espai social i comunitari i, finalment, l'espai de la ciutadania i la participació.

- a) **L'espai econòmic i laboral:** fa referència a l'àmbit de la renda i al de l'ocupació. És a dir, es té en compte la participació de les persones en la producció i en la creació de valor. Així, el mecanisme d'integració vindria definit per la utilitat social. Els factors d'exclusió que intervenen en aquest espai tenen a veure tant amb les dificultats financeres i la dependència de les prestacions socials com amb l'atur, la subocupació, la temporalitat laboral, la desqualificació, la incapacitat (de diversos tipus) per treballar i el treball sense protecció. Així, les persones o les llars que sobreviuen amb rendes mínimes, o les que pateixen, per exemple, l'entrada i sortida constant en el mercat laboral, serien persones o llars que es troben en situació de vulnerabilitat o exclusió social.
- b) **L'espai social i comunitari:** hi ha dos àmbits que configuren aquest espai, el relacional i el residencial. En el primer àmbit es té en compte tot el que fa refe-

rència a les relacions de reciprocitat, és a dir, a l'entramat de xarxes socials de què disposa un individu en la seva vida quotidiana: la familiar, les relacions d'amistat i les de veïnatge (o de l'entorn laboral, de lleure, etc.). És el que s'anomena sovint «capital relacional», entès com un actiu més a l'hora d'explicar la posició d'un individu en la societat. Per altra banda, dins d'aquest espai també hi situem l'àmbit residencial, que fa referència tant a l'accés i les condicions de l'habitatge com a les condicions físiques de l'espai urbà més immediat. Es tracta d'un espai d'adscripció cultural i de connexió amb xarxes socials i el mecanisme d'integració seria la reciprocitat.

- c) L'espai de ciutadania i participació política:** en aquest espai es destaca tant la importància de la redistribució dels recursos existents a la societat com el reconeixement de les persones en tots els seus drets i deures com a ciutadans integrants de la comunitat. L'espai de ciutadania i de participació política també té en compte la capacitat (de dret i de fet) dels ciutadans a l'hora de participar activament en la presa de decisions de la comunitat. En aquest sentit, les persones que es troben més desfavorides serien les immigrades que no tenen reconeguts els drets de residència o de treball i, per tant, tampoc el de vot o d'adscripció política. També en restarien al marge d'altres persones que formalment o per llei sí que són considerades ciutadanes, però que per la seva posició en els altres àmbits o per certes condicions de vida desfavorides no poden participar ni socialment ni políticament. Aquest espai seria el d'adscripció política i ciutadania i els mecanismes d'integració, la redistribució i el reconeixement.
- Els eixos de la inclusió social es troben intrínsecament relacionats i, en conseqüència, són interdependents els uns dels altres.

### ***Els principis rectors de les noves polítiques***

Les transformacions socials esmentades més amunt obliguen a enfocar les polítiques d'inclusió seguint uns principis diferents dels emprats anteriorment. Aquests darrers funcionaven prou bé en la societat industrial que hem anat deixant enrere per pal·liar situacions de pobresa, però es mostren cada vegada més ineficaços per afrontar els nous reptes que ens planteja el fenomen de l'exclusió social.

La lògica política tradicional estava basada en l'atenció individual de les necessitats, ja que s'aplicava des d'una perspectiva assistencialista i centrada fonamentalment en temes de renda econòmica. A més, era un enfocament reactiu dels problemes i, per tant, actuava sobre les conseqüències. Des del punt de vista més administratiu de les polítiques, aquestes es desenvolupaven des de la segmentació de les responsabilitats i funcions per nivells d'administració.

Els principis sobre els quals caldria anar bastint les noves polítiques per fer front a l'exclusió social, tenint en compte que aquest és un fenomen polièdric, dinàmic, multifactorial i pluricausal, serien els que permetin actuar en les problemàtiques d'una forma integral i estratègica tot apostant per la prevenció dels factors que generen exclusió:

- a) **Polítiques amb perspectiva comunitària:** desenvolupar actuacions que vagin més enllà de l'atenció individual i que integrin una perspectiva comunitària. És a dir, que prestin atenció i intentin modificar els espais tant físics com relacionals en els quals es desenvolupa la vida de les persones més desafavorides. Aquesta perspectiva, a més, hauria d'incloure el fet que parlar d'exclusió social ens incumbeix a tots i no només a les persones que es troben en aquesta situació. En conseqüència, tota la societat té un paper a jugar en favor de la inclusió.
- b) **Polítiques promotores d'autonomia:** caldria canviar el tipus d'enfocament assistencialista de les polítiques per passar a una òptica de capacitat de les persones i de potenciació de la pròpia autonomia. Si bé és cabdal assistir les persones amb situació d'urgència social, es tractaria d'anar implementant mesures i actuacions que tinguin com a finalitat la de dotar d'instruments les persones per tal que els acabin incorporant com a propis. Es tracta, doncs, de capacitar la població, d'apoderar les persones que menys ho estan perquè siguin cada vegada menys vulnerables. En aquest sentit, és de gran importància el paper que juguen l'educació i la formació.
- c) **Polítiques amb un enfocament multidimensional:** el pas de la pobresa a l'exclusió social es tradueix a la pràctica en el fet que l'actuació envers les desigualtats socials no es faci únicament i exclusiva des de la perspectiva de la renda individual o familiar. Les desigualtats, tal i com es manifesten a la nostra societat actual, tenen orígens múltiples i diversos i, en conseqüència, les actuacions que s'han de posar en marxa per resoldre-les han de ser multidimensionals i transversals. No n'hi ha prou, doncs, a transferir renda, sinó que cal incidir en molts altres aspectes com ara reconèixer els drets de ciutadania, garantir un accés digne i de qualitat al sistema sociosanitari, educatiu, etc.
- d) **Polítiques proactives:** els processos de canvi social són cada vegada més veloços i dinàmics. Per tant, no es poden implementar polítiques estàtiques i reactives d'actuació sinó que cal pensar en les estratègiques i capaces d'anticipar-se als problemes. En altres paraules, cal pensar i actuar en termes de prevenció de situacions a més de buscar solucions d'urgència per a aquelles que ja estiguin sobre la taula.
- e) **Polítiques orientades a les causes:** les polítiques orientades exclusivament a les conseqüències no permeten preveure les causes ni eradicar un fenomen. Ara com ara és impossible centrar totes les actuacions contra l'exclusió pensant en les causes, ja que encara hi ha moltes situacions i persones que viuen en la vulnerabilitat o l'exclusió social. Ara bé, les noves lògiques polítiques haurien de començar a incidir en les causes del fenomen tot intentant anar debilitant els factors generadors d'exclusió social.
- f) **Polítiques amb un enfocament transversal i multinivell:** la multidimensionalitat del fenomen de l'exclusió social obliga a atenuar les rígides segmentacions verticals i horitzontals de responsabilitats i de funcions que han caracteritzat tradicionalment el sector públic. Cal que es despleguin nous espais de diàleg i

de cooperació entre departaments, així com entre nivells de govern, des del reconeixement de les interdependències existents. Per bé que ja fa un cert temps que es va parlant de la transversalitat en els àmbits administratius per augmentar la qualitat i la integralitat en la intervenció, sembla que de moment hi ha moltes resistències a tirar-ho endavant. Tanmateix, hi ha algunes experiències que en mostren la viabilitat.

**g) Polítiques que promoguin la participació del teixit associatiu:** cal definir nous espais de coresponsabilitat, de negociació i de treball en comú entre les diferents administracions i el teixit associatiu.

Els principis que s'acaben d'exposar estan força consensuats i acceptats pels diferents àmbits d'administració (des de l'europeu al més local). Això no obstant, la seva aplicació concreta encara resta lluny del que seria desitjable.

## De l'estratègia de Lisboa als plans locals d'inclusió social

La Unió Europea ha anat ampliant —sobretot a partir de la dècada dels setanta— el seu prisma d'atenció i actuació envers els aspectes socials. Tanmateix, el primer gran impuls contra l'exclusió social en l'àmbit comunitari no es va manifestar fins al canvi de mil·lenni amb la celebració del Consell Europeu a les ciutats de Lisboa i Feira l'any 2000.

El punt de partida es troba en les conclusions del Consell Europeu de Lisboa, en les quals s'afirma que «és inacceptable la quantitat de persones de la Unió Europea que viuen per sota del llindar de pobresa i exclosos socialment». <sup>3</sup> Així, no només es parla obertament d'una realitat omnipresent a tots els països membres (la de la pobresa i l'exclusió social), sinó que també es pacten algunes mesures per fer-hi front. Seguint aquesta línia, la Comissió Europea emeté una comunicació titulada «Construir una Europa inclusiva» on afirma que «el desafiament no consisteix només a millorar l'assistència proporcionada a les persones excloses (o en risc d'exclusió), sinó també a actuar per eliminar les barreres estructurals que dificulten la integració social per reduir els casos de marginació social». <sup>4</sup>

Els diferents estats membres van consensuar el que anomenaren mètode obert de coordinació (MOC) aplicat als temes d'inclusió social. La pretensió del MOC és establir un conjunt d'actuacions per augmentar el coneixement sobre l'exclusió social i definir les estratègies de les polítiques d'inclusió per a una major convergència entorn dels principals objectius de la UE.

El MOC proposa dues línies d'actuació paral·lela: 1) la que es refereix als estats i que els impulsa a elaborar el seu pla nacional d'acció per a la inclusió social, amb un període de vigència de dos anys, i 2) la de la mateixa Comissió Europea per facilitar la cooperació entre els estats i l'intercanvi de coneixements i experiències.

<sup>3</sup> Extret de les conclusions del Consell Europeu de Lisboa (2000).

<sup>4</sup> Document de la Comissió Europea, «Construir una Europa inclusiva» <http://europa.eu/scadplus/leg/es/chalc10241.htm>

El compromís adquirit a Lisboa es converteix en l'eix central del Consell Europeu celebrat a Niça el desembre del 2000. Així, el Consell aprova els objectius de lluita contra la pobresa i l'exclusió social adoptats prèviament i convida els estats membres a emmarcar les seves prioritats respecte d'aquests objectius, a presentar el juny de l'any següent un pla nacional d'acció per a un període de dos anys i a definir indicadors i procediments de verificació per valorar els progressos efectuats. El desembre del 2001 el Consell Europeu es reuneix a Laeken, on la Comissió i el Consell presenten un informe conjunt sobre la integració social a la Unió. Aquí es posa en pràctica la reflexió i l'aprenentatge mutu impulsats pel mètode obert de coordinació, la qual cosa suposa un veritable pla d'acció per facilitar la convergència de les iniciatives estatals amb els objectius europeus. També és fruit dels acords presos en aquesta població belga la introducció de la temàtica de les pensions en els plans d'acció.

En consonància amb els acords de la Cimera de Lisboa, els diferents estats membres elaboren els respectius plans estatals per a la inclusió social. Espanya no fou una excepció i elabora el seu I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2001-2003). Aquest Pla representa, entre altres coses, el primer intent que es fa a l'Estat espanyol de coordinar totes les actuacions desenvolupades estatalment per millorar la inclusió social. Actualment Espanya està aplicant el cinquè pla nacional.

Des de finals dels anys noranta i principis del 2000 algunes comunitats autònomes comencen a desplegar el seu pla d'inclusió social a fi i efecte de lluitar contra la pobresa i l'exclusió social en els seus territoris. Concretament, les comunitats que realitzaren el seu pla amb anterioritat a la Cimera de Lisboa foren la Rioja, Castella-la Manxa, Navarra i les Canàries. A partir dels pactes de Lisboa i Feira i, sobretot, des que Espanya realitza el seu primer pla, la majoria de governs autonòmics elabora el seu propi pla d'acció. Actualment, només hi ha tres comunitats autònomes que no tenen pla (les Illes Balears, Cantàbria i Múrcia).

### ***El marc català: el Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya***

En aquest context Catalunya també elabora el seu pla per a la inclusió social. Val a dir, però, que a casa nostra, les actuacions, els programes i els projectes per afrontar situacions de pobresa, marginació i exclusió social tenen una certa trajectòria tant des de l'àmbit de l'administració autonòmica com des d'altres agents i actors catalans. Alguns exemples serien la redacció el 1990 del Programa interdepartamental de renda mínima d'inserció (PIRMI) per part de la Generalitat, el decret del Parlament el 1992 per a l'elaboració del Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social, que s'aprova el 1995. El 2002 s'avalua el Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social i s'inicia el procés d'elaboració del Pla d'acció per a la inclusió social a Catalunya, que desemboca a finals de febrer del 2003 en el Decret de creació del Consell Rector del Pla i dels seus òrgans (el Consell, però, no es reunirà fins al 2006). Finalment, el 2006 es convoca el Consell Rector del Pla i s'aprova el Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya (2006-2009).

Actualment s'està elaborant el Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya que agafarà de l'any 2009 al 2012.

El Pla d'inclusió de Catalunya, seguint les directrius de la Unió Europea, intenta ordenar i establir tot un seguit de mesures per tal de combatre l'exclusió social. El fet de parlar d'exclusió social i no només de pobresa obliga el mateix Pla a anar més enllà de l'aplicació de mesures estrictament econòmiques per combatre el fenomen, ja que, tal com s'ha vist, aquest és polièdric i pluridimensional, fruit d'una pluralitat que transcendeix els mateixos individus, ja que són estructurals de la nostra societat (amb el seu sistema productiu, econòmic, cultural demogràfic, etc.). Tal com s'ha vist a la primera part de l'article, es parteix de la base que les polítiques tradicionals establertes per combatre la pobresa (i en alguns casos l'exclusió) cada vegada esdevenen més obsoletes per fer front a les externalitats provocades per les veloces transformacions socials i econòmiques.

Cal tenir en compte, però, que a partir del moment que s'aprova el Pla d'inclusió de la Generalitat s'han produït algunes modificacions en l'escenari social (estatal i autonòmic) que d'una manera o altra condicionen o condicionaran el seu desplegament. Per una banda, el desembre del 2006 es va aprovar la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Aquesta llei, prevista com una acció del pla d'inclusió estatal, obliga la Generalitat i els ajuntaments a desplegar-la i aportar-hi recursos econòmics, humans, etc. És una llei, a més, que pel seu objecte i la seva finalitat podria anar coordinada amb el pla d'inclusió autonòmic i fins i tot amb els locals. Per l'altra, un any més tard es va aprovar la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, que atorga alguns drets subjectius als ciutadans i les ciutadanes de Catalunya que no tenien fins aquell moment. Parcialment, doncs, també es podria considerar que l'aprovació i el desplegament de la Llei i, encara més la cartera de serveis que se li associa, garanteixen a les persones uns drets nous que han de permetre que la societat catalana sigui més inclusiva.

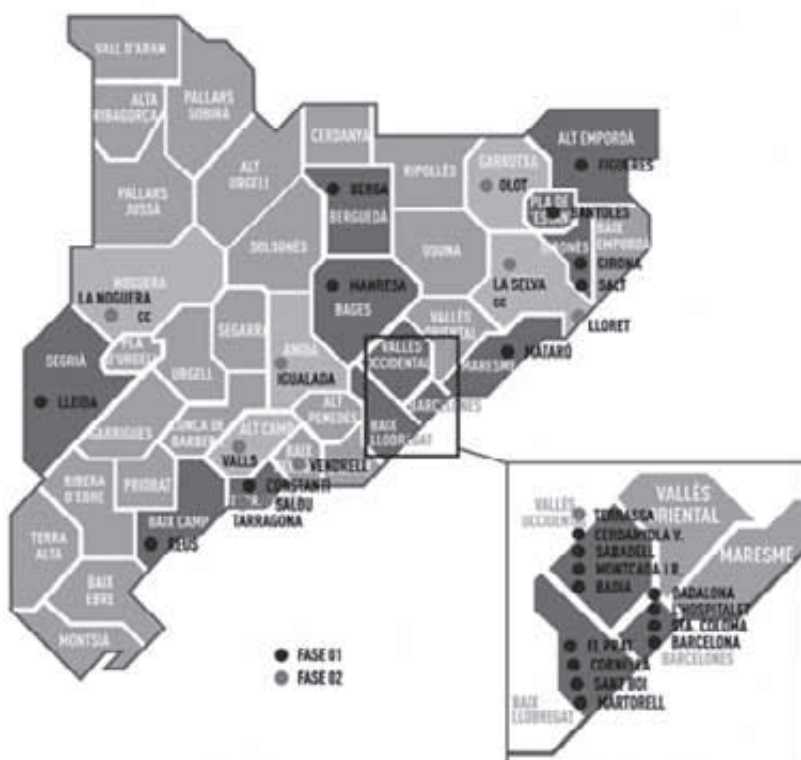
### ***Els plans locals d'inclusió social a Catalunya***

Si bé es pot considerar que el Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya ha passat força desapercebut dins mateix de la mateixa Administració i entre la ciutadania en general, sí que es pot afirmar que ha representat un pas endavant i més visible pel que fa al món local. És a dir, una de les línies d'actuació del Pla va ser desenvolupar el Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social, l'objectiu del qual era precisament donar suport econòmic i tècnic a diferents ajuntaments catalans. Aquest programa s'implementà el 2006 i continua en funcionament; actualment hi ha 32 ajuntaments (o ens locals) que formen part d'aquest programa.

Amb el tombant de mil·lenni, tres ajuntaments catalans (Barcelona, Mataró i Santa Coloma de Gramenet) varen iniciar el seu propi pla d'inclusió. Així, quan el Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya va implementar el Programa per al desenvolupament de plans locals d'inclusió social (PLIS), aquests tres municipis ja

tenien redactat el seu propi pla. El programa de la Generalitat, però, també els donà suport juntament amb nou municipis més (Badia del Vallès, Cornellà de Llobregat, Figueres, l'Hospitalet de Llobregat, el Prat de Llobregat, Reus, Salt, Sabadell i Sant Boi de Llobregat). El següent any foren vuit els municipis que s'acolliren al programa (Banyoles, Berga, Constantí, Girona, Lleida, Manresa, Martorell i Montcada i Reixac). El 2008 s'incorporen dos municipis (Cerdanyola del Vallès i Badalona) i finalment aquest any 2009 s'incorporen la Garrotxa [Olot], Igualada, Lloret, la Noguera, Salou, la Selva, Tarragona, Terrassa, Valls i el Vendrell. En el gràfic següent es presenta el desplegament d'aquests plans diferenciat en dues fases: la primera engloba el període 2006-08 i la segona fase des del 2009.

**Gràfic 2. Desplegament dels plans locals d'inclusió social**



Font: elaboració pròpia.

De forma genèrica, es podria dir que els diferents PLIS catalans es troben en tres situacions diferents:

- En fase de disseny (estan iniciant diagnosi de la ciutat i/o creant la pròpia estructura per efectuar-los). En aquesta fase hi ha els ajuntaments que han entrat enguany al programa o els que no hi han entrat però volen fer-ho properament i alguns dels que iniciaren el procés el 2007.
- Finalitzant la fase de disseny (o fase d'aprovació): majoritàriament són els que entraren al programa el 2006.
- Pla aprovat i en desenvolupament: fonamentalment són els que iniciaren el seu PLIS amb anterioritat a l'impuls donat per la Generalitat.

Respecte a la implicació política dels diferents plans locals s'ha de dir que encara és una mica d'hora per parlar-ne, ja que, com s'acaba de comentar, només n'hi ha tres d'aprovats. Ara bé, la pretensió és que els PLIS acabin essent aprovats per un ple municipal. Això no obstant, el pes que pot tenir el PLIS dins de cada ajuntament pot variar (i de fet varia) en funció de l'aposta política que es faci pel programa en qüestió. De moment, la majoria de plans o projectes de plans s'elaboren des de la regidoria de serveis socials o benestar social o similars.

És difícil dir l'estructura que tenen o acabaran tenint els diferents PLIS catalans, ja que el programa incitava els diferents municipis a ser innovadors en el disseny dels plans tenint en compte la pròpia realitat social (i per tant les problemàtiques i especificitats del municipi), però també la realitat consistorial (i la seva cultura organitzativa i idiosincràsia). Així, doncs, el programa fomentava la innovació i l'autonomia, tot seguint una sèrie de principis rectors que havien de tenir en compte els diferents plans locals, com ara:

- La debilitació dels factors generadors de processos d'exclusió i foment de l'autonomia.
- La superació del marc estricte dels serveis socials.
- L'adequació de les accions a les diverses realitats territorials.
- El treball en xarxa.
- La producció i transferència de coneixement.
- La sensibilització respecte al fenomen de l'exclusió social i el desenvolupament de polítiques innovadores per a la inclusió.

A la pràctica, doncs, hi ha hagut una certa diversitat a l'hora de dissenyar i elaborar el pla. Aquesta diversitat engloba tant el procés (com s'ha anat elaborant el pla, amb més o menys participació ciutadana, involucrant o no altres regidories) com la naturalesa (si és un pla que aglutina altres actuacions que ja es realitzaven, si té un caire més estratègic, si dissenya nous programes, etc.) i el contingut (les línies estratègiques, els objectius, els col·lectius als quals es dirigeixen les actuacions).

L'impuls que ha donat el Programa per al desenvolupament de PLIS és innegable, ja que avui en dia no només estan elaborant plans d'inclusió els municipis citats, sinó que n'hi ha d'altres que estan fent els preparatius. Ara bé, tot i que és cert que la capacitat d'impacte que tenen els ens locals sobre les transformacions actuals és relativa, aquestes transformacions incideixen directament en el territori. Ja a l'any 2003, des de la Comissió

Europea es reconeixia el paper fonamental dels ens locals en el desenvolupament de mesures i polítiques d'inclusió social: la proximitat pròpia dels ens locals en la lluita contra l'exclusió social té una gran potencialitat pel que fa a la incidència de les seves actuacions. Recordem que en relació amb la resta de comunitats autònomes, es constata que Catalunya ha estat l'única que ha fomentat i ha acabat realitzant un cert desplegament de PLIS. Catalunya, però, no només és pionera dins l'Estat espanyol respecte dels PLIS, sinó que també ho és en el context europeu.

## Bibliografia

---

- ADELANTADO, J. (ed.). *Cambios en el estado de bienestar*. Barcelona: Icària, 2000.
- ARRIBA, A. «El concepto de exclusión en política social». A: *Trabajo social hoy*. Núm. 34 (2002), pàg. 47-76.
- ATKINSON, R. «The Concept of Social Exclusion in European Union: Context, Development and Possibilities». A: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38 (2000), núm. 3, pàg.
- BAUMAN, Z. *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2001.
- BAUMAN, Z. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 2002<sup>a</sup>.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2002b.
- CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying de Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*. COM (92), 1992.
- EDWARDS, R.; Glover, J. *Risk and citizenship*. Londres: Routledge, 2001.
- ESTIVILL, J. (comp.). *Pobreza y exclusión en Europa. Nuevos instrumentos de investigación*. Barcelona: Hacer Editorial, 2004.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (eds.). *Govern i polítiques públiques a Catalunya 1980-2000 (2 toms)*. Barcelona: UB/UAB, 2001.
- GOUL, J.; GENSEN, P. *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES. *Procesos de exclusión social y nuevas políticas para la inclusión*. Madrid: Fundación BBVA, 2001 [no publicat].
- *Análisis de los factores de exclusión social*. Madrid: Fundación BBVA, 2005.
  - *Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación BBVA, 2005.
  - *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Barcelona: Fundació Un Sol Món, 2005.
  - *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social, 2004.
  - *Agenda de políticas públicas de inclusión social*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social, 2004 [no publicat].
- KARSZ, S. (coord.). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa editorial, 2004.
- LEVITAS, R. *The inclusive society?* Londres: Macmillan, 1998.
- LEWIS, J. *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- MORENO, L. *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2002.

- PIERSON, J. *Tackling social exclusion*. Londres: Routledge, 2002.
- SAINSBURY, D. *Gender and welfare states regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SARACENO, C. *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- RENES, V.; LORENZO, F.; CHAHIN, A. *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local*. Madrid: Fundación Luis Vives, 2007.

## **Lleis i plans**

- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2006-2009*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006 [no publicat].
- INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES. *Pla per a la inclusió i la cohesió social (2009-2012)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009 [en elaboració].
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*.
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya*.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2001-2003*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.
- *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
  - *III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
  - *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

## 1.2. Política social, estado del bienestar y modelos de protección

---

José Adelantado Gimeno<sup>5</sup>

### Resum

Començaré aquest article fent un petit recorregut conceptual a través del significat de la igualtat, la pobresa i la inclusió social fins arribar a la cohesió per veure l'evolució semàntica, entre altres, que s'ha produït i com s'acabarà posant de moda aquest nou concepte de cohesió social. A continuació tractaré la qüestió dels canvis en els estats del benestar en termes generals —econòmics, socials i polítics— per aterrar després en quin tipus de repercussions estan produint aquests canvis en l'estat del benestar tant a Espanya com a Catalunya i especialment en l'àmbit local.

La meua pretensió és presentar una panoràmica general per veure quins processos de canvi s'han donat en les últimes tres dècades, sobretot per intentar aportar una dosi de realisme sobre on ens trobem, posant especial atenció a l'àmbit local, atès que molts d'aquests processos de canvi en els estats del benestar i en les societats anomenades actualment postindustrials estan precipitant-se en aquests espais locals, uns territoris on al cap i a la fi vivim els éssers humans.

### Abstract

*The article starts with a conceptual approximation to the uses and meaning of the terms equality, poverty, social inclusion and social cohesion in order to explore the semantic evolution of the latter term and how it has become much-used and fashionable in social policy. Later, I focus on the general changes (in the economic, social and political spheres) that have occurred in the welfare state and how these are having an impact on the Spanish and Catalan welfare states, especially in local governments.*

*My aim is to give a general overview that helps us to analyse the changes that have occurred in the last three decades, with an emphasis on study of the actual facts and processes and by focussing on the sphere of local government. Many of these changes in the welfare state and post-industrial societies are increasingly and mainly impacting at the local level, which, at the end of the day, is where we are all trying to go about with our lives.*

### El paso de la pobreza a la exclusión social

---

Los viejos estados del bienestar de los años cincuenta, sesenta y también principios de los setenta sustentaban su ética de acción en los valores de solidaridad e igualdad. A

---

<sup>5</sup> Professor del Departament de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona.

partir de ese momento se produjo un giro hacia la derecha, en términos generales, tanto económico como social y político, en la evolución de estos conceptos. Tanto las políticas públicas como las políticas sociales giraban alrededor del par igualdad-desigualdad; pretendían generar espacios de igualdad y compensar los desmanes y desigualdades que generaban los mercados, especialmente el de trabajo. Se tenía la percepción de que el mercado de trabajo generaba una serie de problemas sociales, de desigualdades sociales, que los estados del bienestar intentaban compensar mediante las políticas sociales y la promoción de espacios, estructuras igualitarias y derechos universales. Estos derechos no eran únicamente universales, sino uniformes en la medida en que las necesidades de la población de los años cincuenta y sesenta eran también bastante homogéneas.

En el caso del Estado español, este proceso empieza más tardíamente, aunque también conviene aclarar que los estados del bienestar no sólo, ni necesariamente, están ligados a procesos democráticos, sino que fundamentalmente tienen que ver, y más concretamente las políticas sociales, con la mercantilización de la fuerza de trabajo y con la gestión del conflicto social. Ése es el fondo de las políticas sociales y de los estados del bienestar. Si se llegó a estas estructuras relativamente igualitarias es porque estas estructuras sociales están basadas en sociedades industriales con pleno empleo y una clase obrera con un elevado grado de homogeneidad, en la que el abanico salarial no era muy grande, y con una morfología urbana que diferenciaba el centro de la periferia. Es en estos cinturones rojos donde habitaban las clases trabajadoras de Barcelona, de Londres, de París... En esta periferia es donde se ubicaba todo el sector industrial, de forma que este modelo urbano, de altas concentraciones humanas, en forma de centro-periferia, y con unas condiciones salariales y de vida de relativa homogeneidad, generaba una importante capacidad de influencia política en los sistemas democráticos para generar estos espacios de expansión de políticas universales. Esto sucedía en Alemania, en Suecia, en Francia y en otros muchos países, pero no en España.

En España nos encontramos con un raquítico estado del bienestar que empezaría a desarrollarse ya en la época franquista, a partir de 1959, muy vinculado al Plan Nacional de Estabilización Económica y Social, que definitivamente haría que España entrase en los procesos de industrialización a todos los niveles. Precisamente es en ese contexto, a partir de 1959, en el que se desarrollaron políticas sociales ligadas a estos procesos de migraciones internas que tienen que ver con la asalarización de la fuerza de trabajo. Se produjo un potente desarrollo del sistema de pensiones y del sistema sanitario, aunque sólo para quienes estuvieran en el mercado de trabajo y sus beneficiarios. El sistema educativo, por su parte, tiene su desarrollo ya a principios de los años setenta con la escisión de la formación profesional y el bachillerato, o lo que es lo mismo, entre los que trabajarán con las manos y los que lo harán con la cabeza. Se trata de un proceso de cualificación de la mano de obra.

En 1957 se crea el Ministerio de Vivienda, que se encarga de generar obras sindicales; en el caso de Barcelona se realiza la construcción de viviendas de 40 m<sup>2</sup> en toda la zona norte para estimular los procesos migratorios. Por otra parte, estos procesos de asalari-

zación tienen que ver con la mercantilización de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, no están necesariamente vinculados a la expansión de los sistemas democráticos.

Dado este contexto europeo, y en cierta medida español, el valor y la ética que subyacía tras estos estados del bienestar giraba alrededor de la igualdad, la solidaridad, etc., que era posible, en parte, gracias a la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo. Los trabajadores estaban organizados en sindicatos de clase, encuadrados en partidos de centro-izquierda y centro-derecha, ya fuera la socialdemocracia o la democracia cristiana, y el conflicto social se procesaba en estas estructuras institucionales que llamamos democracias representativas. Toda esta estructura funcionó mientras hubo pleno empleo y a finales de los setenta, en los que aparece una potente crisis, no sólo económica sino también de civilización, el sistema empezó a fallar.

En las décadas de los ochenta y los noventa se produce una transformación semántica: ya no se habla de desigualdades sociales que tienen como referente la igualdad, sino que se empieza a utilizar el concepto de «políticas de lucha contra la pobreza». Estas políticas de lucha contra la pobreza tienen que ver con esta transición de las sociedades fordistas a las sociedades postfordistas. Esta transición implica una profunda alteración en los aspectos redistributivos a favor del capital y en contra del trabajo. Más que políticas de lucha contra la pobreza, se tendrían que haber planteado políticas de lucha contra la riqueza, pero se sistematizaron las primeras. Estas políticas de lucha contra la pobreza se caracterizan por su asimetría a favor de los ricos, de ahí que este concepto se transforme en políticas de lucha a favor de la inclusión social.

Se teoriza que el concepto de pobreza no hace referencia simplemente a aspectos económicos y que existe otra serie de procesos que tienen que ver más con la exclusión social, que son de carácter relacional, como la acumulación de una serie de déficit, de ahí que reconvirtamos estos conceptos de pobreza y riqueza en conceptos de exclusión e inclusión. De esta manera, lo que se empieza a poner en marcha son programas para la inclusión social, de los cuales arrancan nuestras rentas mínimas de inserción.

Se produce una deriva semántica cada vez menos conflictiva y más suave, desde los *policy-makers*, al pasar de hablar de desigualdades a referirnos ahora a la inclusión. Pero ya podemos anotar un nuevo término, el de *cohesión social*, que no tiene antónimo, no tiene contrario. No hay descohesión social, tal y como pasaba con los términos *igualdad-desigualdad*, *exclusión-inclusión*. El término *cohesión social*, cuya biografía altamente conservadora se origina en las ciencias sociales, tiene que ver no tanto con medidas de justicia social sino con ciertas prácticas del funcionalismo, con cierta ética, con cierto consenso, en definitiva una cohesión social que remite mucho al respeto del orden establecido: cualquier persona que cuestione el orden establecido está atentando contra la cohesión social. Según esta definición, el ejemplo claro de cohesión social son las dictaduras: todo aquel que no esté cohesionado socialmente, que sea un disidente, es eliminado con el fin de generar la cohesión social total. Este término tiene, por tanto, connotaciones teóricas altamente conservadoras al haber sido definido en la literatura tal y como se ha expuesto anteriormente.

Por otra parte, el término parece responder más a necesidades políticas que a necesidades académicas. Existe una buena sistematización del concepto de exclusión social a través de los indicadores desarrollados por la Unión Europea para medir la exclusión social, pero en el caso de la cohesión social no existen indicadores; es más, en la literatura especializada no hay una necesidad académica que nos haga pensar en este nuevo término, que tiene que ver más con necesidades políticas que con urgencias de carácter académico.

## **Cambios en los estados del bienestar**

---

Estos conceptos, y la deriva y los cambios semánticos que se fraguan a su alrededor, es lo que voy a intentar explicar en este segundo punto sobre los cambios en los estados del bienestar. Para ello empezaré por los cambios producidos en el ámbito económico, después en el ámbito social y por último en el ámbito político. La situación en la que nos encontramos es relativamente novedosa: es una situación de cambio social muy agudo, muy intenso, que se inicia en la segunda mitad de los ochenta, por lo que se trata de un corto recorrido. Es por ello que tenemos una perspectiva limitada de cual será la velocidad y la intensidad de los cambios en los que estamos inmersos.

### ***Cambios económicos***

Estos cambios tienen su *big bang* en lo que serían aspectos de carácter económico, en concreto la crisis del modelo de acumulación fordista. Este modelo de las sociedades industriales fomentaba la fabricación de gran cantidad de bienes estandarizados, todos iguales, y al mismo tiempo era un modelo de organización social bastante uniforme que tenía que ver con esta estructura social homogénea y también con una producción fordista por parte de las administraciones públicas. Al ser las necesidades de la gente muy similares entre sí, la respuesta de las políticas públicas era muy uniforme, muy indiferenciada.

Así pues, no sólo tenemos un fordismo desde el punto de vista productivo sino también desde el punto de vista de las políticas públicas o de las políticas sociales. Este modelo acaba teniendo una crisis de características endógenas, ya que no entra en crisis por culpa de los árabes ni por la subida del precio del petróleo. Entra en crisis porque el modelo estaba agotado de forma endógena, porque, en última instancia, la capacidad productiva de las empresas era superior a la capacidad de compra de la gente. Esa estructura de bienes que se suministraban desde el sector de la producción no podía ser completamente absorbida desde la demanda y eso generaba una serie de problemas de carácter económico, además de una expansión de los déficit públicos como consecuencia de la financiación de las demandas de esas clases trabajadoras de los años sesenta que estaban muy bien organizadas y que cada vez pedían mayores servicios. Estas demandas se traducirían, a lo largo de los setenta y ochenta, en un mayor gasto social y éste se transformaría parcialmente en déficit público e inflación.

Dentro de este concepto de crisis económica, de agotamiento del modelo fordista, es donde tiene lugar un importante proceso de cambio tecnológico que tendría consecuencias relevantes. Este cambio tecnológico provoca que el modelo productivo exija grandes inversiones de capital, a diferencia del modelo fordista, que se basa en el trabajo. Nuestro paradigma fordista era la SEAT: varios miles de asalariados en distintos turnos y trabajando en cadena; ahora lo que tenemos son robots que no sólo no hacen huelga sino que no cotizan a la seguridad social, de forma que la empresa lo que ha hecho es un cambio estructural: ha pasado de contratar trabajadores (modelo que exige mucha mano de obra) a invertir en tecnología (modelo que exige grandes inversiones de capital). Las economías de estas latitudes europeas funcionan con más capital y menos trabajo. Hay varios cambios: de entrada existe una cantidad de gente que pura y llanamente sobra: si ahora, para producir lo que se producía hace unos años, se necesita menos gente, ¿qué se hace con este personal?

Este cambio tecnológico se había producido también en espacios públicos, en universidades y en institutos de investigación pública. Este cambio tecnológico se podía haber socializado para que todos trabajásemos menos: en lugar de ocho horas, trabajar seis. Esta socialización hubiera permitido una mayor felicidad del personal y habría eliminado el desempleo. Por otro lado, el desempleo interesa mucho a los empresarios, ya que es un antídoto contra la presión al alza de los salarios, es decir, siempre se puede contratar a alguien en situación de desempleo. En el ámbito político el desempleo era peligroso porque la gente, cuando carece de trabajo, se pone nerviosa y ello puede derivar en agitación social, pero para eso estaban los seguros de desempleo y la fragmentación política de los propios desempleados que salen del sindicato. Los sindicatos han velado históricamente por los derechos de las personas ocupadas de forma asalariada, y no tanto de los parados y las mujeres trabajadoras sin retribución, que quedan fuera de la lógica clásica del sindicalismo.

Cabe señalar que fue más conveniente en términos políticos la extensión del desempleo que la reducción de la jornada laboral. Ello implicó además un proceso de obsolescencia de los conocimientos de los trabajadores industriales y al mismo tiempo una expansión de nuevas credenciales académicas ligadas a este proceso de cambio tecnológico que hizo que se abriesen los abanicos laborales de una manera considerable: entre estas nuevas clases medias alrededor del conocimiento y estos trabajadores desempleados.

Al mismo tiempo se produce una potente reforma de los mercados de trabajo, con un chantaje implícito por parte de la patronal: o se facilita el despido y las jornadas laborales o no hay inversión. A ello hay que añadir el proceso de globalización, que también coincide con estos procesos de cambio y que no empieza con el Foro Social Mundial y con el movimiento antiglobalización. Estos procesos de globalización empiezan en los años setenta con la devaluación del dólar, con procesos de cambio en las divisas: unos intercambios que eran fijos pasan a ser flexibles. Empieza progresivamente la posibilidad de que el capital se mueva de unos países a otros. La globalización es un proceso causal que tiene padre y madre —que son los estados y las multinacionales—, porque son los

gobiernos, en última instancia, quienes toman decisiones para liberalizar la entrada y salida de los capitales.

Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso de cambio muy complejo que está globalmente reduciendo la capacidad de influencia política de las clases trabajadoras, del conjunto de asalariados. Este conjunto de asalariados ha perdido aquellas características de homogeneidad que tenía en los años sesenta y se ha producido un importante proceso de fragmentación estructural. Desde el ingeniero de telecomunicaciones especializado en arquitectura de los ordenadores hasta el parado hay una distancia considerable tanto en términos de inserción en el mercado de trabajo como en términos de intereses. De este modo, esta fragmentación de la estructura social va a desembocar en una fragmentación de las opciones políticas y se producirá progresivamente un giro hacia las opciones políticas de derechas, fenómenos que se pudieron observar a partir de los ochenta en Europa y en los Estados Unidos (Thatcher y Reagan), pero también posteriormente en Francia, Alemania y España.

Es probable que tanto estas reformas en el mercado de trabajo como esta reducción del sistema de pensiones en 1985 no las hubiese podido hacer un partido de derechas porque la contestación habría sido masiva. Fue precisamente un partido de izquierdas el que tuvo legitimidad para reducir los intereses y los derechos de los trabajadores, lo cual no deja de ser paradójico, pero en ciencias sociales estamos muy habituados a ver casos de esta naturaleza.

Todos estos procesos de cambio están generando una transformación de la desigualdad en pobreza; ya no hablamos de desigualdad, hablamos de pobreza. Estos procesos de cambio están haciendo que la pobreza, es decir la insuficiencia de rentas, sea un problema generalizado. A partir de ahí la Unión Europea pone en marcha políticas de lucha contra la pobreza (Pobreza I, Pobreza II, etc.) en clave de recomendación, ya que no tiene capacidad fiscal para impulsar políticas sociales serias. En el ámbito europeo no existe un sistema de pensiones, de sanidad, de escala fiscal.

Si los gobiernos suben demasiado los impuestos, los empresarios no invierten; si no se produce este aumento recaudatorio, no se tienen recursos para financiar las políticas sociales. Por tanto, las políticas sociales irán manteniendo ese estatus de universalismo, pero irán reduciendo su intensidad protectora, como por ejemplo la reforma de pensiones de 1985 o la extensión de la sanidad en 1986, que pasa a ser universal pero sin incrementos presupuestarios en el sector: se dispone de los mismos recursos pero para más usuarios. La universalización de la sanidad desde el sistema político, algo positivo en términos de derechos, se traduce en un problema de asistencialización de la calidad del servicio al no aportar mayores recursos.

Vamos a ir pasando de este valor de lucha contra la desigualdad —o valor alrededor de la igualdad— a políticas de lucha contra la pobreza impulsadas por la Unión Europea, mientras los beneficios de los empresarios siguen incrementándose, especialmente desde la segunda mitad de los ochenta. De ahí que nos encontremos en situaciones altamente paradójicas: estos macroprocesos expulsan a la gente de los mercados de trabajo, los gobiernos no tienen capacidad política para subir los impuestos porque la

gente no les votaría y ello se traduce en un traslado de los impuestos al consumo, a los impuestos indirectos. Es decir, expulsamos a la gente, generamos pobreza y la respuesta son políticas de lucha contra la pobreza, no políticas de lucha contra la riqueza, al tiempo que se desarrollan programas de inclusión social cuando previamente se ha producido esta expulsión.

Nos encontramos en este punto, en el impulso de programas de inclusión social teniendo en cuenta todos estos procesos. Estas políticas de lucha contra la pobreza ponían en evidencia que los ricos se estaban haciendo más ricos y los pobres cada vez más pobres. Ahora se va a hablar de exclusión social, no de pobreza, porque se ha conceptualizado de una manera mucho más suave, semánticamente menos agresiva, porque hablar de pobres queda muy feo, pero hablar de excluidos nos permite hacer políticas de lucha contra la exclusión o a favor de la inclusión.

Todos estos cambios económicos tienen fundamentalmente su manifestación en el terreno laboral: el empleo se contrae y eso provoca la expulsión prematura del trabajo a los 50-55 años. Personas expulsadas y financiadas por los estados del bienestar; estamos ante un proceso de modernización capitalista muy profundo que no habría sido posible de no disponer de estados del bienestar que financiaran el exceso de mano de obra y que se hicieran cargo de los efectos perversos de esta modernización del sistema capitalista. De forma paradójica, la derecha aboga por el aumento de la edad de jubilación y a la vez por la expulsión de personal del mercado de trabajo.

### ***Cambios sociales***

Como he expuesto anteriormente, todo este proceso es financiado por el estado del bienestar a través de los sistemas de desempleo y de pensiones que se habían desarrollado hasta ese momento, pero también se produce una serie de cambios sociales que acompañan a estos procesos de cambio económico. La cuestión del empleo es muy delicada, no sólo porque se expulsa prematuramente a personas del mercado de trabajo, fundamentalmente hombres, al ser un patrón de pleno empleo masculino del cual se derivaban derechos en los estados del bienestar para las personas ocupadas, lo cual presenta ciudadanías de distintos niveles mediadas por el sexo y la participación en el mercado de trabajo. Así, los hombres que trabajaban tenían derecho a la sanidad y a las pensiones, y los que no trabajaban de forma asalariada, mayoritariamente mujeres e hijos, tenían derechos derivados de estar casadas con una persona ocupada o de ser hijos de ésta. Es por ello que los estados del bienestar son profundamente androcéntricos y no han sido capaces de remover las desigualdades por razones de género. Como he apuntado anteriormente, esto es debido a que los estados del bienestar hay que entenderlos ligados fundamentalmente a los procesos de asalarización de la fuerza de trabajo y no necesariamente a supuestos democráticos.

Esta contracción del empleo no sólo afecta a los trabajadores maduros sino también a los jóvenes. Paradójicamente tenemos a la generación mejor formada de la historia viviendo en casa de los padres hasta más allá de los treinta años. Se están recrudesciendo

y están apareciendo de nuevo desigualdades que teníamos ya medianamente superadas, como las desigualdades por razones de edad: la pobreza infantil es alarmante en Europa occidental; la vejez es otra vez un riesgo social porque las pensiones son cortas y la ley de dependencia no acabará de desplegarse hasta el 2015.

Todas estas dinámicas tienen que ver con procesos de cambio social muy importantes, en primer lugar derivados de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Esta incorporación se explica por lo menos por dos factores: en primer lugar, a consecuencia del tipo de organización social de estos estados del bienestar, las chicas ya no tenían que reproducir necesariamente el esquema de sus madres (muchas de las cuales no habían ido a la escuela) y por primera vez en Europa tenemos escolarizaciones masivas y períodos de escolarización completos de las mujeres. Como consecuencia del éxito de los estados del bienestar clásicos se va a generar la necesidad de incorporarse a los mercados de trabajo porque es un mecanismo de independencia básico. Estamos hablando de una ciudadanía de segunda clase en el caso de las mujeres que no participan en el mercado de trabajo; a nadie se le escapa (y menos a las mujeres) que asalariándose van a ser más independientes, van a tener más derechos y van a ser más libres. Por lo tanto, éste es uno de los motivos que llevan a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

Por otra parte, y de forma más importante, se produce un proceso de reducción de los salarios reales: si comparamos el sueldo de hoy con el de hace 15 años se puede observar que hoy podemos comprar menos que entonces. Lógicamente eso quiere decir que los empresarios han ganado más. Este proceso de reducción de los salarios reales se traduce en la incapacidad del marido de mantener a la familia con su sueldo, algo que sí podía hacer cualquier obrero en los años sesenta, por lo menos un obrero de la SEAT. Al tener menos poder adquisitivo, surge la necesidad de complementar el salario con otros ingresos, por lo que las mujeres tienen que ponerse a trabajar, les guste o no les guste. Ya no es tanto una vía de liberación e independencia como una consecuencia de la reducción real de los salarios del marido.

Otro tema distinto son los puestos que ocupan las mujeres al incorporarse en el mercado de trabajo. Se trata éste de un proceso de gravedad al tener una presencia desproporcionada en el desempleo, en los empleos precarios, en los empleos a tiempo parcial... Las mujeres se ubican en espacios que tienen que ver con lo que tradicionalmente se ha pensado que era el trabajo de las mujeres, es decir, una externalización del trabajo doméstico: la sanidad, la educación y los servicios sociales. Al ser trabajos altamente feminizados, no se valoran en el mercado todos los costes de formación y todo el proceso de profesionalización, que legitimaría cualquier oficio si lo desarrollase un hombre, asociados con la sensibilidad y las habilidades relacionales y comunicativas, mucho más propio de los procesos de socialización de las mujeres. Estos conocimientos y valores se asocian a las mujeres por su mera condición de mujer y eso paradójicamente va a limitar su salario en los mercados de trabajo.

Esta incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo irradia importantes consecuencias, como que los estados del bienestar, sobre todo los de la Europa continental y

especialmente los del sur, son países no sólo católicos sino también familistas. La familia ha substituido a los estados del bienestar con este trabajo gratuito por parte de las mujeres en el cuidado y la atención de personas dependientes, no sólo personas mayores, sino también enfermos crónicos, niños pequeños...

Uno de los problemas más serios de los estados del bienestar es que este contingente de cuidadoras gratuitas se evapora. Si las mujeres no trabajan, los pisos no se van a poder comprar, las familias se van a desestructurar y el riesgo de pobreza infantil se va a multiplicar en aquellos hogares en los que sólo hay un ingreso, por lo que si se quiere minimizar la pobreza infantil o su riesgo urge que las mujeres se pongan a trabajar. Pero para ello es necesario poner guarderías y al mismo tiempo hacer algo con la atención a la dependencia, ya que nos encontramos en sociedades urbanas. Si las mujeres trabajan, ¿qué pasa con la familia, con los enfermos crónicos...? No se va a desarrollar un derecho universal y gratuito. Los derechos no son gratuitos, ya que se financian con los impuestos, con las cotizaciones. El Estado no nos da una pensión, nos la pagamos nosotros; la sanidad no es un regalo del Estado, la financiamos con nuestros impuestos. Si generamos una ley universal alrededor de la atención a la autonomía, ¿cómo se va a financiar? Lo más democrático y justo sería una financiación mediante impuestos, pero ello implicaría un incremento de la presión fiscal. Esta opción es viable en España porque nos encontramos cuatro puntos por debajo de la media, mientras que nuestra pobreza está cinco puntos por encima de la media europea. Sin embargo, a los políticos les da pavor este tipo de medidas, de ahí la traslación de la presión fiscal hacia los impuestos indirectos, de ahí el copago, tanto en la Ley de Atención a la Dependencia como en la Ley de Servicios Sociales.

Eso lo que provoca es un incremento de los costes burocráticos: no hay más que ver el caso de la sanidad privada norteamericana, que es la más cara del mundo y la más ineficiente en términos de calidad: cada acto médico funciona como un seguro del coche. Cuando alguien se pone enfermo en los Estados Unidos un perito debe determinar su salud, si tiene o no derecho a atención médica estrictamente según lo dispuesto en su póliza y, si sobrepasa la cobertura, o paga o se muere. Es una sanidad muy cara en términos de costes operativos de la administración y además de mala calidad.

Las políticas de carácter universal financiadas con impuestos reducen los costes de administración burocrática, como pasa en la sanidad o en la educación. La sanidad se está financiando desde el año 2000 con impuestos generales y no a través de cotizaciones. Estamos ante la emergencia de nuevas necesidades sociales que se sustentan en una estructura de derechos de carácter universal como antiguamente, pero los mecanismos de la financiación de esos derechos son altamente privados y presentan costes de administración importantes a través de estos copagos, que es lo que se está imponiendo tanto en el conjunto del Estado español con la Ley de Atención a la Dependencia como también en Cataluña con la Ley de Servicios Sociales.

El envejecimiento de la población es otro de los temas a tener presentes y no se debería considerar como un problema. Plantearlo en términos de problema conlleva criminalizar a las personas mayores, que al vivir muchos años consumen muchas pensi-

ones y mucha sanidad. Que la gente viva más años es bueno, no es un problema sino un éxito de nuestro sistema del bienestar. Lo que se debe hacer es redirigir nuestro gasto social: de la misma forma que antes se dirigió a la educación porque existía una demanda importante (debida a la explosión de natalidad de la generación de los años setenta), ahora se debe redirigir el gasto hacia quienes lo necesitan, que son las personas mayores.

Esta cuestión del envejecimiento también es muy complicada desde el punto de vista de la financiación. Anteriormente, en los modelos de estados del bienestar clásicos, la gente empezaba a trabajar a los 16 años y se jubilaba a los 65, por lo que pasaban cincuenta años cotizando, y se morían a los 72 o 73 años. Pasaban por un largo período de cotización y tan sólo ocho años de pensión. Ahora la gente entra a trabajar a los veintitantos años, se jubila antes de los 65 y se muere a los 82 años, con lo cual queda menos tiempo de cotización y más tiempo de disfrute de las pensiones. ¿Esto cómo se financia? Se financia a través del mercado de trabajo, porque el problema no es de características demográficas, sino de funcionamiento del mercado de trabajo. El problema no está en la longevidad de los mayores, sino en que hay pocos trabajadores que les paguen sus pensiones, porque la tasa de desempleo es del 8-9% y la de subempleo del 22-23%. El problema está, por tanto, en los mercados de trabajo. Este tipo de problemas se debe a la expulsión de la gente y a la contracción del mercado de trabajo.

Ahora, en lugar de dinamizar los mercados de trabajo y determinar dónde se encuentra el problema, se opta por criminalizar a la vejez y hacer reformas de las pensiones que conllevan su reducción, es decir, de los salarios de las personas mayores. Si se debe estar más años trabajando para tener la misma pensión y luego existen procesos de reforma que la recortan, eso significa que se está reduciendo el salario diferido. Al tratarse de un efecto que se aprecia una vez se entra en el circuito de pensiones, es decir, tras dar un salto temporal importante, eso genera poca contestación social. Si la misma medida se aplicara sobre el salario nominal, la contestación social sería mucho mayor.

Otra de las cuestiones que aparecen como problema es la inmigración. En primer lugar, tenemos unas políticas migratorias que hasta hace poco tiempo dependían del Ministerio del Interior en lugar del Ministerio del Trabajo o del Ministerio de Asuntos Exteriores, lo cual genera un tratamiento de la inmigración como si se tratara de un asunto de orden público. En segundo lugar, los derechos de los inmigrantes están absolutamente minimizados en una economía sumergida que ronda en torno al 25% del PIB, una de las más elevadas y muy típica de los países del sur de Europa: capitalismo débiles, estados que controlan poco y empresarios que abusan de ellos. Lo que provoca esta extensión de la economía sumergida y a su vez estas desigualdades por razones de género en el seno de las familias, así como el hecho de que el estado del bienestar, en general, y el español, en particular, no haya facilitado políticas para la igualdad entre el hombre y la mujer (guarderías, atención a las personas dependientes...), es una sobrecarga de las familias, es decir, de las mujeres. La solución para las familias de clase media y media-alta es la contratación de una tercera persona, que suele ser inmigrante, para el cuidado de los abuelos de religión católica.

Por lo tanto, el auténtico efecto llamada de la inmigración no son las regularizaciones de los gobiernos, sino la economía sumergida. Este tipo de economía le va muy bien a la derecha, que, paradójicamente, luego presenta un discurso más reaccionario. Es decir, los empresarios se están enriqueciendo a costa de los infraderechos de los inmigrantes y luego es la derecha la que pone en marcha un discurso xenófobo.

Por otra parte, la inmigración es muy importante porque está reforzando el sistema al tener mayor tasa de fecundidad que la autóctona y afiliarse a la Seguridad Social. La categoría laboral que más se ha incrementado en la afiliación a la Seguridad Social es la de las empleadas de hogar. Aún deberíamos estar agradecidos porque se podrán pagar las pensiones y son un factor positivo para la economía española. El crecimiento económico se ha basado en la construcción y en la población que nutría mayoritariamente a este sector, la inmigración.

Parece que el asunto de mayor preocupación son las hipotecas, que indudablemente tienen gran parte de protagonismo, pero aparecerán problemas de convivencia con la inmigración al no haberse desarrollado políticas alrededor de los inmigrantes. Los estados del bienestar otorgan unos derechos a partir de la pertenencia a un estado-nación, es decir, a partir de la posesión de un pasaporte; si no se dispone de él, se carece de derechos. Esto se convertirá en un problema serio cuando el sector de la construcción, que era uno de los pilares, entre en un proceso aún más contractivo y afecte al mismo tiempo al consumo, ya que estas personas también consumen. Simultáneamente estamos hablando de políticas de integración y nos encontramos con paradojas como que esta gente lleva años viviendo aquí y no tienen derecho a voto. ¿Cómo vamos a integrar a una población y a exigirle que sea conciudadana si resulta que formalmente son extranjeros? En la práctica son como nosotros: viven aquí, llevan a sus hijos a la escuela, se ponen enfermos, etc.

Estamos hablando de políticas de integración pero obligamos a esta gente a recluirse en el gueto, en sus núcleos de origen, que son las redes que complementan las políticas sociales: las comunidades de ecuatorianos, peruanos, etc. Nos encontramos con paradojas como la de las últimas elecciones autonómicas, en las que podía votar un descendiente de emigrantes gallegos aunque jamás haya residido en Galicia ni tenga intención de hacerlo. Es más, podía vender su voto en Argentina. En cambio, un inmigrante que lleve en Galicia 15 años no puede votar, ni siquiera en las municipales. ¿Cómo vamos a poner en marcha procesos de integración, especialmente con la inmigración, si no desarrollamos derechos que los faciliten? Lo mismo sucede con la Ley de Servicios Sociales de Cataluña: los inmigrantes tienen un derecho en clave de beneficencia, en clave asistencial, pero no pueden reclamar derechos.

### ***Cambios políticos***

Aparte de los procesos vistos hasta ahora, también se han producido cambios en el ámbito político, aunque de menor calado. En primer lugar, nos encontramos con partidos políticos anquilosados que no consiguen aumentar sus militantes, han perdido sus

referentes ideológicos y se encuentran en declive frente a los nuevos movimientos sociales y ONG, o al menos deben compartir espacio con estas organizaciones. Algo similar sucede con los sindicatos: debido a estos procesos de fragmentación de la estructura ocupacional y empresarial, se pasa del modelo SEAT, muy concentrado, a un modelo de empresa-red, de pequeñas empresas diseminadas en el territorio (segunda y tercera corona metropolitana). Se produce un ensanchamiento de los espacios territoriales de las ciudades típicamente industriales.

El sistema político es el que menos ha variado: a escala municipal asistimos a una especie de parlamentarización de la vida política, es decir, los partidos políticos tendrían que abrir la estructura de representación de intereses políticos en el parlamento, porque estos no sólo se canalizan a través de los partidos (a pesar de sus propios esfuerzos), sino que hay muchos actores colectivos al margen de ellos que aglutinan intereses de la ciudadanía. Los partidos políticos acaban desarrollando estrategias de *catch all* (atrápalo todo) y siendo partidos supermercado: para los jóvenes, para las mujeres, para los inmigrantes... Se ha perdido esa referencia ideológica que los aglutinaba en clave más de fondo. Esto también está generando un proceso de crisis de legitimidad de las democracias representativas. ¿Cómo es posible que nacionalidades con un sentimiento patriótico elevado como Cataluña, el País Vasco o Galicia precisamente en las votaciones autonómicas o en el propio Estatut tengan índices de participación más bajos que Andalucía o Extremadura? En definitiva, las democracias representativas tienen un problema porque no son capaces de recoger todas las sensibilidades e intereses políticos y la gente acaba absteniéndose.

De ahí surge la necesidad de ensanchar o complementar estas democracias representativas con democracias participativas, pero es algo complicado ya que el coste que representa estar en una lista con posibilidades de conseguir una plaza de regidor comporta batallas internas con otros compañeros de partido, como para que luego venga una asociación a decir: «Oiga, comparta el poder conmigo.» Aquí nos encontramos con una legitimidad democrática en los concejales y con otro tipo de legitimidad en otros actores que son cada vez más necesarios. En primer lugar, para legitimar nuestra obra de gobierno se llama a la participación. Hay una participación mucho menos intensa en lo que es la definición del problema, porque ahí sí se está compartiendo espacios de poder político de verdad. El tema de la participación es muy complicado porque es necesaria para la gobernabilidad, no sólo para la legitimidad. Los politólogos han desarrollado un concepto sobre este tipo de acción política más en red: no se trata sólo de un monopolio de la política desde el sector público, sino de que la política también está en otros espacios, de que estos otros actores son necesarios entre otras cosas para poner en marcha políticas de inclusión social. Por otra parte, la participación es muy delicada, porque por un lado los necesitamos pero por otro les tenemos que ceder poder, de modo que la tensión es difícil de resolver. Y no puede haber participación auténtica sin empoderamiento; lo demás es manipular la participación, que también pasa.

¿Qué tipo de repercusiones ha tenido todo lo expuesto hasta ahora? Por una parte, hemos entrado en un proceso de contención de costes que, lejos de lo que algunos teó-

ricos suponían, en el sentido de que estos procesos de cambio acabarían con el estado del bienestar o lo dismantlarían, la verdad es que sigue vivo. Lo cual no quiere decir que gocen de buena salud. Por si acaso, lo que se está poniendo como política general es una política alrededor de la contención de costes, cuyo ejemplo era el señor Solbes, ministro de Economía y Hacienda. Esta política de contención de costes no sólo es una cuestión española, sino que es una cuestión a escala europea. Ha habido recortes del gasto en protección social a pesar de que la economía ha crecido; se ha demostrado que el producto interior bruto ha crecido mientras el gasto social no lo ha hecho en la misma proporción. Ello quiere decir que la riqueza se ha distribuido peor, no que se haya incrementado el gasto social, porque en realidad ha aumentado, pero el producto interior bruto lo ha hecho más deprisa. La riqueza generada por todos se ha redistribuido peor que hace unos años. Esta mala redistribución no se debe a que los políticos sean especialmente perversos, sino que tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas, entre la izquierda y la derecha, los empresarios, etc. Lo que evidencian las cifras de Eurostat es que estamos en un proceso en el que la redistribución se está haciendo asimétrica a favor del capital, porque tiene un poder de chantaje bajo la posibilidad de su salida: o las condiciones son favorables o el capital se va. Esto ha alterado las correlaciones de fuerzas políticas en los estados-nación de una manera que todavía es pronto para saber cómo acabará. En el caso del capital y el trabajo que operaban en estados-nación cerrados por fronteras, tarde o temprano tenían que ponerse de acuerdo y ello generaba unas lógicas económicas diferentes a las que se dan en economías abiertas, que no en políticas abiertas, pues no hay más que mirar la inmigración. Se han liberalizado todos los factores productivos: la tierra, el trabajo y el capital. La tierra, entendida como nuestro soporte material de vida (también los mares, el aire y el espacio), está completamente liberalizada; el capital también se encuentra liberalizado; pero el trabajo no lo está, el trabajo está fijo. Por lo tanto, cuando hablamos de globalización y de neoliberalismo estamos hablando de una manera muy parcial. ¿Por qué, si el capital se puede mover libremente, no lo puede hacer el trabajo? El resultado sería una avalancha de inmigrantes en mayor número de importancia.

Estamos, por lo tanto, ante una contención de costes considerable, fundamentalmente por esa razón, y tenemos una enorme debilidad fiscal, en primer lugar, porque el trabajo se ha hecho más escaso y, en segundo lugar, porque los robots no cotizan a la seguridad social ni pagan impuestos. Por lo tanto, se ha reducido la base fiscal, porque estaba centrada en el empleo y éste se ha hecho más restringido; habrá que buscar otras fuentes de ingresos fiscales. Está claro que el trabajo, que era la base fiscal que financiaba las políticas sociales, se está contrayendo o, mejor dicho, los impuestos sobre el trabajo tienden a reducirse. De ahí la traslación de la presión fiscal al consumo. Tenemos un problema de fuentes fiscales y no podemos incrementar la presión fiscal sobre el capital porque, si no, no hay inversión.

Otra de las repercusiones es que se están generando importantes procesos de privatización del bienestar. Al tener políticas con déficit de financiación, las clases medias se sienten perjudicadas al pagar elevados impuestos que se destinan a personas no productivas. La demanda política de estas clases medias es que los impuestos no se incre-

menten y que aumente la seguridad en el mercado. Estas clases medias lo que quieren es llevar a sus hijos a una escuela privada, eso sí, sin inmigrantes, asegurarse un sistema sanitario privado y tener un plan de pensiones privado. El resto de personas, que acuda a un servicio público con un déficit creciente de financiación, de peor calidad. Pero como no tenemos valores de igualdad ni de solidaridad, porque todos estos procesos de fragmentación de la estructura social han sido catastróficos, o por lo menos implican una profunda mutación en los valores sociales, aquí no hay forma de que esto cambie fácilmente porque la acción colectiva se desarrolla en términos muy minoritarios o aglutina pocos intereses. Al mismo tiempo, estamos en unos severos procesos de externalización, especialmente en las políticas de servicios sociales. Este punto es muy negativo en términos de derechos, porque en muchas ocasiones no sólo es una externalización a una empresa privada sino a ONG, que va a prestar un servicio no por cuenta de un derecho, sino por cuenta de que les caigas bien o les caigas mal. Hay una pérdida del ejercicio de los derechos en el momento en que quien presta los servicios es el Estado directamente o alguien externo. Esta externalización, por otra parte, dificulta las posibilidades de control del servicio público en función de quién lo desarrolle. Dicha externalización se combina con el primer punto de contención de costes, que va a repercutir en la calidad del servicio. Una empresa privada no puede dar la calidad del sector público, en primer lugar, porque tiene que tener beneficios y, en segundo lugar, porque si no obtuviera beneficios el cobro al Estado sería mayor. ¿A quién se otorgan estas convocatorias de gestión de servicios? A quien realiza la mejor oferta económica. Se exige a las administraciones que realicen un control de calidad de la prestación de los servicios, pero si se realiza y se incluye en el pliego de condiciones todo lo relativo al control de calidad, el operador privado no lo hace a ese precio. Si el sector público quiere reducir gastos tiene que entrar en procesos de connivencia con una pérdida de calidad en la prestación del servicio.

La descentralización es otro de los procesos de cambio más importantes y se produce hacia las comunidades autónomas, pero no de éstas a los ayuntamientos. Dicha descentralización está generando un crecimiento de las desigualdades interterritoriales, al tiempo que reactiva las oligarquías regionales. Esta descentralización se está utilizando para traspasar responsabilidades a las comunidades autónomas, pero no recursos. Estos procesos de descentralización también han comportado el traspaso de responsabilidades sin recursos desde las autonomías hacia el ámbito local.

### ***Ámbito territorial***

La cuestión es que estos procesos de cambio que hemos podido observar están alterando profundamente lo que es la dimensión de vida sobre el territorio. En situaciones de pleno empleo y baja inmigración, los espacios locales estaban vacíos (los hombres empleados, las mujeres en su casa, los niños en la escuela), estábamos en espacios cerrados. Todos estos problemas de cambio que se han ido desarrollando son procesos que hacen más complejo, más denso, este espacio local. Los parados, los jóvenes que no encuentran empleo, los mayores con alta longevidad no están en la luna, están en el pueblo, en

la ciudad. Todos estos problemas están precipitándose, haciendo más denso este espacio local, que al mismo tiempo está insuficientemente financiado.

Todos estos procesos de cambio que hemos visto se han dado a la par con toda la gestación del estado de las autonomías, con un Estatut recién aprobado. Un Estatut que no parece que garantice recursos suficientes a la administración local. Desde la transición democrática, el gasto de las administraciones públicas ha pasado de estar completamente en manos del estado central a estar en un 35% en manos de las comunidades autónomas y en un 12,5% en manos de los ayuntamientos. Recordemos que durante el franquismo los ayuntamientos controlaban únicamente el 10% de la gestión de sus recursos. Esta situación necesita una solución urgente; la actuación se realiza en el ámbito local o autonómico, pero, como se puede observar, no existen recursos suficientes para ello.

Además de la complejidad de los problemas, los ayuntamientos tienen muy pocos recursos para hacerles frente. Por otra parte, determinadas lógicas de carácter especulativo en el ámbito inmobiliario pueden encontrar algún tipo de fundamento en el déficit de financiación de las administraciones locales. Probablemente los ayuntamientos deberían utilizar su poder en términos de vivienda, en términos escolares... la cuestión ya no es educación pública o privada. Se está produciendo una etnoestratificación del mercado de trabajo y una etnolocalización sobre el territorio de los inmigrantes (concentración), es decir, repetimos errores de los procesos migratorios de los años sesenta. No se hacen políticas de mezcla intercultural sobre el territorio. En la geografía de Cataluña hay auténticos guetos, no ha habido permeabilidad entre autóctonos e inmigrantes, no aprendimos del pasado y ahora volvemos a reproducirlo. Como los ayuntamientos hacen oídos sordos al tema de la zonificación, se está produciendo una elevada concentración de inmigrantes en las mismas escuelas públicas; no hay más que comparar una escuela pública de Sarrià con otra de Nou Barris, por ejemplo. Por lo tanto, no es cuestión de público o privado, sino de dentro de lo público. Se ha demostrado que es fundamental que exista una mayor distribución de los individuos para su éxito escolar, de ahí los resultados negativos en el informe PISA de España y Cataluña.

Desde el ámbito local se tiene poco margen de maniobra para ver dónde nos encontramos y saber cómo actuar, para solucionar buena parte de los problemas planteados, pero sí que existe cierta maniobrabilidad en otras acciones. Algo elemental que aumenta el éxito y la eficacia de las políticas públicas es la transversalidad. Sin embargo, la transversalidad es un problema político tan complejo como la participación: si no se dan más procesos transversales no es por culpa de los técnicos, sino de la negativa de los políticos. Porque la transversalidad significa poner territorios en comunicación y comporta una pérdida de poder, es decir, es necesaria otra concepción administrativa del poder. Los servicios más potentes se niegan en muchas ocasiones a trabajar con los menos potentes, por ejemplo educación y servicios sociales. Y no existe gran complejidad en el ámbito técnico, en el establecimiento de protocolos de cumplimiento obligatorio, pero ello cuestiona parcelas de poder de los propios políticos. La aplicación de procesos transversales viables permitiría conectar sanidad, empleo, educación, etc., pero parece ser que llevarlos a cabo cuesta mucho.

## Bibliografia

---

ADELANTADO, J. «La política de serveis socials a Catalunya 2003-2006». A: *Societat Catalana 2007*. Barcelona: Associació Catalana de Sociologia-Institut d'Estudis Catalans, 2007, p. 279-295.

ADELANTADO, J.; CALDERÓN, E. «Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos? A: *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 23, núm. 2 (2005), p. 15-44.

ADELANTADO, J.; GOMÀ, R. «El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos». A: *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icària-UAB, 2000, p. 63-96.

ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A.; RAMBLA, X. «El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales». A: *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icària-UAB, 2000, p. 23-61.

ARRIBA, A. «Las reformas de la protección social frente a la pobreza: Asistencia social y garantía de mínimos». A: *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC-UPC, 2006, p. 115-143.

CLAYTON, R.; PONTUSSON, J. «El recorte del Estado de bienestar reconsiderado. Reducción de los derechos, reestructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas». A: *Zona Abierta*. Núm. 114/115 (2006), p. 121-164.

ESPING-ANDERSEN, G. «Col·locar el bou davant del carro: el camí cap a un model social per a l'Europa de la meitat del segle». A: *Nota d'economia. Revista d'economia catalana i del sector públic*. Núm. 85 (2006), p. 9-32.

RODRÍGUEZ, G. *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos, 2004.

### 1.3. Reptes i límits dels ens locals en la lluita contra l'exclusió social

---

Xavier Godàs i Pérez

#### Resum

El text que segueix planteja la necessitat d'enfocar la política municipal a partir del marc conceptual de la inclusió. Les diferenciacions exhaustives entre polítiques especialitzades en diferents àrees d'intervenció —urbana, econòmica, mediambiental, social, etc.— malmeten la imprescindible visió global d'actuació que requereix la *inclusió* com a paradigma d'acció política, el qual es fonamenta en la concepció del món urbà segons el criteri del desenvolupament humà sostenible. D'altra banda, l'àmbit local és l'escenari en què es donen les situacions d'exclusió derivades de l'estructura de les desigualtats. Aquest fet implica que els municipis siguin actors de primera línia en el desenvolupament de polítiques públiques d'inclusió i que, en la seva resposta als reptes socials, superin en moltes ocasions el que els pertocaria fer si seguissin el seu règim competencial. La ciutat de Barcelona il·lustra que és possible generar des del municipi una governança de la inclusió social a partir d'un potent consens cívic orientat a l'acció.

#### Abstract

*The following text presents the need to approach local policy from the conceptual frame of inclusion. The exhaustive differentiation between specialised policies in different areas of intervention (urban, economic, environmental, social) are damaging the essential global vision of activities which require inclusion as a paradigm of political action. This paradigm conceives the urban world according to sustainable human development.*

*On the other hand, local areas are the stage where situations of exclusion are derived from a structure in which inequalities are given. This fact implies that towns are first-line actors in the development of public policies of inclusion, while they simultaneously respond to social challenges and often overcome what corresponds to them regarding their regime of competences.*

*The city of Barcelona exemplifies how it is possible for a town to generate a government of social inclusion built with a powerful civic consensus focussed on action.*

#### La inclusió com a paradigma d'acció política

---

El concepte d'exclusió social es refereix a dinàmiques i estats de precarietat econòmica, articulats al voltant de fractures en els vincles d'integració social i comunitària. És el procés pel qual determinades persones i grups veuen sistemàticament bloquejat llur accés a posicions que els permetrien una subsistència autònoma dins els nivells socials

determinats per les institucions i els valors en un context donat. Conté una gran diversitat de factors explicatius —sexe, edat, origen ètnic, discapacitat, tipus de llar, classe social— que concorden amb la major complexitat de l'estructura social contemporània. I s'expressa diversament: el fracàs escolar, la precarietat laboral, la debilitat dels vincles afectius, l'infrahabitatge i la sobreincidència de malalties, per exemple, constitueixen situacions que poden comportar processos d'exclusió.<sup>6</sup> Enfront d'això la política d'inclusió es defineix per una tríada que conjuga: i) una missió sòlidament sustentada en valors civicodeocràtics; ii) una estratègia arrelada en l'observació de les condicions estructurals que comporten escenaris d'inclusió; iii) una operativa de caràcter integral que combina alhora intervencions de caràcter general (per a segments de població) amb microaccions (centrades en itineraris personals).

- a) El propòsit substantiu de l'acció política democràtica ha de ser generar societats inclusives, en què es conjuguin tant les exigències materials d'existència com les que es refereixen al vincle social, que confereixen seguretat vital, i en què s'enllaci la diversitat social i el dret a la diferència amb la promoció de la igualtat en l'accés als béns i els recursos fonamentals derivats de l'observació dels drets cívics, polítics i socials. En poques paraules: la missió de les polítiques d'inclusió és garantir el desenvolupament humà en condicions de llibertat, fraternitat i compromís de sostenibilitat amb l'entorn.<sup>7</sup>
- b) L'estratègia de les polítiques públiques d'inclusió radica en la participació plena de les persones en quatre àmbits bàsics de l'organització social: i) l'espai econòmic i de la renda, que suposa vinculació a l'ocupació i al conjunt de tasques generadores de desenvolupament econòmic i ésser subjecte de la redistribució social

---

<sup>6</sup> Trobareu més desenvolupat el concepte a IGOP (2003). *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid: Ed. Plataforma de ONG de Acción Social; SUBIRATS, Joan (dir.) (2004). *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa; GODÁS, Xavier; GOMA, Ricard. «Barcelona: la política de inclusión social en el marco de redes de acción». A: FLEURY, Sonia; SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael (2008). *Respuestas locales a inseguridades globales*. Barcelona: Fundació CIDOB-Ed. Bellaterra, pàg. 285-303.

<sup>7</sup> El concepte de desenvolupament humà és un concepte ampli que inclou objectius de creixement de la renda, generació d'ocupació, un sistema d'organització social i política que vetlli per la igualtat d'oportunitats, la sostenibilitat mediambiental i la profundització de la democràcia. A efectes analítics, les Nacions Unides defineixen l'índex de desenvolupament humà (IDH) sobre la base de tres variables combinades: expectativa de vida, conquestes tangibles en l'àmbit de l'ensenyament (alfabetització, mitjana d'anys d'educació formal, estudis superiors) i nivell de capacitat d'ingrés (en les condicions relatives al context). El criteri de desenvolupament humà és la condició necessària per a la vertebració de societats socialment cohesionades i ha de constituir el mínim comú denominador de l'acció de govern. En aquest sentit, és hora ja de superar dicotomies supèrflues sense sentit quan es trepitgen els escenaris de la realitat: no hi ha contradicció entre medi físic i humà, com no n'hi ha d'haver entre política urbana i política social. Existeix un urbanisme socialment revitalitzador i inclusiu, de la mateixa manera que existeixen polítiques socials que legitimen desigualtats socials i desequilibris territorials. La qüestió és orientar estratègicament el conjunt de la política pública des de la perspectiva de la inclusió.

duta a terme pels poders públics; *ii*) l'espai polític i de la ciutadania, que implica capacitat de participació política i accés efectiu als drets socials;<sup>8</sup> *iii*) l'espai relacional i dels vincles socials, estretament relacionat amb el món de l'afectivitat i les xarxes de tipus comunitari; *iv*) l'àmbit de la cultura i la formació contínua, en tant que elements imprescindibles d'adaptació personal a les condicions estructurals característiques de la societat de la informació.

- c) Des d'un prisma procedimental, la complexitat inherent als processos d'exclusió social exigeix que les polítiques que els abordin es caracteritzin per: *i*) la integralitat, derivada d'una visió holística dels problemes socials, i plantejada en tant que integració de recursos i serveis en el marc de plans de treball personals, grupals i/o comunitaris; *ii*) la transversalitat en l'articulació de les respostes, superant d'aquesta manera els compartiments estancs entre els diversos agents que treballen amb les persones i assumint les lògiques d'interdependència, de capacitat d'influència mútua, de poder relacional;<sup>9</sup> *iii*) la proximitat en tant que norma d'actuació clau que implica respondre amb flexibilitat a la diversitat de problemes plantejats en el territori; *iv*) la participació entre els diversos agents socials, professionals i la pròpia ciutadania en la generació i el desplegament de les polítiques.

## Àmbit municipal: primera línia d'intervenció

Les localitats urbanes componen els llocs on es manifesten els efectes humans i socials dels processos d'exclusió derivats de l'estructura de desigualtats socials; també conformen els espais en què es desenvolupen les dinàmiques d'inclusió. En aquest sentit, és un fet constatable que els ajuntaments tenen un paper fonamental en el desplegament de polítiques públiques generadores d'equitat i autonomia personal.<sup>10</sup>

En el marc del municipi les situacions d'exclusió social tenen rostre, noms i cognoms; componen els reptes habituals per al benestar quotidià. Parlem de persones grans que necessiten d'atenció domiciliària per poder continuar vivint en condicions a la seva pròpia llar; de l'impacte de l'atur en les persones i les famílies; de la necessitat d'acomodació a la ciutat de persones nouvingudes (una part significativa de les quals en situació d'irregularitat); dels efectes del fracàs escolar en la socialització dels joves i en la seva capacitat d'inserció laboral; dels problemes d'accés a l'habitatge i l'exclusió residencial;

<sup>8</sup> Els drets polítics són importantíssims. No tenir-ne, com passa a moltes persones d'origen immigrant extracomunitari que resideixen a les nostres ciutats en condicions regulars, implica incapacitat per ésser un subjecte social plenament actiu en la vertebració de la dinàmica social. Per això Habermas situa els drets polítics a la base dels drets, en tant que previs als socials. Vegeu HABERMAS, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*, Madrid: Taurus.

<sup>9</sup> INNERARITY, Daniel (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. Barcelona: ESADE.

<sup>10</sup> Vegeu A.J. DE BARCELONA-CIUTATS I GOVERNS LOCALS UNITS (2009). *Per un món de ciutats inclusives*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

de la marginació social derivada del consum de drogues; de les dificultats de mobilitat i de comunicació de les persones amb discapacitats. Podríem continuar amb un llarg et-cètera de situacions que menen o poden menar les persones a patir situacions d'exclusió social. El que convé afirmar és que la qualitat de vida en el territori equival a la capacitat política de generar escenaris d'oportunitats vitals i cohesió social en termes d'equitat, i que els governs locals són agents polítics bàsics a l'hora d'assolir aquesta fita perquè han de respondre molt directament i quotidiana a les necessitats, demandes, expectatives i problemes de les persones a les quals representen. La diferència i el valor afegit dels ajuntaments respecte d'altres nivells de l'administració (europea, estatal, autonòmica) és que els primers actuen en el terreny de la proximitat relacional:<sup>11</sup> senten, persistentment, l'alè de la ciutadania.

Efectivament, els municipis han de bregar amb les situacions d'exclusió tenint en compte que l'àmbit competencial i els recursos de què disposen és força més reduït que el d'altres nivells de l'administració (a casa nostra, l'Estat i la Generalitat). D'això no se n'ha de derivar que els ajuntaments siguin institucions marginals —«infrapolítiques», podríem dir— respecte d'altres nivells de govern. El municipi és, d'una banda, el referent territorial bàsic per a l'exercici de les funcions estatals i autonòmiques en el territori, en un sentit administratiu o de gestió, però, de l'altra, les institucions municipals conformen una comunitat política amb capacitat pròpia de govern, en què es defineixen i es desenvolupen polítiques específicament locals o adaptables al context municipal. L'experiència històrica mostra com els ajuntaments responen al conjunt de reptes que deriven de la pròpia comunitat política. Sens dubte, els límits competencials i de recursos són un factor condicionant de l'acció del govern local, però en cap cas constitueixen una excusa per no actuar.

Per exemple, en un context de crisi global que afecta tants residents a les nostres ciutats, enfront de l'atur i en favor de l'ocupació de qualitat i la competitivitat econòmica, l'àmbit local està redoblant els seus esforços per dur a terme pactes per l'ocupació de qualitat, com el de Barcelona, enfocats preferentment a la programació de serveis d'inserció laboral, o acords per al desenvolupament econòmic i l'ocupació, com el que inclou els municipis del Maresme, en què s'acorden línies estratègiques d'actuació entre els ajuntaments, les altres administracions (concretament, la Generalitat, les diputacions i els consells comarcals) i els agents socioeconòmics en favor d'una promoció econòmica de qualitat per al territori. Aquest lideratge municipal en un context de dificultats s'exerceix amb independència del fet que les administracions locals no tinguin competències clau en matèria d'inclusió econòmica: sense anar més lluny, ni regulen l'àmbit laboral ni controlen els sistemes públics de prestacions econòmiques contributives i d'assistència social. Ara bé, des del punt de vista de la legitimitat política, difícilment podríem concebre que els ens locals es quedessin de braços creuats mentre la ciutadania passa per un període de serioses dificultats i incerteses.

---

<sup>11</sup> PASCUAL I ESTEVE, Josep Maria (2008). *Govern relacional i cohesió social. Nou lideratge polític local per a la governança de ciutats inclusives*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Un altre exemple és la vertebració d'una nova etapa en els serveis socials bàsics a redós de la Llei de serveis socials de Catalunya —en el marc de la qual s'insereix el desplegament de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència—, que comporta, necessàriament, la construcció d'un sistema de serveis socials de qualitat, garantistes i universals. Aquí, el repte per als ajuntaments és fer-se amb les eines de planificació i gestió, les infraestructures, els recursos humans i financers per tal que els professionals d'acció social puguin assumir la important funció que tenen assignada en l'aplicació efectiva del marc legislatiu. En aquest viatge la contribució de les administracions central i autonòmica és bàsica: han de dotar de recursos infraestructurals i suficiència financera les administracions locals per tal que el dret subjectiu a l'atenció social transiti de l'escenificació declarativa als fets. Però, més enllà de la necessària contribució interadministrativa per al desplegament d'aquesta política, els ajuntaments sovint han estat agents d'avançada en la definició de nous models de serveis socials,<sup>12</sup> i els han dotat de més recursos propis dels que en rigor els pertocaria.

## **Governança de la política d'inclusió: el cas de Barcelona**

Per dur a terme polítiques i pràctiques d'inclusió eficaces a nivell local, un prerrequisit ineludible és que es doni una clara voluntat política, àmpliament compartida pel conjunt de membres del govern municipal. No és suficient declarar que es vol una ciutat socialment cohesionada, o deixar que una determinada regidoria es dediqui a desenvolupar polítiques d'inclusió per compte propi, com si la resta de regidories i àrees de gestió municipals fossin alienes o incompetents respecte de la matèria. Una aposta política decidida per la inclusió implica necessàriament que tot l'ajuntament s'impliqui en l'agenda social. Aquest procés de reconceptualització de les pràctiques municipals pot ser lent, però cal persistir-hi, ja que és de tot punt imprescindible per assegurar l'impacte públic de les actuacions que es projectin realitzar. A més, aquest posicionament nítid de l'ajuntament és un factor fonamental de credibilitat i confiança a l'hora de compartir l'estratègia d'inclusió amb la resta d'operadors socials (entitats, fundacions, sindicats, projectes comunitaris...) que operen a la ciutat, i gràcies als quals esdevé possible passar d'una política municipal a un projecte de ciutat. Vegem ara quina ha estat l'experiència de Barcelona en aquest sentit.

Des de 2003 l'Ajuntament de Barcelona ha fet una nítida aposta política per desenvolupar i consolidar un sistema de serveis i recursos orientats al benestar. Amb el temps aquest posicionament municipal ha evolucionat fins a situar-se en el centre de l'agenda política local. L'Acord de Govern 2007-2011 i el Pla d'actuació municipal 2008-2011 refermen una nova visió de Barcelona que combina la seva capacitat d'innovació urbana

<sup>12</sup> Vegeu NAVARRO, Sílvia (2009). *Model de Serveis Socials Bàsics. Una aposta per repensar i millorar l'Acció Social territorial des de l'Administració Local*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

i l'impuls de l'economia informacional amb la centralitat de les polítiques socials i els criteris d'actuació vinculats a les relacions de proximitat i la participació ciutadana. Aquesta qüestió no és menor: amb anterioritat al 2003 la política social a Barcelona era perifèrica respecte d'altres prioritats municipals. Si actualment es troba en el centre de l'agenda local és perquè en el marc de l'equip de govern hi ha hagut un procés de promoció i convenciment de la necessitat de desenvolupar una política pública d'inclusió.

La visió d'una Barcelona social arrenca de la voluntat d'una regidoria potent, la de Benestar Social del mandat 2003-2007, i de l'actual Tinència d'Alcaldia d'Acció Social i Ciutadania, que continua marcant el ritme municipal en matèria d'inclusió, ambdues liderades pel regidor Ricard Gomà. Així, persones concretes i convenciments ben argumentats fan possible que un tema específic d'intervenció acabi guanyant una certa hegemonia en el ventall de prioritats de l'acció de govern. Es tracta, abans que res, d'establir un marc conceptual sòlid que permeti mostrar la idoneïtat d'una política. Ara, el govern municipal barceloní ha pres consciència ferma (això és, no simplement declarativa) sobre el fet que el desenvolupament humà és indestruïble de quatre punts estratègics en relació sinèrgica: *i)* observació estricta dels drets civopolítics i profundització de les relacions democràtiques; *ii)* impuls d'una economia moderna, competitiva i sostenible vinculada al progrés social; *iii)* assumpció de les diferències d'arrel personal i/o cultural, en el marc del criteri democràtic de la igualtat; *iv)* una concepció de l'urbanisme que combina les necessitats pròpies d'una capital euromediterrània amb la necessitat de pensar-lo en termes de la dinàmica de la vida quotidiana dels barcelonins i les barcelonines.

### ***El lideratge del PMIS en l'agenda política local***

El març de 2005 l'Ajuntament posava en marxa el Pla municipal per a la inclusió social 2005-2010, en compliment dels compromisos adoptats en el Programa d'actuació municipal (PAM) 2004-2007. L'actual PAM 2008-2011 referma aquesta aposta de culminar el desplegament del PMIS en l'horitzó del mandat, per tal d'avaluar-lo el 2011 i poder obrir una nova etapa en l'estratègia cap a una Barcelona inclusiva.<sup>13</sup>

El PMIS s'articula a partir de tres dimensions: *i)* parteix d'una anàlisi exhaustiva de les diverses realitats d'exclusió a la ciutat: atur, precarietat laboral, fragilitat econòmica, problemes de caràcter residencial, mancances formatives, dependències d'arrel sociosanitària, debilitat de vincles relacionals, dificultats d'accés a la plena ciutadania; *ii)* dóna relleu a aquelles polítiques i pràctiques municipals que prèviament a la definició del Pla

---

<sup>13</sup> L'Àrea d'Acció Social i Ciutadania de l'Ajuntament de Barcelona és l'espai polític i de gestió municipal responsable de promoure i vetllar per les polítiques d'inclusió. Concretament, el seu Programa d'actuació municipal formula la següent missió: «Contribuir a fer de Barcelona una ciutat inclusiva i solidària, on totes les persones —infants, joves, dones i homes de totes les edats, orígens i condicions— puguin portar a terme els seus projectes vitals amb la màxima autonomia i igualtat, així com accedir als recursos bàsics del desenvolupament humà tot garantint la vinculació de les persones a relacions i xarxes socials significatives.»

ja es definien per ser respostes a les situacions d'exclusió; *iii)* fixa el marc programàtic on s'articulen el conjunt de polítiques municipals orientades a prevenir dinàmiques d'exclusió, atendre les persones i col·lectius socialment vulnerables, i promoure els itineraris personals d'inserció que permetin la recuperació de l'autonomia i dels vincles socials. La dimensió propositiva del Pla s'informa de sis objectius estratègics:

- I. Proposar i impulsar el reconeixement legal i l'accés efectiu als drets socials, per mitjà de les normes i les polítiques necessàries, en els nivells de govern competents (autonòmic o estatal) com a garantia estructural d'inclusió.
- II. Potenciar i articular de forma integrada la xarxa de programes, serveis i prestacions socials d'atenció primària vinculada a la prevenció, l'atenció i la inserció de persones i grups vulnerables o en situació d'exclusió.
- III. Potenciar de forma equilibrada en el territori la xarxa de serveis i equipaments socials d'atenció especialitzada, fins a assolir l'accés de tothom que en tingui necessitat. Definir programes integrals d'inclusió orientats als col·lectius en risc en funció de l'edat, la dependència, l'origen, el gènere o l'estructura de la llar.
- IV. Definir de forma transversal programes i serveis d'inclusió en les dimensions bàsiques del desenvolupament humà: els àmbits socioeducatiu i sociosanitari, l'accés a l'habitatge i la inserció laboral de persones i col·lectius vulnerables.
- V. Enfortir la dimensió de promoció social i acció comunitària, així com la participació ciutadana i dels agents socials en el conjunt de programes municipals d'inclusió. Promoure l'articulació de xarxes comunitàries als barris de Barcelona com a factor en favor d'una ciutat inclusiva.
- VI. Generar un sistema adequat d'informació i coneixement dels perfils socials i les dinàmiques d'exclusió i inclusió a la ciutat, de l'evolució de les polítiques de benestar, i dels nivells d'accés de la ciutadania als drets socials. Impulsar la participació de Barcelona en espais de cooperació sobre polítiques d'inclusió.

Entre el Pla i el conjunt de serveis i accions que es despleguen regularment, s'ha anat definint un nivell intermedi de programació que dona cos a l'estratègia d'inclusió en una diversitat d'àmbits d'actuació. El 2005 es posa en marxa el Marc municipal per a l'acció comunitària. L'any 2006, el Programa municipal per a la gent gran, i el Programa municipal d'atenció a les persones sense sostre. El 2007, el Programa municipal per a les famílies i el programa municipal per a la infància i l'adolescència. És dins d'aquesta lògica, la de l'impuls decidit de les polítiques públiques d'inclusió en un sentit multidimensional, que el 27 de maig de 2009 s'aprova en plenari municipal el Programa d'acció contra la pobresa (PACP). El Programa s'orienta a persones i famílies econòmicament vulnerables i a la infància en risc, tot aplicant polítiques d'inclusió en l'habitatge i l'ocupació, enfortint el sistema de prestacions econòmiques i completant les xarxes d'atenció a persones sense sostre i de cobertura de necessitats bàsiques. Amb el PACP culmina el desenvolupament programàtic del PMIS.

És important destacar que un desplegament programàtic com aquest permet aprofundir en la diversitat de temes d'intervenció de doten de contingut l'estratègia d'inclusió. En aquest sentit, el PMIS és alhora un marc per a la vertebració de polítiques especí-

fiques i un referent normatiu en el moment de definir les actuacions municipals, siguin de la mena que siguin; dit d'una altra manera: és al mateix temps una guia operativa de política pública local i una filosofia que comprèn una visió de la ciutat. Aquesta doble funció del Pla ha estat i és un element determinant del conjunt de la dinàmica municipal:

- a) Primer, en el procés mateix de la seva elaboració. Aquí la transversalitat i la participació foren normes d'actuació bàsiques. El procés participatiu permeté incloure les opinions i les propostes del conjunt d'actors institucionals, tècnics, associatius i comunitaris que operen en el terreny de la inclusió. El criteri de la transversalitat facilità integrar en punts de vista comuns accions que des de diferents sectors i districtes de l'Ajuntament s'impulsen per corregir situacions d'exclusió. La idea de fons fou que el PMIS no podia centrar-se únicament en la capacitat de l'administració local per respondre a les diferents problemàtiques socials, sinó que l'Ajuntament havia de liderar una política pública d'inclusió que prengués en consideració el conjunt de recursos continguts a la ciutat, d'acord amb els diferents operadors que exerceixen en l'àmbit de l'acció social. D'aquesta manera, el marge de maniobra del PMIS supera els compartiments de l'administració i la fèrria exhaustivitat de les competències politicoadministratives. Així, la primera articulació del Pla es definí a partir del concert de plantejaments entre nou àmbits de govern —Benestar Social, Cultura, Educació, Dona, Salut, Drets Civils, Ocupació, Habitatge, Urbanisme—, els deu districtes barcelonins i un important nombre d'entitats representades en el Consell Municipal de Benestar Social, l'Associació Barcelona per a l'Acció Social i la Taula d'Entitats del Tercer Sector, entre altres.
- b) Segon, en la seva capacitat d'adaptació proactiva a un context canviant. En el decurs dels darrers anys el PMIS ha millorat substancialment la seva operativa, tot captant oportunitats o responent a situacions que el 2005 no existien. Exemples: la definició del nou model de Serveis Socials Bàsics, que respon estratègicament, pel que fa a aspectes tècnics i de gestió, al marc de la Llei de serveis socials de 2007 i la seva principal conseqüència: la universalització del dret a l'atenció social; la posada en marxa el 2006 del Consorci de Serveis Socials de Barcelona, que concreta la cooperació intergovernamental —en termes de planificació general de tota la xarxa de serveis socials i de programació i gestió dels serveis socials especialitzats— entre l'Ajuntament i la Generalitat; la perspectiva que pren el Programa d'acció contra la pobresa en un context de crisi econòmica global, ja que combina la necessitat de respondre estructuralment a les situacions de vulnerabilitat econòmica amb la urgència d'oferir atenció als casos de major precarietat agreujats per la conjuntura de crisi.
- c) Tercer, en el seu pes sobre l'agenda global de l'ajuntament. La influència del PMIS en l'evolució de la política social municipal ha estat determinant: és un factor explicatiu de l'increment sostingut de la despesa social dels darrers quatre anys, que actualment se situa, amb 550 milions d'euros, en un 30% del total de la despesa corrent, fet que es conjuga amb l'evolució a l'alça del pressupost vinculat als serveis d'inclusió: 121 milions d'euros el 2008, xifra que representa un increment del

25% respecte del 2007 i un 73,3% acumulat des de 2005, any d'aprovació del PMIS. Això ha comportat una significativa major capacitat d'atenció: actualment hi ha a Barcelona 148.000 persones en risc social vinculades a serveis i itineraris d'inclusió. Es tracta, fonamentalment, de persones grans fràgils i en situació de dependència, situacions d'alta vulnerabilitat i exclusió social intensa (les persones sense sostre, per exemple), persones nouvingudes en procés d'acollida, infància i adolescència en risc social, i persones amb discapacitat.

- d) Quart, en la seva influència sobre altres polítiques municipals. N'esmentem aquí quatre de gran importància:
- El Pla municipal de l'habitatge (2008-2016). Moltes de les seves previsions es defineixen per respondre a les necessitats socials de tres col·lectius: els qui necessiten accedir a un habitatge (compromís d'impuls de 24.000 nous habitatges protegits), els qui han de preservar i millorar les condicions d'habitabilitat (polítiques de rehabilitació i accions integrals als barris) i les persones vulnerables en risc de perdre l'habitatge (programes de prestacions i ajuts socials al lloguer).
  - El Projecte Educatiu de Ciutat (PEC). L'eix vertebrador del PEC és el compromís ciutadà per donar resposta als principals problemes detectats en el sistema educatiu i que afecten negativament el valor cohesionador de l'educació. És en aquest sentit que el PEC també és un instrument de resposta a les situacions d'exclusió. Aquests reptes es poden resumir en: *i)* resoldre l'escolarització insuficient en l'etapa 0-3 i l'elevat fracàs escolar vinculat a la posició socioeconòmica i l'origen de les persones; *ii)* superar l'accés socialment desigual a les activitats de lleure socioeducatiu; *iii)* corregir els baixos nivells de formació de franges socials de la població adulta.
  - El Pla de salut de Barcelona. És pioner a Catalunya en l'anàlisi de les desigualtats de salut i en la definició d'objectius per prevenir i detectar les situacions de risc, procurar el control i tenir cura de les malalties en els col·lectius que pateixen més exclusió, i facilitar l'accés als serveis sanitaris. Els eixos clau d'intervenció vinculats a situacions d'exclusió són: *i)* el consum de drogues il·legals i l'alcoholèmia; *ii)* la salut mental, maternoinfantil i la de persones nouvingudes; *iii)* l'envelliment saludable. D'altra banda, el Pla promou una adequada coordinació dels serveis sanitaris amb els socials i altres espais rellevants, com els centres penitenciaris o el teixit associatiu.
  - El Pacte per l'Ocupació de Qualitat a Barcelona (2008-2011). Per mitjà d'aquest pacte, l'Ajuntament de Barcelona, la Generalitat de Catalunya i els agents socials (sindicats, CCOO i UGT; i organitzacions empresarials, Foment del Treball i PIMEC) defineixen i acorden tant el marc com les prioritats pel que fa a polítiques actives d'ocupació i desenvolupament econòmic local. L'objectiu principal de l'Acord és la creació d'un mercat de treball inclusiu, que generi oportunitats per a tothom i que permeti assolir altes quotes de benestar i cohesió social en el territori. Pel que fa a l'atenció i la prevenció de l'exclusió social, el Pacte esmenta dos reptes: un relacionat amb la inclusió laboral de les persones més vulnerables i l'altre centrat en la inserció laboral dels joves.

## ***L'estratègia relacional: Acord ciutadà per una Barcelona inclusiva***

El PMIS promou la participació com a estratègia fonamental per reforçar la capacitat relacional de l'actuació municipal: establir aliances, generar sinergies, coordinar accions i cercar objectius compartits entre el govern municipal i el conjunt d'operadors barcelonins de l'àmbit social. La dimensió relacional del PMIS permet el trànsit d'una política municipal a una altra que comprèn la mobilització de tots els recursos socials de què disposa la ciutat. Hem de veure aquí la dinàmica d'allò que entenem per governança: la política de gestió relacional o gestió de les interdependències per a la construcció col·lectiva de desenvolupament humà.<sup>14</sup>

L'Acord ciutadà per una Barcelona inclusiva és l'espai on es concreta aquesta vessant relacional de l'acció de govern en matèria de política pública d'inclusió. El 5 d'abril de 2006, 262 entitats de diversa índole varen signar la constitució de l'Acord. Anualment, en sessió plenària, els seus integrants renoven el compromís amb les estratègies d'acció social, es detallen els avenços assolits i es formulen nous reptes d'actuació. Actualment ja són 411 les entitats socials que a Barcelona formen part d'aquest acord.

### **Acord per concertar pràctiques**

---

L'Acord és un espai de diàleg, intercanvi i compromís de treball compartit entre l'Ajuntament i el conjunt d'entitats, xarxes comunitàries i agents econòmics que operen a Barcelona en el marc de l'acció social. Dos són els seus objectius generals: d'una banda, generar sinergies i enfortir les dinàmiques d'inclusió sobre la base d'objectius comuns d'acció i, de l'altra, profunditzar en la pràctica de la governança mitjançant una coalició ciutadana orientada a la superació de tota mena de desigualtats.

El compromís subscrit entre les diferents entitats i l'Ajuntament radica en el desenvolupament d'un treball conjunt segons les diferents capacitats de cada operador, d'acord amb els principis establerts en el PMIS. De forma general, les entitats signants de l'Acord es comprometen a dur a terme les següents accions: i) difondre els valors i els principis que fonamenten l'Acord, tot donant visibilitat a les pràctiques de construcció participativa d'una ciutat inclusiva; ii) dinamitzar la xarxa en tant que espai d'aportació i intercanvi de coneixement, aprenentatge mutu i concreció de compromisos comuns d'actuació; iii) impulsar xarxes temàtiques d'acció (centrades en problemes socials específics), amb la finalitat de profunditzar en el treball compartit.

---

<sup>14</sup> La revista electrònica *Governança*, editada per l'Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya ([http://www.revistafuturos.info/futuros\\_4/webs/4\\_iigov.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_4/webs/4_iigov.htm)), ofereix un ampli ventall d'articles que donen compte del concepte. Són especialment recomanables: PRATS, Joan (2004). «Governança i societat del risc». Núm. 0; (2005). «Però què és la governança?» Núm. 17; (2006). «Racionalitat substantiva i racionalitat procedimental». Núm. 26. Vegeu, també, BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard (coords.) (2002). *Governos locals i xarxes participatives*. Barcelona: Ariel.

Des d'un punt de vista normatiu, l'Acord facilita que existeixi una confluència conceptual relativa a què s'entén per inclusió social. Aquesta qüestió no és menor, perquè permet discutir les opcions més assistencialistes de la intervenció i donar relleu a aquelles altres que se centren a dotar de capacitats i autonomia les persones que per una o altra raó pateixen una situació d'exclusió. Des d'un prisma operatiu, l'Acord es defineix per la seva capacitat de concertar accions que reportin impactes socials tangibles, en el sentit que permetin atendre més i millor aquelles persones o col·lectius que es trobin en situació de risc social.

D'acord amb això, actualment estan en marxa sis xarxes d'acció (amb la previsió n'hi hagi deu el 2011), que ara per ara representen un espai de treball compartit entre un conjunt de 191 entitats i l'administració local. Són aquestes:

- La Xarxa d'atenció a persones sense sostre. Les 25 organitzacions socials que la integren tenen el compromís de sumar esforços per tal d'acompanyar les persones en situació d'exclusió residencial intensa en el seu procés de recuperació de la màxima autonomia personal i els vincles socials. De cara al futur més immediat, la previsió de treball conjunt es resumeix en els següents aspectes més destacables: *i)* elaborar el catàleg de serveis de la Xarxa d'atenció a persones sense sostre de Barcelona; *ii)* elaborar un conjunt d'indicadors sobre les dades d'actuació dels recursos públics i d'iniciativa social en l'àmbit de l'exclusió residencial intensa; *iii)* treballar el vincle entre les situacions d'exclusió social severa i els problemes de salut mental per tal de definir propostes de millora d'atenció per a aquest segment de la població.
- La Xarxa B3 de col·laboració entre empreses i entitats socials. Hi participen empreses compromeses amb projectes de responsabilitat social corporativa que col·laboren amb entitats d'iniciativa social, mitjançant la mediació de l'Ajuntament de Barcelona. Fins a l'actualitat, unes trenta empreses han impulsat més de setanta projectes de col·laboració amb tota mena d'organitzacions socials vinculades, en la seva major part, a l'Acord ciutadà per una Barcelona inclusiva. En el marc d'aquesta xarxa destaca la posada en marxa (maig de 2007) del Banc de Recursos no Alimentaris de Barcelona. Les entitats que gestionen aquest banc compten amb 65 empreses que donen els seus excedents per tal que siguin distribuïts a més de 150 entitats socials de tota la ciutat.
- La Xarxa d'inserció sociolaboral. Amb 47 organitzacions vinculades, aquesta xarxa neix de la col·laboració entre els àmbits municipals d'Acció Social i Barcelona Activa, i els agents socials que treballen per l'ocupació de persones en situació de vulnerabilitat. Els seus objectius són: *i)* impulsar un espai de treball des del qual definir models d'intervenció envers la inserció laboral de les persones amb més dificultats; *ii)* compartir el coneixement, identificar bones pràctiques i impulsar accions innovadores; *iii)* amplificar i optimitzar la capacitat dels recursos existents en el conjunt de la xarxa.
- La Xarxa de centres oberts d'atenció a la infància i l'adolescència. Composta per 15 entitats, el compromís adquirit en el seu si consisteix a millorar la capacitat de resposta de la ciutat en atenció socioeducativa per a la infància i l'adolescència

en situació de risc social. Actualment, el producte més important de la xarxa és la configuració del model de centre obert de Barcelona. Aquesta xarxa ofereix més de 1.000 places d'atenció diària en diferents districtes de la ciutat.

- La Xarxa d'acollida i interculturalitat. Composta per 89 organitzacions, té per objectiu facilitar l'arrelament de les persones nouvingudes a la ciutat. S'organitza amb la voluntat de generar espais compartits d'informació, orientació, assessorament i cobertura de necessitats bàsiques a persones i famílies nouvingudes, especialment d'aquelles que s'instal·len a la ciutat en condicions de fragilitat social i relacional. Aquesta xarxa ha generat també dinàmiques de cooperació a escala territorial: diferents barris i districtes de Barcelona disposen de xarxes d'acollida d'arrel i configuració comunitària que dinamitzen la xarxa de ciutat.
- La Xarxa de famílies cuidadores. Les seves nou organitzacions tenen per finalitat avançar en el reconeixement de la tasca que desenvolupen les entitats en el suport a famílies cuidadores que atenen persones que pateixen malalties vinculades a processos de pèrdua d'autonomia. El seu pla de treball més immediat planteja l'anàlisi de l'estat de salut de les persones cuidadores i l'elaboració de guies o catàlegs dels recursos de què disposen.

Els compromisos generals adquirits en el marc de les sis xarxes tenen els següents punts en comú: i) la realització d'una diagnosi compartida dels serveis que ofereixen les entitats i el mateix Ajuntament, cosa que permet saber amb més precisió el conjunt de possibilitats d'atenció per a cada xarxa temàtica; ii) el fet de compartir informació sobre les activitats generades; iii) finalment, l'articulació d'un catàleg de serveis compartit entre l'Ajuntament i cada conjunt d'operadors temàtics que optimitzi els recursos i serveis a disposició de les persones que els requereixin.

Des d'un punt de vista financer, l'Ajuntament es compromet a establir vincles de caràcter econòmic, preferentment mitjançant convenis, amb cadascuna de les entitats que conformen les sis xarxes. El compromís radica a establir la necessària estratègia financera per al desenvolupament adequat del treball en xarxa, en congruència amb el fet que la responsabilitat pública en l'articulació global del conjunt d'actuacions i serveis recau sobre l'administració local. Es tracta de centrar les relacions amb les entitats d'iniciativa social segons una estratègia permanent de col·laboració.

A fi i efecte que això es produeixi, l'Àrea Municipal d'Acció Social i Ciutadania revisa regularment la seva política de subvencions per tal que aquesta doni cobertura només a aquells casos que requereixin suport puntual a un projecte o dinàmica associativa. Es desplacen de les subvencions cap als convenis aquells projectes que requereixen d'una relació més sistemàtica i de compromís amb l'administració municipal, atès que el treball conjunt a llarg termini arrela millor amb fórmules de relació mitjançant convenis. Seguint aquesta política, el 2005 l'Ajuntament havia signat 41 convenis i concerts d'inclusió i donava suport a setanta entitats per mitjà de subvencions, amb una despesa total de 2.989.245 euros. En el primer trimestre de 2009, els convenis i concerts signats han passat a 69, les subvencions (xifres de 2008) a 94 i la despesa total de l'àmbit relacional municipal a 6.545.672 euros, més del doble que el 2005.

## Acord per compartir estratègies

Per tal que la vertebració de xarxes d'acció estigui ben direccionada entorn d'objectius comuns d'interès general a la ciutat, l'Acord s'ha dotat d'un full de ruta definit pel Marc estratègic per a l'acció social a la ciutat de Barcelona. L'elaboració d'aquest marc ha suposat que el conjunt de les entitats d'iniciativa social i l'Ajuntament compartissin una lectura de l'estat de la qüestió social a Barcelona pel que fa a les estratègies d'inclusió.

En el desenvolupament del Marc s'han efectuat els següents passos. Primer, els diferents operadors han desenvolupat una anàlisi dels canvis socials més significatius ocorreguts a la ciutat en la darrera dècada. Sobre aquesta base de coneixement, tot seguit s'ha identificat una sèrie de fets rellevants que defineixen l'actual conjunt de necessitats i demandes socials a Barcelona.<sup>15</sup> Finalment, s'ha elaborat un document programàtic definit per una relació d'objectius generals que constitueixen la guia per a la concreció de les accions específiques a desenvolupar concertadament entre l'Ajuntament i les entitats d'iniciativa social. El 10 de juny de 2008, l'Ajuntament i els integrants de l'Acord varen debatre i aprovar el Marc Estratègic, que ara inicia el seu procés de desplegament amb 136 compromisos d'acció que s'enquadren en el següent parell de prioritats:

- I. Des del punt de vista de la prestació de serveis, potenciar i articular de manera integrada la xarxa de recursos, prestacions i programes de serveis socials, tot impulsant les dinàmiques de creixement i canvi qualitatiu que comporta el desplegament, a la ciutat, de les noves lleis de serveis socials i de promoció de l'autonomia personal i atenció a les situacions de dependència.
- II. Des de la perspectiva de la vertebració i gestió de xarxes, situar l'acció comunitària com a estratègia prioritària en la construcció d'una Barcelona inclusiva, així com promoure permanentment el treball en xarxa i la gestió relacional com a dinàmiques centrals en el desenvolupament de l'acció social a la ciutat.

Aquest marc comú de relació operativa i estratègica que implica el treball en xarxa permet multiplicar la capacitat d'intervenció i, alhora, quelcom molt important: que davant de determinats fets o esdeveniments d'especial rellevància, l'Ajuntament i les entitats d'iniciativa social prenguin posició pública comuna i acordin l'enfortiment de la col·laboració mútua. Un exemple d'això es produí el 14 d'octubre, a redós del Dia Internacional de Lluita contra la Pobresa, quan, davant de la conjuntura de crisi econòmica global, l'Ajuntament de Barcelona i 72 representants de diferents entitats socials refermaren el seu compromís de treball compartit en la direcció d'una Barcelona que, com

<sup>15</sup> Dels fets que condicionen les dinàmiques socials a Barcelona, destaquen aquests cinc: 1) l'increment del nombre de persones grans i l'heterogeneïtat creixent d'aquest col·lectiu; 2) l'augment del nombre de persones nouvingudes i les noves pautes de diversitat cultural; 3) la diversificació de l'estructura de les famílies, amb una major coexistència de diferents models d'agrupació familiar; 4) les desigualtats econòmiques vinculades al model de desenvolupament propi de la societat de la informació, la pobresa i la diversificació dels riscos d'exclusió social associats a les pautes d'inserció fràgil en el mercat laboral; 5) el fort increment dels preus del mercat del sòl i de l'habitatge, que impliquen serioses dificultats d'accés a l'habitatge.

expressa el Marc Estratègic per a l'Acció Social, es vol cohesionada, creativa, convivencial, cooperativa i comunitària. Aquesta posició pública serví per manifestar tres acords bàsics amb vista a l'any 2009, acords que actualment (juliol de 2009) estan en plena fase de desplegament:

- I. L'aprovació d'un pressupost municipal de fort contingut social, ara ja concretat amb un increment de la despesa vinculada a polítiques d'inclusió per sobre del 24% respecte de la quantitat de 2008.
- II. L'elaboració participada d'un Programa d'acció contra la pobresa (PACP) en el marc del ple desplegament del Pla municipal per a la inclusió social, el qual fou aprovat pel plenari municipal del 27 de maig de 2009.
- III. El reforç del suport municipal a les entitats, el treball en xarxa i l'acció comunitària com a mecanismes de construcció col·lectiva de la ciutat. El compromís és arribar, en el període 2009-2011, a deu xarxes d'acció per a la inclusió en el marc de l'Acord Ciutadà, i a 25 plans de desenvolupament comunitari.

## Elements de conclusió

---

Les polítiques d'inclusió social desenvolupades en l'àmbit local s'estan convertint en una de les referències més importants d'actuació dels governs des de la perspectiva de la governança. Els ajuntaments constitueixen la primera referència política institucional de la ciutadania i aborden proactivament els reptes socials que es donen en el context municipal. La capacitat de relació, constant i pròxima, entre l'administració local, la societat civil vinculada al municipi i la dinàmica de la vida quotidiana produeix que els ajuntaments coneguin de primera mà les realitats, les expectatives, les aspiracions, els problemes i les demandes que marquen el ritme social. Aquest coneixement els condueix a definir polítiques adaptades al context i en moltes ocasions imaginatives, innovadores, capaces de definir nous escenaris objecte de política pública que, després, altres nivells governamentals estandarditzen i generalitzen. Hi ha molts exemples en aquest sentit: els projectes de regeneració urbana, la progressiva dignificació dels serveis socials, els plans d'acollida a persones nouvingudes, els serveis de mediació intercultural i l'acció comunitària, entre d'altres que podríem esmentar. Els ens locals, doncs, no són simples gestors d'un dia a dia definit per nivells competencials extramunicipals, sinó que són actors polítics de primera línia, en el sentit més estratègic que ens ofereix la noció de *política*.

Des d'aquest punt de vista, una qüestió del tot fonamental és que els municipis cerquin la capacitat de concertació ciutadana necessària per desenvolupar plans d'actuació que superin el que en rigor podrien arribar a realitzar a partir del règim competencial i el control de recursos que els és propi. Per això es pot afirmar, sense exagerar, que l'àmbit local és l'escenari més funcional de la governança. És en el municipi on l'establiment d'aliances ciutadanes constitueixen la base de la potència creativa i la capacitat resolutiva de les polítiques locals. En conseqüència, governar el territori és mobilitzar concertadament els seus recursos socials en favor d'un objectiu o una sèrie d'objectius àmpliament compartits. Les polítiques locals d'inclusió social són una bona mostra dels acords d'actu-

acció globals que sumen en l'acció els mons publicoinstitucional, d'iniciativa social i privat. El paper dels ens locals en la governança de les polítiques públiques d'inclusió és definir una estratègia plausible que generi consens cívic i interinstitucional, oferir una mobilització dels recursos públics a disposició de l'agenda social i establir acords d'actuació operatius, múltiples i a diferents nivells, que menin a resultats avaluable. Així, el govern local pren la seva màxima expressió.

L'experiència de Barcelona mostra que l'acció concertada en l'àmbit de la inclusió compta amb una important quantitat d'operadors socials de diversa orientació temàtica, grandària i influència, amb diferents escales de vinculació territorial (barris, districtes, ciutat) o amb significatives diferències pel que fa a les posicions de valor que sostenen les seves activitats. El mínim comú denominador de tot aquest conjunt és una mateixa orientació pel que fa a l'estratègia d'inclusió impulsada a Barcelona per l'Ajuntament.

Aquest nombrós grup sinèrgic se sosté mitjançant un diàleg permanent, la clarificació de les tasques a realitzar conjuntament i la programació estratègica de les accions que es duen a terme o que es projecten realitzar. L'articulació del treball en xarxa mesura el seu èxit per la capacitat de generar resultats traduïbles en una major capacitat d'impacte social de les polítiques públiques d'inclusió a la ciutat. Per això la vertebració de xarxes requereix una dinamització constant per part del govern, una dinamització que no es fonamenta únicament ni exclusiva en la transferència directa de recursos econòmics als operadors socials, sinó en la capacitat d'establir amb aquests un marc de confiança sustentat en la permanència de la relació. D'aquesta manera, la confiança, una confiança crítica i reflexiva que porten les persones que vinculen les organitzacions als acords, s'erigeix en un valor polític inestimable a l'hora de definir i dur a terme consensos d'acció.

## Bibliografia

---

AJUNTAMENT DE BARCELONA-CIUTATS I GOVERNS LOCALS UNITS. *Per un món de ciutats inclusives*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2009.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coords.). *Governos locals i xarxes participatives*. Barcelona: Ariel, 2002.

GODÁS, X.; GOMÀ, R. «Barcelona: la política de inclusió social en el marco de redes de acción». A: *Respuestas locales a inseguridades globales*. Barcelona: Fundació CIDOB: Bellaterra, 2008, pàg. 285-303.

HABERMAS, J. *Facticidad y validez*. Madrid: Taurus, 1998.

IGOP. *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid: Plataforma de ONGs de Acción Social, 2003.

INNERARITY, D. *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. Barcelona: ESADE, 2006.

NAVARRO, S. *Model de Serveis Socials Bàsics. Una aposta per repensar i millorar l'Acció Social territorial des de l'Administració Local*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2009.

PASCUAL, J. M. *Govern relacional i cohesió social. Nou lideratge polític local per a la governança de ciutats inclusives*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

SUBIRATS, J. *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2004.

## 1.4. Inclusió política i social i drets de ciutadania

---

Antoni Vilà<sup>16</sup>

### Resum

Aquest article ofereix, en primer lloc, un breu examen sobre els dos conceptes bàsics d'exclusió i dret de ciutadania i després presenta una visió general sobre els drets socials per a les persones en situació de pobresa i/o d'exclusió social, especialment a partir de la legislació promulgada al nostre país a partir del segon lustre del segle, ja que es considera que en aquest moment s'observa un punt d'inflexió en el tractament i la garantia dels drets de ciutadania. L'objectiu final és poder donar resposta al títol i presentar una visió actualitzada i una reflexió sobre els drets de ciutadania i les polítiques socials d'inclusió dels col·lectius en situacions desfavorables.

### Abstract

*After briefly examining two basic concepts, social exclusion and citizenship, this paper presents an overview of the social rights of persons who live in poverty and/or social exclusion. The overview is based on the legislation passed in our country from 2005 onwards; this time span is considered relevant because 2005 represents a turning point in terms of the treatment and protection of the rights of citizenship. The main aim of the paper is to present an updated vision and to reflect on the rights of citizenship and social policies for the inclusion of the less favoured groups in society.*

### Introducció<sup>17</sup>

---

En el present treball es fan unes breus puntualitzacions conceptuals sobre els dos termes bàsics que es tracten (*exclusió i drets de ciutadania*) i es presenta una panoràmica de la situació dels drets socials en relació amb les persones que es troben en situació de necessitat, especialment a través de l'anàlisi dels principals canvis legislatius produïts en els darrers dos anys, ja que a partir de 2006 s'observa un punt d'inflexió en la garantia dels esmentats drets i el tractament de les situacions de pobresa i exclusió.

---

<sup>16</sup> Professor de la Universitat de Girona.

<sup>17</sup> Una versió preliminar més àmplia d'aquest treball forma part de l'informe *Tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, elaborat per encàrrec de la Xarxa europea de lluita contra la pobresa i l'exclusió social a l'Estat espanyol (EAPN-ES), Madrid, gener de 2009.

### ***Exclusió i inclusió***

Als anys seixanta es comença a utilitzar a França el terme *exclusió* associat als problemes derivats de l'atur i la manca de vincles socials. Aquest terme va fer fortuna i uns anys més tard s'incorpora al lèxic comunitari i després es converteix en habitual dels textos acadèmics, els programes de política social i els documents polítics. Tanmateix, no es tracta d'un terme unívoc, sinó més aviat ambigu, que sovint es confon amb altres de propers, com ara *pobresa*, *privació*, *vulnerabilitat*, *marginació* o *precarietat*.

L'exclusió social s'ha relacionat especialment amb la pobresa, tot i que en general es considera més àmplia, ja que l'exclusió no significa únicament insuficiència d'ingressos, sinó que representa quelcom més relacionat amb el risc de fragmentació social (*societat dual*) i, per aquest camí, entroncaria amb el concepte de *cohesió social*. Com que no existeix un concepte europeu únic d'exclusió social, ja que varia en els diferents països, adoptarem per a aquest treball una definició operativa: «Es una situación en que determinadas estructuras y procesos establecen condiciones de expulsión de la dinámica social, consolidando condiciones de la vida que quedan 'fuera' de la integración social, contemplando entre ellas igualmente la dimensión de los ingresos.»<sup>18</sup>

Tant la pobresa com l'exclusió social tenen un caràcter multidimensional que afecta situacions personals i socials, que estan relacionades amb la precarietat laboral i l'atur i la manca de xarxes familiars i socials, entre altres, la qual cosa afecta necessitats bàsiques de subsistència, de salut o de treball que impacten d'una manera especial en col·lectius vulnerables, com els joves, les dones, la gent gran, les persones amb discapacitat o els immigrants, entre altres.

Per cobrir o pal·liar les necessitats que presenten les persones en situació o risc d'exclusió, les normatives i els plans d'actuació, conseqüents amb el concepte original d'exclusió, estableixen mesures adreçades a la «inclusió social»,<sup>19</sup> articulades a l'entorn de la inserció laboral, ja que es pretén resoldre mitjançant l'ocupació, acompanyada de prestacions tècniques i econòmiques de naturalesa contractual, que es concreten en l'anomenada *política de rendes mínimes*. Es tracta de dispositius amplis, ja que han de fer front a una problemàtica multidimensional i complexa, que inclou mesures generals per a la cobertura de necessitats essencials (educació, salut, serveis socials, treball, seguretat social, habitatge o ingressos mínims) i altres actuacions específiques per ajudar aquest col·lectiu (mitjançant l'acompanyament o les esmentades prestacions tècniques de les rendes mínimes d'inserció, com ara l'orientació i la capacitat professional).

---

<sup>18</sup> AGANZO, A.; RENES, V. «Plan para la inclusión social. Propuestas de Cáritas». A: *Servicios Sociales y Política Social*, núm. 55, 3r trimestre 2001, pàg. 42.

<sup>19</sup> Aquest és el cas d'Espanya, com es pot comprovar en el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008), on aquestes mesures ocupen els primers llocs entre els objectius prioritaris: fomentar l'accés a l'ocupació i garantir recursos econòmics mínims.

Sota la denominació de *rendes mínimes* o *bàsiques* s'agrupa de forma molt confusa una gran varietat de concepcions, que utilitzen denominacions diverses<sup>20</sup> i que àdhuc en alguns casos són de diferent naturalesa. Per començar cal distingir dues concepcions ben diferents. Una és la *renda bàsica universal*<sup>21</sup> o *renda bàsica de ciutadania*,<sup>22</sup> que suposa «la percepció por todos los componentes de una comunidad política de una renta suficiente, a modo de salario, que garantice la cobertura de las necesidades más elementales independientemente del patrimonio o de los ingresos de los sujetos. La única condición, si cabe para su disfrute, es poseer la condición de ciudadano o residente».<sup>23</sup> Es tracta, doncs, d'una renda *garantida* de forma *incondicional* a *tots els ciutadans*, sense necessitat de sotmetre's a proves de recursos ni d'obligar-se a capacitar-se i/o a realitzar un treball.<sup>24</sup> En canvi, les *rendes mínimes d'inserció* (RMI), implantades per les comunitats autònomes entre els anys 1989 i 1992, són de caràcter *condicional* i exigeixen, entre altres requisits, no disposar de *recursos econòmics* suficients (la persona o unitat familiar) i adoptar el *compromís* d'inserció. És a dir, les RMI són programes concebuts com la darrera xarxa de protecció social, adreçats a «paliar, en la medida de lo posible, situaciones de extrema necesidad económica y por tanto están dirigidos a aquellos colectivos denominados de exclusión social».<sup>25</sup>

## Drets de ciutadania

La utilització del terme *ciutadania* és avui molt freqüent en tots els àmbits de la vida, tot i que es fa amb significats molts diversos i sovint imprecisos. En primer lloc, té un sentit jurídic, que es refereix al ciutadà com a *subjecte de drets* civils, polítics i socials,<sup>26</sup> així com

<sup>20</sup> Ingres ciudadà, ingresos mínimos, ingreso básico universal, ingreso social, salario del ciudadà, ingreso garantit, subsidi universal, etc.

<sup>21</sup> Per ampliar informació: Asociación Red Renta Básica (<http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=1>).

<sup>22</sup> El Fòrum Universal de les Cultures – Barcelona 2004, que en el seu manifest instava la comunitat internacional a adoptar una Carta dels Drets Humans Emergents per al Segle XXI, defensava a l'article primer el dret a la renda bàsica.

<sup>23</sup> HIDALGO, A. (2008). «La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social económica. Una aproximación analítica». A: *Revista del Ministerio de Trabajo... op cit.*, pàg. 143.

<sup>24</sup> Al Congrés dels Diputats es varen presentar dues proposicions de llei de renda bàsica: Esquerra Republicana el 19 de gener de 2005 i Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya el 15 d'abril de 2005, que foren rebutjades.

<sup>25</sup> SARASA, S. et al. (2001). «Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción». A: MORENO FERNÁNDEZ, LUÍS (CO-ORD.). *Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad» en España*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pàg. 221-256.

<sup>26</sup> «... los derechos sociales y su inserción en los textos constitucionales están justificados por el hecho constatable que los ciudadanos concretos y particulares, titulares de esos derechos, tienen necesidades básicas: necesidades de alimentación, de vivienda, de educación, de vestido, de salud, de protección y asistencia social...» MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1998). *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Editorial Tecnos, pàg. 100.

dels correlatius deures. Nogensmenys, en una societat democràtica és també el principi de *legitimitat política*, ja que al ciutadà li correspon una part de la sobirania política, que en conjunt pertany a la col·lectivitat de ciutadans i, a més, és la font del *vinde social*, que fa que les relacions es basin en la dignitat de tots.<sup>27</sup>

Pel que fa als drets de ciutadania de les persones en situació de pobresa o d'exclusió, s'ha de tenir en compte que el drets socials «deben ser interpretados como una conquista de las clases menos favorecidas...»<sup>28</sup> i, per aquest motiu, la debilitat i el deteriorament dels drets socials i de les seves garanties públiques suposen un retrocés i un debilitament dels drets i vincles d'aquest col·lectiu, que els mena cap a processos d'exclusió.<sup>29</sup>

També es parla de les diferents dimensions de la ciutadania: a partir de les anomenades *generacions dels drets de l'home*<sup>30</sup> es distingeix entre ciutadania civil, ciutadania política i ciutadania social, i avui es proposa ampliar-la a la denominada ciutadania econòmica.<sup>31</sup>

Quant al nostre país, la Constitució Espanyola classifica els drets en tres grups: a) drets fonamentals i llibertats públiques; b) drets i deures dels ciutadans, i c) principis rectors de la política social i econòmica. El darrer grup, on es troba la majoria de drets socials, informa la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, però no els vincula ni són directament i immediatament exigibles —com és el cas dels drets inclosos en els altres dos grups—, sinó que la seva plena eficàcia depèn de les lleis que els desenvolupen. Així, aquests preceptes, tot i que han d'orientar l'acció dels poders públics, no generen per si mateixos drets que es puguin exercir davant els tribunals. De la mateixa manera, els ciutadans que considerin lesionats aquests drets no disposen del procediment preferent i el sumari ni dels recursos d'empara davant el Tribunal Constitu-

---

<sup>27</sup> SCHNAPPER, D. (2003). *Què és la ciutadania?* Políticas de bienestar... *op. cit.*, pàg. 104.

<sup>28</sup> MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1998). *Què és la ciutadania?* Barcelona: Edicions La Campana, pàg. 7-10.

<sup>29</sup> «Ese repliegue de 'lo público', unido a la pérdida de perspectivas universalistas en torno a los derechos sociales y a la falta de voluntad política de actuar de forma beligerante al servicio de los más excluidos, aviva el peligro de intentar explicar los problemas sociales desde el recurso a las características de los individuos.» CABRERA, P. J. «Exclusión social: contextos para un concepto». A: *Revista de Treball Social*, num. 180, abril de 2007, pàg. 12.

<sup>30</sup> «La primera generación que incluye los tradicionales derechos civiles y políticos; una segunda que recogería los derechos económicos, sociales y culturales o también conocidos como derechos sociales a secas, y una tercera que estaría compuesta por los nuevos derechos o derechos difusos.» MARTÍNEZ DE PISÓN, J. M. (1998). *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Editorial Tecnos, SA, pàg. 69.

<sup>31</sup> Es configuraria a partir del treball, de serveis socials més amplis i universals, de fer efectiu l'accés a l'habitatge, de salaris socials o rendes d'inserció, de lluita contra l'exclusió social i d'iniciatives per estendre la democràcia en l'àmbit de les activitats econòmiques. TEZANOS, J. F. (2008). «Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, pàg. 27.

cional, previstos en el primer grup de drets esmentats. És preocupant aquesta debilitat dels drets socials, especialment si tenim en compte que molts es refereixen a persones o col·lectius en situació o risc d'exclusió (família, menors, joves, tercera edat, persones amb discapacitat, etc.) o tenen a veure amb matèries relacionades (plena ocupació, habitatge, serveis socials).

Per acabar, s'ha de constatar que la ciutadania, a més dels drets, es conforma amb els deures inherents: enfront dels drets i les llibertats sempre hi ha els deures i les responsabilitats.<sup>32</sup> Per tant, qualsevol anàlisi dels drets ha d'incloure el dels deures i els responsables de satisfer-los (les persones afectades, les famílies, les entitats cíviques o les administracions públiques).

## **Els drets i deures socials en la nova legislació: principals tendències**

Com s'ha comentat, considerem que ens trobem en un moment de canvi legislatiu en relació amb la configuració i les garanties d'alguns drets socials i amb la consideració de les persones que es troben en situacions de pobresa i/o exclusió social. Sembla que ha finalitzat una primera etapa de desenvolupament de l'estat democràtic de benestar social i que se n'enceta una de nova, on s'albiren noves tendències legislatives que caldrà que es vagin confirmant (vegeu la taula 1). Segons la nostra opinió, aquests canvis es produeixen l'any 2006 amb l'aprovació de lleis d'àmbit estatal que reformen alguns estatuts d'autonomia (EA) i la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD) que estableix drets a determinats serveis i prestacions de serveis socials.<sup>33</sup> En l'àmbit autonòmic es promulguen noves lleis de serveis socials i, en el cas de Catalunya, s'aprova a més la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic (vegeu la taula 2). Es tracta, per tant, d'un procés obert i desigual, però que presenta elements innovadors d'interès.

<sup>32</sup> «En la medida en que toda norma propone un poder jurídico o un derecho o facultad a favor de una persona, estatuye para otra un deber.» DIEZ PICAZO, L. (1973). *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona: Ariel, SA, pàg. 75.

<sup>33</sup> Per a una anàlisi de la LAPAD i l'EA de Catalunya, vegeu VILA, A. (2007, desembre). «La Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya». A: *Revista de Treball Social*, 182, pàg. 24-41.

**Taula 1. Cronologia del desenvolupament normatiu en l'àmbit relacionat amb els serveis socials**

| NORMATIVA                   |    | 1970                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |   |   |   |   | 1980         |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1990         |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 2000 ▼  |   |   |   |   |   |   |   |   |
|-----------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|--------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---------|---|---|---|---|---|---|---|---|
|                             |    | 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 6 | 7 | 8 | 9 | 0            | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0            | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0       | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| NORMES BÀSIQUES             | CE |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
|                             | EA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| BENEFICÈNCIA                |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| LLEIS DE SERVEIS SOCIALS    |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| RENDES MÍNIMES D'INSERCIÓ   |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| PENSIONS NO CONTRIBUTIVES   |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| PRESTACIONS SOCIALS ECONÒM. |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| LAPAD                       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |
| ETAPES                      |    | Gestació                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |   |   |   |   | Configuració |   |   |   |   |   |   |   |   |   | Consolidació |   |   |   |   |   |   |   |   |   | Reforma |   |   |   |   |   |   |   |   |
| ESTAT DEL BENESTAR SOCIAL   |    | Desenvolupament de l'estat del benestar social<br>Procés d'universalització (educació, sanitat, seguretat social)<br>Politització de les polítiques socials (Pactes de la Moncloa, Pacte de Toledo...)<br>Procés descentralització (protagonisme de les comunitats autònomes)<br>Procés selectiu però creixent de privatització (G. Rodríguez Cabrero) |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |         |   |   |   |   |   |   |   |   |

En aquest treball analitzarem alguns aspectes de la nova legislació (vegeu la taula 2), prenent com a eixos els EA i referint-nos principalment a Catalunya, amb l'objectiu de posar en relleu els principals canvis i les principals propostes que presenten per garantir el benestar a totes les persones, especialment les més desfavorides.

**Taula 2. Nova legislació relacionada amb els drets socials**<sup>34</sup>

| Any    | Estatuts d'autonomia reformat                          | Normativa serveis socials                                          |                                                  |                                       |
|--------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------|
|        |                                                        | Per a l'autonomia personal i l'atenció a situacions de dependència | Prestacions econòmiques                          | Lleis autonòmiques de serveis socials |
| 2006   | C. Valenciana<br>Catalunya                             | LAPAD                                                              | Llei de prestacions socials de caràcter econòmic | Navarra                               |
| 2007   | Illes Balears<br>Andalusia<br>Aragó<br>Castella i Lleó |                                                                    |                                                  | Cantàbria<br>Catalunya                |
| 2008   |                                                        |                                                                    |                                                  | Galícia<br>País Basc                  |
| Tràmit | Castella-la Manxa                                      |                                                                    |                                                  | Aragó<br>Illes Balears<br>La Rioja    |

<sup>34</sup> Referències legals dels EA: Comunitat Valenciana, Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril; Catalunya, Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol; Illes Balears, Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer; Andalusia, Llei orgànica 2/2007, de 19 de març; Aragó, Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril; Castella i Lleó, Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre. Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a persones en situació de dependència. Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic. Serveis socials: Llei foral 15/2006, de 14 de desembre, de serveis socials de Navarra; Llei de Cantàbria 2/2007, de 27 de març, de drets i serveis socials; Llei 113/2008, de 3 de desembre, de serveis socials de Galícia; Llei 12/2008, de 5 de desembre, de serveis socials del País Basc.

# Drets, deures i principis

En aquesta nova fornada d'EA una de les qüestions que va suscitar més debat i que constitueix una de les grans novetats va ser la inclusió en els textos dels drets i els deures de les persones. Els EA es refereixen als drets fonamentals (Declaració Universal dels Drets Humans, els drets i llibertats reconeguts per la CE, els EA, la UE i tractats i convenis internacionals i els drets polítics) i també els drets socials (vegeu la taula 3).

Taula 3. Drets socials

| Tipus                                  |                         | Comunitat Valenciana |   | Catalunya |   | Illes Balears |   | Andalusia |   | Aragó |   | Castella i Lleó |   | Castella-la Manxa |   |
|----------------------------------------|-------------------------|----------------------|---|-----------|---|---------------|---|-----------|---|-------|---|-----------------|---|-------------------|---|
|                                        |                         | D                    | P | D         | P | D             | P | D         | P | D     | P | D               | P | D                 | P |
| COL·LECTIUS                            | Persona                 |                      |   | ❖         | ○ |               |   |           |   | ❖     | ○ |                 |   | ❖                 |   |
|                                        | Família                 |                      | ○ | ❖         | ○ |               | ○ | ❖         |   |       | ○ |                 | ○ | ❖                 |   |
|                                        | Menors                  |                      | ○ | ❖         | ○ |               | ○ | ❖         |   |       | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | Joves                   |                      | ○ |           | ○ |               | ○ |           | ○ |       | ○ |                 | ○ | ❖                 |   |
|                                        | Gent gran               |                      | ○ | ❖         | ○ |               | ○ | ❖         | ○ |       | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | P. discapacitat         |                      | ○ |           | ○ | ❖             |   |           | ○ | ❖     | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | P. dependència          |                      | ○ | ❖         |   | ❖             | ○ | ❖         | ○ |       |   | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | Igualtat gènere         |                      | ○ | ❖         | ○ |               | ○ | ❖         | ○ |       | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | Consumidors             | ❖                    |   | ❖         |   | ❖             |   | ❖         |   | ❖     |   |                 |   | ❖                 |   |
|                                        | Immigrants              |                      | ○ |           | ○ |               | ○ |           | ○ |       | ○ |                 | ○ |                   |   |
|                                        | Minories                |                      |   |           | ○ |               |   | ❖         |   |       | ○ |                 | ○ | ❖                 |   |
|                                        | Violència gènere        |                      | ○ |           | ○ |               | ○ | ❖         | ○ |       | ○ |                 |   |                   |   |
|                                        | Pobresa, exclusió       |                      | ○ |           | ○ |               | ○ |           | ○ |       | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
| DRETS SOCIALS                          | Serveis socials         |                      |   | ❖         | ○ |               |   | ❖         |   |       | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | Renda mínima d'inserció | ❖                    |   | ❖         |   | ❖             |   | ❖         |   |       | ○ | ❖               |   | ❖                 |   |
|                                        | Habitatge               | ❖                    |   | ❖         |   | ❖             |   | ❖         |   |       | ○ |                 | ○ | ❖                 |   |
|                                        | Treball                 | ❖                    |   | ❖         |   | ❖             |   | ❖         |   |       | ○ |                 | ○ | ❖                 |   |
| Carta drets socials<br>Regulació drets |                         | ■                    |   | ■         |   | ■             |   |           |   |       |   |                 |   | ■                 |   |
| DEURES                                 |                         |                      |   |           |   |               |   | ■         |   | ■     |   | ■               |   | ■                 |   |

Sigles: D, dret; P, principi.

De l'anàlisi d'aquests drets es constata que tots els textos examinats es refereixen a les situacions de pobresa i d'exclusió i a les respostes que es poden oferir des dels diferents sectors implicats (serveis socials, habitatge, treball), així com als col·lectius en situació de vulnerabilitat o risc d'exclusió. És remarcable que tots expliciten el dret a una renda mínima d'inserció, tot i que ho fan amb diferents denominacions i continguts. L'EA de Catalunya estableix a l'article 24, dedicat als drets en l'àmbit de serveis socials, que «Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública, a ésser informades sobre aquestes prestacions i a donar el consentiment per a qualsevol actuació que els afecti personalment» i que «Les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els assegurí els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen».<sup>35</sup>

### **Garanties**

Els EA, en tractar les garanties i tuteles, diferencien segon es tracti de drets o de principis. A la taula 4, que sintetitza les garanties, es pot constatar que els drets i les llibertats vinculen els poder públics i que, excepte en el de Castella i Lleó, tots expliciten el dret a la tutela jurisdiccional. Tanmateix, la formulació dels drets és incompleta i, per tant, necessita normes de desenvolupament per a la seva perfecció: per tal d'evitar que el desenvolupament pugi rebaixar els drets, alguns EA (Catalunya, Andalusia, Castella i Lleó i també el projecte de Castella-la Manxa) obliguen a fer la interpretació en el sentit més favorable per a la seva plena efectivitat.

Pel que fa als principis, tot i que no són directament aplicables, els EA estableixen també mesures per avançar cap a la seva efectivitat. Alguns EA (Catalunya, Andalusia, Castella i Lleó i la proposició de Castella-la Manxa), seguint el redactat constitucional, assenyalen que els principis rectors informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics i que seran exigibles davant la jurisdicció, en els termes que determinin les lleis que els regulin. Els altres EA exigeixen que s'estableixin les condicions i es prenguin les mesures necessàries perquè la seva aplicació sigui real i efectiva.

<sup>35</sup> La Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic defineix la situació de necessitat (art. 12), concreta les despeses essencials (art. 13) i estableix l'indicador de renda de suficiència (art. 15).

**Taula 4. Garanties**

| Titulars                                                                            | Comunitat Valenciana | Catalunya         | Illes Balears          | Andalusia           | Aragó              | Castella i Lleó      | Castella-la Manxa   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|---------------------|
| <b>Drets i llibertats</b>                                                           |                      |                   |                        |                     |                    |                      |                     |
| Vinculen els poders públics i, si escau, els particulars                            | ❖                    | ❖                 | ❖                      | ❖                   | ❖                  | ❖                    | ❖                   |
| Interpretar en el sentit més favorable                                              |                      | ❖                 |                        | ❖                   |                    | ❖                    | ❖                   |
| Tutela jurisdiccional                                                               |                      | ❖                 |                        | ❖                   |                    |                      | ❖                   |
| <b>Principis</b>                                                                    |                      |                   |                        |                     |                    |                      |                     |
| Informaran la legislació, la pràctica judicial i les actuacions dels poders públics |                      | o                 |                        | o                   |                    | o                    | o                   |
| Mesures per a l'aplicació real i efectiva                                           | o                    | o                 | o                      |                     | o                  |                      |                     |
| Exigibles: segons les lleis de desenvolupament                                      |                      | o                 |                        | o                   |                    | o                    |                     |
| Ombudsman                                                                           | Síndic de Greuges    | Síndic de Greuges | Sindicatura de Greuges | Defensor del Pueblo | Justicia de Aragón | Procurador del Común | Defensor del Pueblo |

## Titulars dels drets

Tots els EA reconeixen la condició política de ciutadans de la corresponent comunitat autònoma als espanyols amb veïnatge administratiu en algun del seus municipis. En algun cas s'explicita que els ciutadans de la UE residents gaudeixen dels mateixos drets i obligacions (C. Valenciana, Castella-la Manxa) i en altres s'estenen als estrangers no comunitaris residents o als estrangers en general amb veïnatge administratiu (proposició de Castella i Lleó).

D'altra banda, tots els EA subjecten la titularitat dels drets a les limitacions constitucionals i legals. Per això, cal recordar la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. D'aquesta norma cal remarcar dos criteris generals que estableix l'article 3: a) els estrangers gaudeixen, en igualtat de condicions que els espanyols, dels drets i les llibertats reconeguts; b) les normes relatives als drets fonamentals dels estrangers s'interpreten de conformitat amb la Declaració Universal dels Drets Humans i els tractats i acords internacionals, sense que es puguin al·legar qüestions religioses, culturals o ideològiques per realitzar actes contraris. Els nacionals dels estats membres de la UE es regeixen per la legislació de la UE i se'ls aplica aquesta llei en aquells aspectes que els puguin ser més favorables (art. 1, 3). Pel que fa als drets socials, estableix que «los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles» i que «cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas» (art. 14, 2 i 3). En els articles 9, 10, 12 i 13 es regulen els drets a l'educació, el treball i la seguretat social, l'assistència sanitària i l'habitatge, respectivament.

La revisió del aspectes relacionats amb els titulars dels drets en els EA ens mostra una gran varietat de descripcions que van des dels que els circumscriuen als ciutadans de la comunitat fins als que els estenen a totes les *persones*. Interessa remarcar les referències legals a les persones,<sup>36</sup> és a dir, a ésser humans<sup>37</sup> subjectes de drets i obligacions, amb independència de la nacionalitat i de la seva situació administrativa. L'EA de Catalunya, quan a l'article 15 reconeix els «drets de les *persones*», diferencia entre *ciutadans de Catalunya* i *persones*. Als primers (ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu a Catalunya) els reconeix els drets polítics (art. 7) i per als segons estableix amb caràcter general que «Totes les persones tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal». Aquest precepte estatutari català —i també els d'altres estatuts que ho regulen en la mateixa línia—<sup>38</sup> són rellevants, especialment perquè amplien els subjectes i obren els drets bàsics.

Pel que fa a les persones en situació de pobresa o d'exclusió, tots els EA s'hi refereixen explícitament i estableixen diferents obligacions per als poders públics, com es pot apreciar a la taula 5.

<sup>36</sup> Catalunya, Aragó i la proposta d'EA de Castella-la Manxa designen com a titulars les *persones*; en el cas d'Andalusia s'exigeix el veïnatge administratiu.

<sup>37</sup> L'article 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans estableix que «Tots els éssers humans neixen lliures i iguals en dignitat i en drets. Són dotats de raó i de consciència, i han de comportar-se fraternalment els uns amb els altres».

<sup>38</sup> Per exemple, l'article 12.1 de l'EA d'Aragó.

**Taula 5. Referències dels EA a les persones en situació de pobresa i exclusió**

| Comunitat autònoma   | Situacions de pobresa i exclusió                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comunitat Valenciana | Drets socials: l'actuació de la Generalitat se centra en l'assistència social a les <u>persones</u> que pateixin <b>marginació, pobresa o exclusió</b> i <b>discriminació</b> social (art. 13.3).                                                                                                                      |
| Catalunya            | Principis: els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les <u>persones</u> i els <u>col·lectius</u> més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de <b>pobresa</b> i risc d' <b>exclusió</b> social (art. 42.2).                             |
| Illes Balears        | Drets socials: l'actuació de les administracions públiques han de centrar-se primordialment en l'assistència social a les <u>persones</u> que pateixin <b>marginació, pobresa o exclusió</b> social (art. 16.3).                                                                                                       |
| Andalusia            | Objectiu bàsic: la cohesió social, mitjançant un eficaç sistema de benestar públic, amb especial atenció als <u>col·lectius</u> més <b>desfavorits</b> socialment i econòmicament, per facilitar-ne la plena integració en la societat andalusa i propiciar la superació de l' <b>exclusió</b> social (art. 10.3, 14). |
| Aragó                | Principis: els poders públics han de promoure i harmonitzar un sistema públic de serveis socials suficient especialment per a l'eliminació de les causes i els efectes de les diverses formes de <b>marginació o exclusió</b> social... (art. 23).                                                                     |
| Castella i Lleó      | Drets socials: els poders públics han de promoure la integració social de les <u>persones</u> en situació d' <b>exclusió</b> (art. 13.9).                                                                                                                                                                              |
| Castella-la Manxa    | Principis: la Junta ha de desenvolupar polítiques públiques actives de redistribució de la riquesa i atendre de forma preferent les situacions de necessitat de les <u>persones</u> i els <u>sectors socials</u> més <b>desfavorits</b> (art. 9.2).                                                                    |

## Mesures

El caràcter multifactorial de l'exclusió reclama respostes flexibles de caràcter interdisciplinari i intersectorial. Els EA centren les seves actuacions en la *integració* (laboral, econòmica, social, plena) a través de l'*assistència social* —és curiosa la recuperació d'aquest terme, ja en desús a causa del seu significat de prestació gracioble— (C. Valenciana, Illes Balears), dels *serveis socials* (Aragó) o mitjançant el sistema més ampli del benestar (Andalusia). A continuació es fa una breu referència a les respostes articulades des dels sectors més implicats per tal de fer efectius els drets establerts.

## Treball i habitatge

Són dos drets socials regulats a la CE (plena ocupació, art. 40.1, i dret a l'habitatge digne, art. 47) que, com s'ha comentat, no són directament aplicables i depenen de les lleis que els desenvolupen. En l'ordre competencial cal tenir en compte que la legislació laboral és competència de l'Estat (art. 149.1.17) i, en canvi, l'habitatge va ser assumit per les comunitats autònomes en els seus EA.

Les referències al dret al treball dels EA analitzats són bàsicament de caràcter programàtic, referides a la plena ocupació estable i de qualitat, que inclou aspectes relacionats amb la formació, la seguretat, la igualtat i l'accés, així com la conciliació de la vida laboral i familiar. L'EA de Catalunya és l'únic que concreta mesures per a les *persones excloses del mercat de treball*: «perquè no han pogut accedir-hi o reinserir-s'hi i que no disposen de mitjans de subsistència propis tenen dret a percebre prestacions i recursos no contributius de caràcter pal·liatiu...» (art. 25.2).

Pel que fa al dret a l'habitatge, tots els EA es refereixen a ajudes, especialment per als col·lectius amb més dificultats d'accés, com ara les persones en situació precària, els joves, les dones maltractades, les persones amb discapacitat, la gent gran i altres grups socials en situació de desavantatge. Alguns es refereixen a actuacions o aspectes concrets, com ara la promoció pública de l'habitatge i l'habitatge protegit, als habitatges de propietat i de lloguer o a la generació de sòl per a la construcció. En el cas de Catalunya, estableix un manament als poders públics per tal que estableixin per llei<sup>39</sup> un sistema de mesures que garanteixin aquest dret, especialment a les persones que no disposen de recursos suficients.

<sup>39</sup> Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Tots els EA es refereixen als serveis socials com un dret, un principi, o, en referir-se a col·lectius afectats, com a prestacions socials. Aquesta matèria, d'acord amb les previsions constitucionals i els EA, correspon a les comunitats autònomes, excepte els procedents de la seguretat social; per això, els EA examinats recullen la competència exclusiva i concreten el contingut mínim. Alguns textos tracten també aspectes substantius de la matèria.

L'EA de Catalunya estableix el dret als serveis socials (art. 24) per a totes les *persones* i el concreta en tres aspectes: a) accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de responsabilitat pública; b) ser informades sobre les prestacions; c) donar el consentiment per a qualsevol actuació que els afecti. Aquest dret específic als serveis socials es complementa amb: a) el dret que tenen les persones en situació de dependència a rebre l'atenció adequada; b) el dret a una renda garantida de ciutadania; c) el dret de les organitzacions del tercer sector per exercir les seves funcions en els àmbits de la participació i les col·laboracions socials. Recordem que aquests drets vinculen tots els poders públics i que s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable.

D'altra banda, l'EA de Catalunya regula com a principi rector «la cohesió i el benestar socials» (art. 42), que, pel que fa als serveis socials, es refereix a: a) un sistema de serveis socials, de titularitat pública i concertada; b) la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i els col·lectius més necessitats de protecció, especialment en situacions de pobresa i exclusió; c) la dignitat, la seguretat i l'atenció integral de les persones, especialment de les més vulnerables; d) les polítiques preventives i comunitàries; e) la qualitat dels serveis; f) la gratuïtat dels serveis socials bàsics. Aquests principis han d'orientar les polítiques públiques i els poders públics han de promoure i adoptar mesures per garantir-ne l'eficàcia, tot i que només es poden exigir davant la jurisdicció d'acord amb el que estableixin les lleis que els regulin.

Les lleis que han desenvolupat aquests preceptes estatutaris catalans han estat la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (en endavant Llei de prestacions) i la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. També ha incidit en els drets i el sistema de serveis socials la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (en endavant LAPAD), ja que es tracta d'una norma estatal que va prendre com a títol competencial estatal la capacitat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols (art. 149.1.1 CE).

Atesa la importància que tenen els serveis socials per fer efectius els drets de les persones i els grups que es troben en situació de necessitat, així com per les aportacions

---

<sup>40</sup> Per a més informació, vegeu VILA, A. (2008). «Noves tendències legislatives en serveis socials: vers el reconeixement del dret subjectiu i la universalització». A: *Barcelona Societat*, 14, pàg. 35-44. VILA, A. (2008, tardor). «La Llei de serveis socials: un model en construcció. Una reflexió crítica». A: *Eines*, 6, pàg. 57-69.

innovadores que fan les darreres lleis de serveis socials autonòmiques, destaquen tot seguit alguns aspectes d'aquestes normes, especialment de la catalana.

### a) Dret subjectiu

Les tres normes es refereixen explícitament al *dret subjectiu*<sup>41</sup> d'accés als serveis socials; aquest és sens dubte el canvi més reclamat i rellevant de les noves lleis. La LAPAD reconeix el «dret subjectiu de ciutadania», la Llei de prestacions defineix les prestacions econòmiques de dret subjectiu<sup>42</sup> i concreta quines són i, finalment, la Llei de serveis socials estableix que les prestacions *garantides* són exigibles com a *dret subjectiu*,<sup>43</sup> però no les concreta ja que no inclou la cartera de serveis socials, element clau per determinar el contingut de les prestacions, els destinataris o els requisits per accedir-hi. Aquesta llei —i també la LAPAD— va diferir el perfeccionament dels drets a la via reglamentària, que es va aprovar amb posterioritat i que més endavant comentarem.

Es varen crear, doncs, drets subjectius a determinats serveis i prestacions de serveis socials, però la determinació del contingut i la fortalesa del dret es deixa en mans de l'executiu.

### b) Drets i deures dels destinataris i usuaris dels serveis socials

Aquest és un altre dels grans avenços dels darrers anys, que ara les noves lleis, especialment la LAPAD i les lleis de serveis socials, consoliden i amplien. Cal destacar alguns dels drets per la seva novetat en aquest àmbit i per la relació que tenen amb els temes que tractem:

- Dret a l'autonomia. És essencial per garantir la dignitat de les persones i la seva efectivitat exigeix esmerçar-hi els recursos necessaris. Aquest dret es reconeix explícitament i es defineix a la LAPAD (afecta, per tant, tots els serveis socials autonòmics) i a la llei basca.<sup>44</sup> Aquest dret es complementa amb altres, com ara el dret a un pla individual o familiar o el dret d'elecció i de participació en totes les qüestions que li afectin.
- Dret a la informació. Ha estat un dels drets més reforçats: les normes exigeixen que sigui suficient, veraç i comprensible, que reconegui el dret d'accedir al seu ex-

<sup>41</sup> Considerem que un dret subjectiu ha de reunir els requisits següents: a) definició clara de la prestació i del contingut; b) concreció de les condicions personals, de la situació de necessitat protegida o d'altra índole requerides per a l'accés a la prestació; c) garantia dels recursos necessaris i del finançament suficient i segur; d) legitimació per recórrer per via administrativa i judicial en defensa del dret reconegut.

<sup>42</sup> Quan la persona sol·licitant reuneix els requisits fixats per la llei, l'ens gestor ha de fer l'aportació que correspongui (art. 5.2).

<sup>43</sup> Les darreres lleis de serveis socials de Navarra i Cantàbria també es refereixen a les prestacions *garantides* como un dret subjectiu, i la llei de Galícia en diu prestacions *essencials* i els atorga el caràcter de dret *exigible*. La llei basca actual no fa cap distinció i considera que totes les prestacions són *garantides*.

<sup>44</sup> Aquesta llei el defineix com «la posibilidad de actuar y pensar de forma independiente en relación con la vida privada, incluida la disposición a asumir en la misma ciertos niveles de riesgo calculado, siempre que dispongan de capacidad jurídica y de obrar para ello...» (art. 9.1.c).

pedient individual i a ser informat de qualsevol procediment docent o de recerca que l'afecti. En cas de dificultats de comprensió, a causa de problemes d'idioma o de discapacitat, han de facilitar-li els ajuts necessaris.

- Dret a serveis de qualitat, continuats i d'urgència. Són tres elements imprescindibles per a una bona atenció. A més de la qualitat, s'introdueix la garantia de la continuïtat assistencial i la creació de procediments i serveis d'urgència en aquest àmbit.
- Dret a un professional de referència. Totes les noves lleis de serveis socials tenen en compte aquesta figura, que es configura com a interlocutor principal que ha de donar coherència al procés d'atenció i ha de coordinar les accions amb la resta del sistema de benestar (Cantàbria), que garanteixi la globalitat del procés (Catalunya) i la seva continuïtat (País Basc).

D'altra banda, les normes examinades es refereixen als deures dels destinataris dels serveis socials, on a més dels tradicionals drets genèrics (compliment de la normativa, pagament, respecte, tolerància, col·laboració, etc.) n'introdueixen de relacionats amb el compliment dels acords, de comparèixer davant l'administració, d'atendre les indicacions del personal mantenint una actitud col·laboradora, de participar en el procés de millora, autonomia i inserció.

Les lleis de Navarra, Cantàbria i Catalunya detallen els drets i deures específics dels usuaris dels serveis socials. Així mateix, aquestes normes es refereixen a l'exercici dels drets en els casos de *menors* i de persones *incapacitades jurídicament*.

### **c) Carteres/catàlegs de serveis socials**

La LAPAD va establir el catàleg dels serveis socials de promoció de l'autonomia i d'atenció a la dependència (art. 15) que, tot i no referir-se directament a persones pobres o excloses, és evident que poden contribuir a mitigar les necessitats de les persones afectades i les seves famílies. Així mateix, la Llei de prestacions concreta i classifica les prestacions socials de caràcter econòmic i el Decret 15/2008, de 29 de juliol, va aprovar la cartera de serveis socials de Catalunya.

El catàleg de serveis i les prestacions econòmiques que estableix la LAPAD aporta poques novetats en relació amb els previstos pels sistemes de serveis socials autonòmics, amb l'excepció del servei de centres de nit i la prestació d'assistència personal. D'altra banda, la Llei de prestacions catalana les classifica segons siguin de dret subjectiu,<sup>45</sup> de concurrència (limitada a les disponibilitats pressupostàries i sotmesa a concurrència i prioritització) o d'urgència (atendre situacions puntuals, urgents i bàsiques). Aquesta llei fa altres aportacions conceptuals d'interès pel tema que tractem, com ara la definició

---

<sup>45</sup> Per a joves extutelats; per al manteniment de les despeses de la llar dels cònjuges o familiars supervivents; complementària per a pensionistes de la modalitat no contributiva per invalidesa o jubilació; per l'acolliment de menors d'edat tutelats per la Generalitat; per atendre necessitats bàsiques.

de *situació de necessitat* (qualsevol contingència que té lloc o apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix de fer front a les despeses essencials per al manteniment propi o de les persones que integren la unitat familiar o de convivència), *despeses essencials* (les pròpies de la manutenció, les derivades de l'ús de la llar familiar, les que faciliten la comunicació i el transport bàsic, i totes les que són imprescindibles per viure dignament), *indicador de renda de suficiència* (quan els ingressos són inferiors a l'indicador de renda de suficiència es considera que hi ha manca de recursos econòmics; el fixarà periòdicament la Llei de pressupostos).

Quant a la cartera de serveis socials catalana,<sup>46</sup> considerem que és excessivament minuciosa i que inclou confusions i imprecisions conceptuals importants. Aquest enfocament pot contribuir a acabar de consolidar el model *burocràtic* i *reglamentarista*, que imprimeix una rigidesa al sistema incompatible amb la flexibilitat, agilitat i innovació en les respostes que demanda una societat canviant i dinàmica com l'actual. A més, aquests plantejaments entren en conflicte amb els principis d'atenció personalitzada i integral i el foment de l'autonomia personal, que proclama l'article 5, (l i n) de la Llei.

Dels serveis i prestacions que estableix l'esmentada cartera, les persones en situació o risc d'exclusió poden ser titulars de diversos serveis generals (per exemple, els corresponents als serveis bàsics d'atenció social, d'atenció domiciliària, de residències d'estada limitada, de menjador social, d'atenció socioeducativa o de centre obert) i d'específics per a col·lectius vulnerables (famílies amb problemàtica social i risc d'exclusió social; dones en situació de violència masclista i els seus fills i filles; persones amb drogodependències; persones amb problemàtica social derivada de la malaltia mental, etc.). Entre les prestacions econòmiques periòdiques, a més de les esmentades de dret subjectiu derivades de la Llei de prestacions i de la LAPAD, inclou prestacions per al manteniment de despeses de la llar per a determinats col·lectius, per infant a càrrec, per atendre necessitats bàsiques i la renda mínima d'inserció.

## Rendes mínimes d'inserció

Ja s'han comentat les RMI com a dret que estableixen els EA per a les persones en situació de pobresa i/o exclusió social, d'acord amb els requisits que s'estableixin reglamentàriament. En termes generals, es tracta d'una *prestació contractual* dirigida a les persones i les famílies sense recursos suficients per viure si es comprometen a realitzar determinades activitats per superar l'estat de necessitat en què es troben.

Es tracta de prestacions mixtes (prestacions tècniques i econòmiques) que en els EA reben diferents denominacions (renda de ciutadania, renda garantida de ciutadania, renda mínima d'inserció, renda bàsica, renda de subsistència) i que els continguts mostren diferents intensitats protectores. L'EA de Catalunya estableix que «les persones o les

<sup>46</sup> Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2008-2009.

famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els asseguri els mínims d'una vida digna» (art. 24.3).

Tanmateix, en cap cas es poden identificar aquestes rendes mínimes autonòmiques, amb independència de la seva denominació, amb la renda bàsica universal o renda garantida de ciutadania que hem comentat a l'apartat 2.1; per això, el moviment espanyol<sup>47</sup> critica durament les rendes autonòmiques a causa de les condicions que imposa i per les minses quanties que concedeix.

## Consideracions finals

---

Per acabar aquesta anàlisi, pensem que es pot dir que les normes analitzades atribueixen nous drets a les persones en situació de pobresa i/o risc d'exclusió i obligacions als poders públics. Tanmateix, les definicions dels drets socials i de les prestacions que han de fer-los efectius són molt àmplies i de caràcter programàtic i, si bé serveixen per fixar valors i principis, difereixen la seva eficàcia jurídica a les normes de desplegament i dels corresponents pressupostos. Per això, és important que els drets que estableixen els EA es desenvolupin amb rapidesa i d'acord amb la interpretació favorable que exigeix l'esperit de la norma, per tal d'instituir veritables drets subjectius i exigibles pels ciutadans i, al mateix temps, s'evitin les inseguretats jurídiques. Caldrà fer un seguiment acurat i de ben a prop de l'evolució d'aquesta normativa per poder verificar la consolidació de les tendències que s'han assenyalat.

---

<sup>47</sup> Red Renta Bàsica és una secció oficial de l'organització internacional Basic Income Earth Network (BIEN) des de l'assemblea celebrada a Ginebra el 14 de setembre de 2002 (lloc web: <http://www.redrentabasica.org>).

## Bibliografia

---

AGANZO, A.; RENES, V. «Plan para la inclusión social. Propuestas de Cáritas». A: *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 55, tercer trimestre, 2001, pàg. 33-54.

CABRERA, P. J. «Exclusión social: contextos para un concepto». *Revista de Treball Social*. Núm. 180 (2007), pàg. 12.

DÍEZ, L. *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona: Ariel, 1973.

HIDALGO, A. «La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social económica. Una aproximación analítica». A: *Revista del Ministerio de Trabajo*. Op. cit., pàg. 143.

MARTÍNEZ DE PISÓN, J. M. *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2006-2008*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

SARASA, S. [et al.] «Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción». A: *Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad» en España*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001, pàg. 221-256.

SCHNAPPER, D. *Què és la ciutadania?*. Barcelona: La Campana, 2003.

TEZANOS, J. F. «Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales». A: *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Núm. 75 (2008), pàg. 17-28.

VILÀ, A. «La Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya». A: *Revista de Treball Social*. Núm. 182 (2007), pàg. 24-41.

VILÀ, A. «Noves tendències legislatives en serveis socials: vers el reconeixement del dret subjectiu i la universalització». A: *Barcelona Societat*. Núm. 14 (2008), pàg. 35-44.

VILÀ, A. «La Llei de serveis socials: un model en construcció. Una reflexió crítica». A: *Eines*. Núm. 6 (2008), pàg. 57-69.

VILÀ, A. *Informe Tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*. Madrid: [s.n.], 2009.



## 1.5. Polítiques de desenvolupament econòmic i ocupació: estratègies i discursos als municipis catalans

---

Natàlia Rosetti<sup>48</sup>

### Resum

L'article presenta el debat sobre les limitacions i oportunitats dels governs locals per elaborar polítiques pròpies de desenvolupament local i d'ocupació davant l'actual context de globalització i crisi econòmica. Malgrat les constriccions, en el camp de les polítiques d'ocupació els municipis han desplegat una forta activitat, especialment aquells amb més capacitats i recursos. Es presenten els resultats d'una recerca basada en els municipis catalans amb més habitants que suggereix la diversitat de discursos que orienten les polítiques actives d'ocupació i que, partint de diferents aproximacions al problema de l'atur, es concreten en diverses estratègies d'intervenció.

### Abstract

*This article presents a debate on the limitations and opportunities for local governments to elaborate their own local development and employment policies in a context of globalisation and economic crisis. In spite of their limitations, the municipalities have been active in the field of employment policy, and especially those with more capacities and resources. Thus, research on the largest Catalan municipalities suggests a diversity of political approaches to the problem of unemployment, which results in different actions and strategies to confront it.*

### Presentació

---

La situació de crisi econòmica i l'augment de l'atur han potenciat el debat sobre les polítiques locals de desenvolupament i, especialment, les intervencions en el mercat laboral. Aquest debat no tan sols es produeix en el marc de les institucions locals, sinó que hi participen totes les esferes de govern amb capacitat de decisió, així com altres actors no institucionals, especialment els agents socials. Els ajuntaments han estat protagonistes de les polítiques actives d'ocupació que tenen com a principal objectiu promoure llocs de treball i facilitar la inserció laboral des del territori.

Aquest article té per objectiu presentar els diversos enfocaments sobre el desenvolupament local i, especialment, analitzar les respostes dels governs locals a les situacions d'atur, que es concreten principalment en les polítiques actives d'ocupació. En primer

---

<sup>48</sup> Investigadora de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) i professora de ciència política de la UAB.

lloc, s'expliquen alguns dels principals canvis que han afectat els governs locals en el context de la globalització; en un segon apartat s'apunten diferents perspectives sobre el desenvolupament local, en funció de l'èmfasi en les oportunitats o limitacions dels governs locals i el seu enfocament més econòmic o transversal. Per acabar, des d'una visió més aplicada es presenten algunes reflexions i conclusions sobre les polítiques locals d'ocupació a partir d'una recerca que se circumscriu a una mostra de municipis catalans.

## **El context dels territoris: tendències globals i noves incorporacions a l'agenda local**

---

Els canvis que s'han produït a escala global en les darreres dècades han tingut evidents repercussions en la societat i han provocat l'aparició de problemes i demandes a les quals els governs locals han de donar resposta. Es poden identificar tres tendències que es produeixen de forma simultània: la globalització, el procés d'uropeïtzació i una creixent urbanització del territori, amb la intensificació d'alguns dels problemes que això comporta (Denters i Rose, 2005).

La relació entre globalisme i localisme ha estat analitzada des de diverses perspectives posant èmfasi en els aspectes més positius o negatius a partir d'indicadors i estudis que demostren el procés d'internacionalització de l'economia i els seus impactes en el territori (Le Galès, 2002; Castells i Borja, 2004). Algunes anàlisis crítiques aborden els impactes de la globalització considerant sobretot el paper d'actors globals com ara les empreses transnacionals, que exerceixen el seu poder imposant-se als mateixos governs. Aquesta perspectiva reivindica la recuperació del poder local per la seva capacitat d'afavorir la participació social i la construcció d'alternatives, però considerant que els marges d'actuació de les institucions locals són molt limitats perquè se circumscriuen a gestionar les crisis i els impactes que provoca el sistema econòmic global (per exemple, el tancament d'una empresa que es trasllada per raons de competitivitat) i actuen de forma reactiva als problemes que arriben de l'exterior.

Una valoració més positiva enfoca el procés de globalització principalment com una oportunitat per als territoris perquè aquests tenen una major flexibilitat i possibilitat d'adaptació als contextos de canvi que altres arenes institucionals. Els governs locals serien l'espai més adequat per engegar estratègies capaces de fer front a les noves demandes i els conflictes que sorgeixen i que s'expressen de forma dinàmica i heterogènia. En aquest sentit, des de la perspectiva del desenvolupament econòmic es podrien elaborar estratègies per fomentar la competitivitat i l'atracció d'inversions en els territoris i, en definitiva, situar-se amb avantatges comparatius a partir de la potenciació del teixit empresarial local (Vázquez, 2005).

La diferència entre ambdós perspectives és que es valora la globalització com un procés que devalua o potencia el territori en funció dels agents que es consideren més significatius: si són les grans empreses multinacionals les que tenen capacitat decisòria per decidir quins territoris guanyen o bé si les localitats poden tenir un paper protagonista a l'hora de dinamitzar les seves economies i situar-se en el context global o regional

(Boisier, 2005). Tanmateix, un dels problemes més greus serà la segregació de territoris i l'expulsió de pobles i ciutats de la competitivitat global perquè no són prou *atractius* per a l'economia mundial, un procés que també es produeix a les àrees considerades capdavanteres, on s'accentuen els processos d'exclusió i dualització social, els aspectes d'insostenibilitat ambiental i la pèrdua de qualitat de vida, la qual cosa condueix a un model urbà competitiu i deshumanitzador (Sennett, 2000).

És a partir d'aquesta realitat contradictòria que comença a valorar-se el rol de les autoritats locals en el camp del desenvolupament econòmic. Mentre que els instruments de política pública estatals es troben, en molts casos, més incapacitats davant la globalització i les crisis cícliques, els governs locals poden intervenir amb més agilitat i capacitat d'adaptació per promoure polítiques de desenvolupament adaptades al seu territori. Algunes anàlisis apunten a aquest context de capitalisme global com a responsable de l'aparició de noves agendes locals i processos de govern, més que com una opció deliberada del món local (Leach i Percy-Smith, 2001).

En definitiva, aquests canvis a escala global i europea es reflecteixen al territori i apareixen nous reptes i demandes que pressionen els governs locals, amb la qual cosa es produeix un doble procés: per una part, una ampliació de l'agenda local i l'assumpció de rols més estratègics i, per l'altra, davant el descrèdit de la democràcia representativa, una major pressió sobre els processos de decisió i demandes de participació (Font, 2000; Blanco i Gomà, 2002). El reforçament d'una ciutadania crítica i sovint organitzada planteja exigències que van més enllà dels aspectes procedimentals i que expressen l'allunyament de les institucions públiques i el descrèdit dels partits polítics.

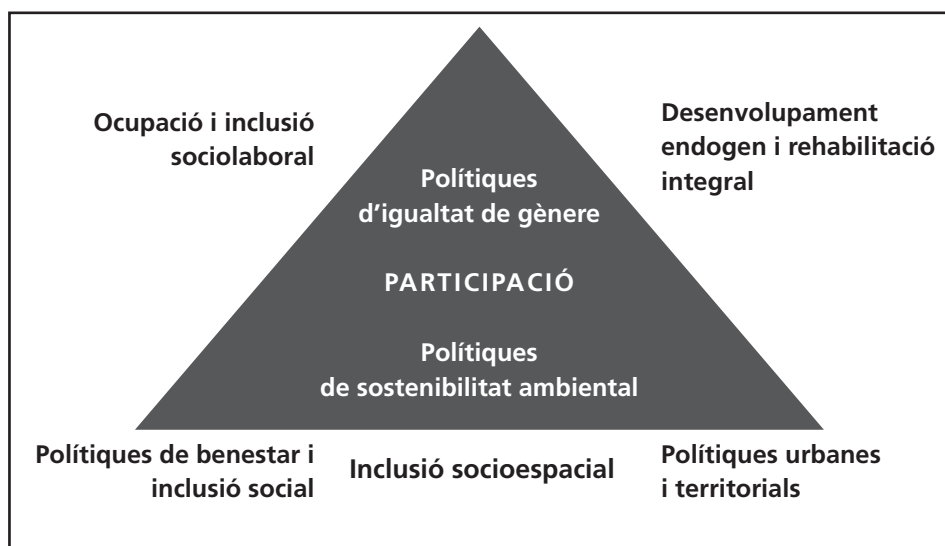
A escala local es reflecteixen les transformacions a l'esfera social i econòmica en el marc del que s'ha anomenat el postfordisme, l'era postindustrial o la postmodernitat, o l'aparició de la postburocràcia. Aquest context dóna pas a la denominada *governance* o govern relacional, un concepte que s'ha aplicat particularment al context local (Bogason, 2000; Goss, 2001; Blanco i Gomà, 2002; Stoker, 2004).

### ***Una agenda de polítiques públiques locals enfortida***

Cada vegada més, les institucions locals necessiten diversificar i ampliar l'oferta de polítiques i serveis i substituir la rigidesa burocràtica per fórmules més flexibles i nous estils de gestió. Algunes de les característiques del que s'ha denominat *govern relacional* es resumeixen en l'aparició de noves pautes de funcionament de les administracions locals basades en una major cooperació (superant rigideses i dinàmiques tradicionals de segmentació de les polítiques i dels espais de poder) i un rol més relacional i obert a la societat (substituint les lògiques *top-down* i jeràrquiques, poc permeables als estímuls externs). No obstant això, la claredat discursiva de les teories sobre el govern relacional contrasta amb la pràctica local, en què conviuen dinàmiques contradictòries i resistències fortes als canvis. A més, no totes les institucions locals tenen les mateixes capacitats i oportunitats per innovar i elaborar polítiques públiques.

L'oferta de polítiques locals es diversifica: aquesta es pot estructurar en tres grans eixos estratègics que inclouen una pluralitat de polítiques i àmbits connectats que es concretaran a partir de posicionaments de fons i de valors. El desenvolupament local també ha estat un concepte incorporat a la pràctica política dels territoris que necessita d'aquesta pràctica transversal. La figura exemplifica la integralitat de les polítiques que es concreten en el territori, a partir d'un model de ciutat i una perspectiva estratègica, en la línia del que han mostrat estudis sobre les polítiques locals a Espanya i Catalunya (Brugué i Gomà, 1998; Blanco i Gomà, 2002).

**Figura 1. Les polítiques locals: noves agendes i rols estratègics**



Font: adaptat de Brugué i Gomà, 1998.

En primer lloc, en els vèrtexs del triangle se situen els tres àmbits tradicionals d'intervenció, que es promouen, però, a partir d'un replantejament i una visió de conjunt. L'eix de les **polítiques de desenvolupament i promoció econòmica**, les **polítiques de benestar social** i l'eix **urbanoterritorial**, que han de respondre a nous reptes i problemàtiques que es troben enllaçats.

En segon lloc, en els costats de la figura es recullen les polítiques locals que integren les diferents perspectives dels tres eixos citats: s'assenyalen les **polítiques d'ocupació**, que incorporen una dimensió social i econòmica a la lluita contra l'exclusió laboral; les **polítiques d'inclusió socioespacial**, que connecten les polítiques de rehabilitació dels territoris amb la dimensió territorial de l'exclusió, i, per acabar, les **polítiques de rehabilitació integral i desenvolupament territorial**.

Finalment, en el nucli del triangle es troben estratègies que han suposat introduir elements innovadors a les polítiques públiques locals: la participació com a estratègia

transversal i les polítiques de sostenibilitat i de gènere. Es tracta, a més, d'àmbits d'acció que mostren la connexió entre els processos globals i els locals i que expressen l'europèïtzació forta d'alguns àmbits de política pública que han conduït a un reforçament dels governs de proximitat.

## **Les polítiques locals de desenvolupament econòmic i d'ocupació**

S'iniciava aquest article apuntant la intervenció creixent de les autoritats locals en el camp del desenvolupament local, però al mateix temps qüestionant fins a quin punt els governs locals tenen marge per aplicar polítiques de desenvolupament i d'ocupació pròpies. A les dificultats estructurals —competències i recursos limitats i escassa capacitat de decisió en aquestes matèries— s'afegeixen amenaces externes que situen en una posició vulnerable les economies locals, com és el poder d'actors globals que poden limitar l'autonomia dels governs. No obstant això, les institucions locals aborden les seves pròpies estratègies de desenvolupament econòmic, ja que les polítiques dissenyades des del territori parteixen d'una sèrie d'avantatges.

La noció de desenvolupament local connecta amb una multitud d'instruments i àmbits d'actuació que han donat lloc a una varietat d'experiències a partir d'aliances i estratègies de cooperació intermunicipal i multinivell que superen, en alguns casos, l'àmbit territorial municipal. La col·laboració entre actors públics i privats ha estat assenyalada com una de les potencialitats del desenvolupament local i la restricció de recursos econòmics segurament com una de les principals debilitats. A més, caldria incorporar a la idea de desenvolupament local altres dimensions que superen la promoció econòmica, com ara l'ocupacional, la social, l'ambiental o la cultural (Hernando, 2007).

La noció de desenvolupament local es basa en la idea d'aprofitar els avantatges d'un territori i una comunitat per a la seva promoció econòmica i social. Els principals factors que condueixen una localitat o àrea geogràfica a participar de forma activa en el dinamisme econòmic són motiu de controvèrsia i debat, però almenys sembla que hi ha consens en la centralitat del «factor institucional». Les ciutats han estat considerades, en aquesta línia, actors claus del desenvolupament urbà sobretot per les possibilitats que la proximitat, la diversitat i la formació de xarxes ofereixen.

Tanmateix, la perspectiva fonamentalment econòmica ha marginat la idea d'una major integració de les polítiques locals per dotar el desenvolupament local de coherència i perspectiva global. Així, les potencialitats d'apoderament de la comunitat per transformar i millorar la qualitat de vida en el marc d'un projecte col·lectiu també s'han vist reduïdes com a proposta de desenvolupament.

### ***El desenvolupament local: diversitat d'enfocaments***

En un nivell més conceptual, les aproximacions al desenvolupament local parteixen de perspectives i paradigmes diferents. Es tracta d'un camp de coneixement en què convergeixen te-

ories i mètodes diversos, perspectives multidisciplinàries que aborden aquesta qüestió sovint de forma antagònica. De forma simplificada, es poden considerar dos enfocaments que influeixen les polítiques de desenvolupament local i que es resumeixen en el quadre següent.

**Taula 1. Enfocaments sobre el desenvolupament local**

|                                          | Perspectiva econòmica                                  | Perspectiva integral                                   |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>Estratègia per al desenvolupament</b> | Competitivitat<br>Desenvolupament econòmic             | Global<br>Desenvolupament econòmic i social sostenible |
| <b>Transversalitat</b>                   | Limitada: promoció econòmica i de l'ocupació           | Integració de les polítiques locals                    |
| <b>Apoderament i actors clau</b>         | Relacions publicoprivades<br>Empreses i agents socials | Implicació de la comunitat<br>Pluralisme               |

Font: elaboració pròpia.

Com a estratègia dominant, la primera s'ha centrat en els aspectes estrictament econòmics, amb la competitivitat com a principal motor de desenvolupament d'un territori. La inversió en recerca aplicada, el foment del coneixement i les noves tecnologies serien també fonaments d'aquest discurs que utilitza la paraula clau de la *innovació*. La innovació seria una de les forces que articulen els processos de desenvolupament econòmic i que els entorns locals poden facilitar i promoure. D'aquesta manera, la visió de les *ciutats emprenedores* també s'inspira en el sector privat i la seva capacitat de reinventar-se per assolir una posició més competitiva (Vázquez, 2005). Les crítiques a aquesta perspectiva qüestionen el seu enfocament excessivament tecnocràtic i, sobretot, la desconexió del desenvolupament local d'altres valors com ara l'equitat, atès que ha optat per prioritzar la competitivitat (Klein, 2005).

Un segon enfocament, en canvi, vehicularia el desenvolupament econòmic amb altres valors i esferes de la vida i, per tant, concebria el desenvolupament local des d'una visió socioeconòmica i integral i destacaria els aspectes relacionals i d'aprofundiment democràtic. Si en el model anterior les relacions publicoprivades monopolitzen els espais de concertació, el paradigma que unifica el desenvolupament econòmic i social parteix de la necessitat d'implicar la diversitat d'actors en un procés de transformació global. Aquesta perspectiva, però, suposa més confrontació d'interessos i conflicte i, per tant, augmenta la dificultat de trobar consensos en el marc d'escenaris més plurals. La ciutat no és vista únicament com un sistema econòmic sinó també com un espai de confrontació, on es materialitza el poder i s'articula l'acció col·lectiva.

Com és lògic, aquestes dues perspectives no apareixen en la realitat de forma tan simplificada i algunes experiències se situen fins i tot a cavall d'una i l'altra i s'intenten complementar. De fet, ambdós enfocaments connecten amb la noció de *governance* o govern en xarxa, ja que parteixen d'una nova forma de relació entre agents socials, econòmics i polítics. Tradicionalment, ha predominat l'èmfasi en la primera opció, encara que algunes propostes i la pràctica municipal més recent han intentat articular un desenvolupament més integral a partir de discursos que conjuguen innovació amb cohesió social i en què l'element de la concertació és un dels aspectes forts que dóna lloc a processos de participació més amplis. Un espai de trobada d'aquestes estratègies, per exemple, es produeix en el camp de l'economia social, un sector encara poc cuidat des de les institucions, però sobre el qual alguns ajuntaments han iniciat iniciatives interessants.

### ***El desenvolupament endogen com a estratègia territorial***

Una alternativa al model de desenvolupament promogut centralitzadament i establert durant els anys seixanta i setanta del segle xx és la que s'ha denominat el paradigma del desenvolupament endogen. Aquest model emergeix en un escenari global marcat per la competència entre territoris i regions i en un moment de crisi del model d'industrialització basat en les grans empreses localitzades a les àrees urbanes. El desenvolupament endogen reconsidera el potencial del territori i atorga un valor específic al capital físic i a la comunitat local. Tot i l'aproximació eminentment econòmica, aquest enfocament també valora altres factors vinculats al territori, com podrien ser el lideratge institucional, l'entorn social i cultural, la cohesió social, la formació i els sistemes d'aprenentatge, la inversió en coneixement i recerca, etc., considerats com a recursos estratègics.

Com transformar les potencialitats i els recursos en desenvolupament dependrà de la capacitat emprenedora i de l'entorn social i institucional (Vázquez, 2005). Des d'aquesta perspectiva, les empreses són els agents claus del desenvolupament local, motiu pel qual cal generar xarxes que promoguin l'intercanvi i la col·laboració, així com la innovació contínua i l'aplicació de tecnologies. Els denominats recursos intangibles serien aquestes capacitats que es concreten en una cultura, una tradició i un context local que faciliten l'augment de la productivitat i la competitivitat de les empreses i afavoreixen la creació de «districtes industrials» o medis innovadors.

En resum, la crisi industrial i la irrupció del denominat postfordisme en l'era global són els detonants d'aquest replantejament del desenvolupament econòmic local que se circumscriu en el model econòmic dominant. Un dels àmbits clau en les estratègies de desenvolupament local han estat les polítiques actives d'ocupació.

### **Les polítiques locals d'ocupació com a prioritat del desenvolupament local**

La recerca d'ocupació per persones desocupades, la prospecció de les necessitats empresarials o la inversió en formació són algunes de les línies d'actuació que demanen

flexibilitat i individualització de les accions i que, per tant, es poden reforçar des de la gestió local. Aquesta idea és impulsada per institucions supranacionals que han incidit, com a mínim en el terreny del discurs, en aquest àmbit d'acció pública. És per això que aquest apartat presenta l'oferta de polítiques locals d'ocupació.

La filosofia de l'activació ja no només afecta les polítiques d'ocupació sinó que emergeix com una de les discussions clau sobre les reformes dels estats del benestar. L'auge de les polítiques actives en els darrers anys coincideix amb els replantejaments dels sistemes de benestar europeus: les noves polítiques actives haurien de substituir, segons algunes perspectives, les «velles i passives» intervencions en el mercat laboral i de protecció social. La nova relació entre polítiques de protecció social i ocupació i la defensa del discurs de l'activació ha ocupat el debat sobre la «modernització» dels sistemes de benestar. De fet, el procés de les polítiques de mercat de treball des dels anys vuitanta ha estat la desregulació progressiva i el retall de drets socials i laborals, incloent-hi les polítiques de garanties de rendes, mentre s'ha intentat potenciar i augmentar la despesa en polítiques actives.

Aquesta dimensió activa de les polítiques representa un canvi important en les polítiques d'ocupació i la seva relació amb les polítiques socials, especialment el salt de les polítiques passives a les actives, que s'ha concretat operativament en la descentralització dels serveis d'ocupació i l'assumpció d'un rol més potent de les institucions locals i regionals en la lluita contra l'atur, però també el qüestionament de la xarxa de protecció social existent per potenciar la inserció laboral davant altres mecanismes d'inclusió (Arriba i Pérez, 2007). Aquests debats també irrompen en un moment de qüestionament de les formes d'actuació i els continguts dels governs que s'han assenyalat anteriorment. El quadre assenjala elements de ruptura i els nous debats i reptes que apareixen i s'expressen en les polítiques actives d'ocupació.

**Taula 2. Filosofies dominants en les polítiques actives d'ocupació**

| Filosofia Activació      | Elements de ruptura                              | Noves potencialitats i reptes                                                                                                                                                    |
|--------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Valors de fons</b>    | Ruptura amb l'universalisme i l'assistencialisme | Perspectiva individual de les polítiques: ocupabilitat i <i>workfare</i><br>Mercantilització                                                                                     |
| <b>Esfera decisonal</b>  | Ruptura amb la jerarquia dels governs estatals   | Territorialització: condició per dur a terme les polítiques actives<br>Col·laboració multinivell                                                                                 |
| <b>Gestió</b>            | Ruptura amb la rigidesa burocràtica              | Noves fórmules de gestió: més flexibilitat i capacitat d'innovació per assolir eficàcia i eficiència<br>Debat lògica pública o privada<br>Enfocaments estratègics i transversals |
| <b>Esfera relacional</b> | Ruptura amb el monopoli públic                   | Govern relacional: cooperació multinivell i entre agents del territori<br>Ampliació del pluralisme                                                                               |

Font: elaboració pròpia.

Com s'assenyala a la primera columna, les principals característiques que definien el govern tradicional són els elements que intenten superar-se. Per tant, la preeminència de les polítiques d'àmbit estatal, la jerarquia multinivell, la separació estricta i jeràrquica de responsabilitats, les respostes assistencials i burocràtiques, l'orientació paternalista cap a la ciutadania i el monopoli de l'administració en el *policy process*, eren alguns dels seus trets definitoris.

La taula apunta, en primer lloc, els nous valors de fons que coincideixen amb les perspectives *workfare*, que arriben del món anglosaxó, i l'orientació a l'ocupabilitat. En l'esfera decisional irrompen altres nivells de govern que qüestionen el monopoli de l'estat central, ja sigui a escala supraestatal, com ara, especialment, els processos de descentralització que es viuen amb especial intensitat en el cas de les polítiques actives d'ocupació. Com a tercer àmbit d'anàlisi, la ruptura suposa un intent de canviar les formes de governar burocràtiques per incorporar nous estils i fórmules de gestió basades en una major eficiència i eficàcia, però donant també marge a la innovació. Finalment, amb l'aparició del que s'ha denominat el govern relacional s'amplia el pluralisme en l'elaboració de les polítiques, especialment amb la concertació amb els agents socials.

Per altra part, les polítiques actives d'ocupació es troben en la paradoxa d'integrar components no econòmics i, per tant, se situen en la intersecció entre política social i econòmica. De fet, es poden considerar les polítiques que més han connectat les estratègies econòmiques amb l'eix del benestar social. Per una banda, han intentat respondre als problemes de fragmentació i exclusió social en el context de mercats laborals cada vegada més inestables, sobretot en moments d'agudització de l'atur. Per l'altra, s'han articulats estratègies per crear ocupació a partir de la dinamització de l'economia de les ciutats. En definitiva, s'han caracteritzat per una àmplia diversitat d'instruments i una capacitat d'innovació destacable.

Una qüestió que marca les polítiques d'ocupació és a quin públic van dirigides en funció de la seva orientació d'oferta o demanda, és a dir, si es focalitzen en el teixit empresarial o bé en les persones excloses del mercat laboral i amb més dificultats d'inserció. Encara que són lògiques complementàries, la prioritització de determinats instruments i l'aplicació d'una orientació o altra dependrà de l'opció política i estratègica de cada ajuntament i de la concepció del desenvolupament local de la qual parteixen.

La diversitat d'accions en el camp de la promoció de l'ocupació present a escala local dona lloc a catàlegs complexos i variats, amb una correlació important segons el nombre d'habitants i les capacitats i els recursos de cada municipi. La següent taula recull un catàleg d'aquesta oferta àmplia de polítiques per a la promoció de l'ocupació.

**Taula 3. Oferta de polítiques i línies estratègiques: tipologia d'intervencions a escala municipal**

| Línia d'intervenció                              | Accions                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Persones aturades                                | Formació ocupacional<br>Serveis d'ocupació: intermediació, assessorament i orientació personalitzada<br>Polítiques d'inserció laboral integrals<br>Formació-inserció (escoles taller, cases d'oficis i tallers d'ocupació)<br>Plans d'ocupació<br>Centres especials d'ocupació |
| Promoció empresarial i creació d'empreses        | Incubadores o vivers d'empreses<br>Iniciatives locals d'ocupació<br>Centres de negocis i innovació<br>Suport a la creació d'empreses i formació i assessorament per crear empreses, autoocupació<br>Estímuls per a la cooperació empresarial                                   |
| Suport a les empreses i diversificació econòmica | Infraestructures i equipaments per a l'activitat econòmica local<br>Modernització sistemes productius i promoció districtes industrials<br>Centres de serveis empresarials<br>Promoció de l'economia local i diversificació                                                    |
| Estudis, prospecció i cooperació                 | Observatoris locals del mercat laboral<br>Agents d'ocupació i de desenvolupament local<br>Foment de pactes i acords territorials permanents                                                                                                                                    |
| Promoció social i econòmica                      | Plans estratègics de desenvolupament social i econòmic<br>Programes transversals en els quals s'inclou la dimensió laboral (plans comunitaris, plans locals d'inclusió, polítiques integrals destinades a col·lectius concrets, etc.)                                          |

Font: elaboració pròpia.

Un conjunt important de mesures es destinen a les persones en atur i constitueixen el nucli de les polítiques d'ocupació (també s'hi poden incloure les persones ocupades que es volen requalificar). En aquest bloc, conviuen programes molt diferents entre si: alguns de dissenyats en els anys vuitanta i que els ajuntaments necessiten adaptar a les noves circumstàncies del mercat laboral amb altres accions de tall més innovador (per exemple, aquelles elaborades gràcies a les iniciatives comunitàries Equal). També cal un equilibri, no sempre fàcil, entre els programes amb orientacions universalistes i els focalitzats en col·lectius específics que requereixen un tractament especial: per exemple, quan es tracta de programes d'inserció laboral destinats a joves amb problemes escolars o dones que han patit violència masclista.

En segon lloc, apareix un bloc d'accions destinat a la promoció empresarial, la dinamització econòmica i el suport del teixit productiu local. Per una banda, programes que pretenen incentivar la creació d'empreses i l'autoocupació i, per l'altra, polítiques focalitzades en el foment empresarial existent, que, tot i que es desmarquen de les polítiques estrictament d'ocupació, acostumen a incloure's també en aquest àmbit d'intervenció, perquè l'objectiu de crear ocupació també hi és present. A més, la necessitat d'anàlisi de la realitat del mercat laboral ha conduït a crear instruments específics d'estudi i prospecció que s'han accentuat amb la proliferació d'espais de concertació com els pactes per l'ocupació. Per acabar, es tenen en compte polítiques de tipus transversal que vehiculen també la creació d'ocupació i la inserció laboral com a objectiu.

### ***De les iniciatives locals d'ocupació al desenvolupament comunitari***

La promoció de l'ocupació local va començar a prendre forma amb els primers ajuntaments democràtics i s'operativitza en nombroses iniciatives. En aquest camp participen multitud d'actors i, en l'esfera institucional, s'encavalquen i col·laboren els diversos nivells de govern. Per aquest motiu, les polítiques actives d'ocupació es poden circumscriure a un determinat ajuntament, però són diverses les administracions implicades i que hi donen suport, incloent-hi els governs autonòmics, el central i la Unió Europea.

Durant els anys setanta i vuitanta, els governs locals van començar a assumir un rol més proactiu en la promoció econòmica de les seves comunitats iniciant un conjunt d'accions per crear i fomentar l'ocupació. Les primeres iniciatives tenien un caràcter eminentment reactiu davant el context de crisi econòmica i les elevades taxes d'atur. Posteriorment, es fan necessaris plantejaments de tipus més promocional i cooperatiu i s'estableixen partenariats on s'articulen el sector públic i el privat. La idea de col·laboració entre actors del territori pren força i les polítiques que s'engeguen ja no tenen només una vessant d'inserció laboral sinó de promoció de l'activitat empresarial a través d'una multiplicitat d'accions. Per exemple, la millora dels polígons industrials, la creació de xarxes i viviers d'empreses, el suport i assessorament per a nous emprenedors, la promoció dels valors empresarials, etc. El pas següent seran les iniciatives de desenvolupament econòmic que assumeixen una dinàmica més relacional i amb un nou component estratègic, principalment en clau de política econòmica i amb una projecció de futur (Brugué i Gomà, 1998).

Per acabar, un salt endavant comportaria una visió del desenvolupament local que es pot qualificar d'integral i que suposa afegir a les polítiques de desenvolupament econòmic la preocupació per la inclusió i la cohesió social. És el que es podria denominar iniciatives de desenvolupament econòmic i comunitari, en què la transversalitat de les polítiques comença, tímidament, a fer-se realitat, alhora que la participació ciutadana guanya força.

En el moment que s'incorpora una visió més estratègica, és imprescindible, per una part, establir sistemes de coneixement i anàlisi de la realitat local i, per l'altra, engegar espais de trobada i concertació per consensuar les línies de futur amb els actors del ter-

ritori. D'aquesta manera, es produeix progressivament una intensificació i confluència d'aquests dos nous factors que permeten impulsar les polítiques actives d'ocupació:

- La **necessitat de coneixement i anàlisi dels mercats laborals** locals es reprodueix tant a escala local com regional i es concreta en l'aparició de diversos mecanismes i instruments d'observació i estudi, moltes vegades amb el suport i sota iniciativa d'administracions locals de segon grau (la creació d'observatoris locals de l'ocupació, estudis i enquestes per conèixer les potencialitats del mercat laboral, la incorporació de personal especialitzat en prospecció laboral i anàlisi, la proliferació d'espais de diàleg i reflexió). Malgrat l'esforç, però, encara són necessaris estudis més coordinats i, sobretot, establir processos d'avaluació de les polítiques, segurament un dels aspectes més febles d'aquestes accions.
- La necessitat de **concertar accions al territori** també pren força, per exemple amb la signatura de pactes territorials, encara que els seus impactes són sovint limitats (Lope, Gibert i Ortiz de Villacian, 2002). Això ha fomentat enfocaments més integrals i la introducció d'aspectes socials en el desenvolupament econòmic: encara que els objectius centrals són les polítiques actives d'ocupació, també apareixen en els acords altres continguts transversals relacionats amb la política industrial i amb la promoció empresarial, les relacions laborals, les polítiques de benestar i cohesió social o les polítiques de medi ambient i sostenibilitat (Gibert, Lope i Rosetti, 2002).

### ***Les prioritats en promoció de l'ocupació: continguts i gestió de les polítiques***

En l'àmbit local han estat nombroses les iniciatives impulsades per generar ocupació, una preocupació que s'ha reflectit en la creació de regidories específiques a molts ajuntaments i en l'increment dels pressupostos municipals. És així com el lideratge local i les opcions polítiques de cada govern emergeixen com una variable clau que explica l'auge d'aquest àmbit de política pública, així com els diversos graus de desenvolupament de les polítiques locals d'ocupació (Subirats, 1987).

A continuació es presenten algunes dades puntuals sobre la despesa a l'Estat i Catalunya i la concreció operativa de les polítiques locals d'ocupació.

#### **a) La despesa en les polítiques actives d'ocupació**

La dependència del finançament extern és important i, en el territori espanyol, els ajuntaments reben fons de les diputacions, les comunitats, l'Estat i la Unió Europea. Segons l'estudi sobre polítiques actives d'ocupació elaborat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP, 2004), els ajuntaments tenen la gestió del 25% al 30% dels recursos totals que a l'Estat espanyol es destinen a les polítiques actives (excloent les bonificacions per contractacions) i gairebé el 30% d'aquest pressupost correspon a finançament municipal propi. En el cas dels ajuntaments més poblats, amb més de 50.000 habitants, l'aportació pròpia a la despesa total en polítiques d'ocupació és del 37% i les diputacions provincials, amb competències en la matèria, hi destinen un 20%

de recursos propis, prenent com a referència l'any 2003. Això representa que entorn del 4% del pressupost municipal consolidat es destina a les polítiques d'ocupació, l'1,5% en el cas de les diputacions provincials. Per altra part, al voltant del 90% de les accions ocupacionals es troben cofinançades, d'aquí la important contribució de les altres administracions a les polítiques d'ocupació a escala local.

En definitiva, l'esforç financer local per a les polítiques actives d'ocupació i la promoció econòmica ha crescut des de principis dels anys noranta, a més, tenint present que no és una competència pròpia de les institucions locals. A aquest augment de la despesa hi ha contribuït decisivament les aportacions d'altres administracions. Es tracta d'un finançament finalista que especialment es destina a sous de participants i personal que gestiona els programes, que beneficien, a més, la comunitat en tant que es tracta de serveis municipals.

Però els marges decisionals en termes pressupostaris no són gaire amplis per als ajuntaments perquè una part important del pressupost es deriva cap a la gestió i administració dels serveis d'ocupació. No obstant això, les experiències en el terreny de l'ocupació són variades i interessants. És a dir, la constricció pressupostària no significa un obstacle per innovar i elaborar polítiques d'ocupació vinculades a les necessitats del territori, una cosa demostrada per l'aportació que fan els mateixos ajuntaments a aquestes polítiques. L'estudi de la FEMP calcula que el 7% del total de la despesa en polítiques actives d'ocupació a tot l'Estat és finançada pels pressupostos locals. Atès que no es tracta d'una competència obligatòria i que la participació municipal en la despesa total de les administracions públiques es troba entorn del 14%, no deixa de ser una dada significativa.

Per altra part, en el territori català, durant els anys noranta la Generalitat va incrementar notablement els recursos destinats a les polítiques d'ocupació alhora que rebia les noves competències, la qual cosa també es va produir amb les diputacions catalanes. L'estudi de la Diputació de Barcelona (2004) sobre la despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments catalans presenta una anàlisi detallada dels pressupostos municipals a partir d'una mostra i quantifica en un terç dels pressupostos aquells dedicats a matèries no obligatòries. Així, es destaca:

- El 33% de la despesa total dels ajuntaments es destina a serveis que no són competències obligatòries, percentatge que representa 244 euros per habitant.
- El 5,6% de la despesa no obligatòria local correspon a la promoció de l'ocupació.

### **b) La gestió municipal de les polítiques d'ocupació**

Les polítiques d'ocupació s'estructuren bàsicament a partir de quatre instruments: societat mercantil; patronat o institut; àrea pròpia de l'ajuntament; o bé dependència d'una altra àrea. En els dos primers casos, són fórmules que doten de més flexibilitat i agilitat la presa de decisions i la gestió en general (compres, contracte de serveis, personal, etc.), mentre que l'àrea es troba inserida dins l'organigrama municipal. El darrer cas, la dependència d'una altra àrea o departament municipal, es pot produir en municipis petits però es troba poc present en el mapa local. En tot cas, l'estructura organitzativa és una decisió política i des dels anys vuitanta han proliferat els instruments de gestió com

ara empreses o instituts autònoms. Seguint l'enquesta realitzada per la FEMP (2004), són els ajuntaments grans els que acostumen a tenir la gestió de les polítiques d'ocupació desconcentrada en empreses o instituts (aproximadament la meitat dels ajuntaments de més de 50.000 habitants), fet que també afecta la gestió del personal, que majoritàriament és eventual.

Aquesta situació és en gran part resultat de la dependència financera dels municipis que necessiten les subvencions per als programes, però aquestes sovint tenen poca continuïtat temporal o generen incertesa sobre el seu futur. La inestabilitat laboral que pateix el personal que treballa en els programes d'ocupació també es produeix perquè els ajuntaments no comprometen més recursos propis en les estructures de gestió (encara que, com s'ha vist anteriorment, la despesa en gestió augmenta considerablement en els darrers anys), una situació que repercuteix en la qualitat i estabilitat de les polítiques. Evidentment, la gestió i l'estructura municipal es reforcen quan les polítiques actives d'ocupació ocupen un espai central entre les prioritats.

## **Escenaris locals i discursos en les polítiques d'ocupació**

---

Finalment, es presenten algunes conclusions de la recerca sobre les polítiques d'ocupació dels 22 municipis catalans amb més de 50.000 habitants,<sup>49</sup> concretament en el camp del discurs polític. El perfil de les responsabilitats en matèria d'ocupació, la documentació disponible i els posicionaments de les persones que estan al capdavant d'aquestes polítiques han estat les principals fonts d'informació utilitzades. Un fet ja destacable és que, malgrat que les competències en matèria d'ocupació no són municipals, tots els ajuntaments estudiats gestionen i elaboren polítiques i hi aporten recursos propis.

Un primer indicador que pot assenyalar el grau d'importància política de les accions per a l'ocupació és si aquestes es troben sota una tinència d'alcaldia. De les regidories d'ocupació dels ajuntaments estudiats, més de la meitat ostenten al mateix temps una tinència d'alcaldia. En tots aquests casos assumeixen també les competències de promoció econòmica i desenvolupament.

En l'escenari polític local català s'ha produït una tendència creixent a la creació de governs en coalició. Un segon indicador remet al partit que s'ocupa de les polítiques d'ocupació, ja que tots els governs locals estudiats estan formats per dues o tres forces polítiques. Una majoria d'aquestes responsabilitats polítiques, concretament 15 casos, està atribuïda al mateix partit que ocupa l'alcaldia i, per tant, es pot deduir que s'atribueix una importància estratègica a aquesta matèria. No és sorprenent que el PSC, la formació política que domina l'escena municipal de les grans ciutats catalanes (només

---

<sup>49</sup> A més de l'exploració documental, per elaborar aquest mapa de les polítiques locals d'ocupació s'han sol·licitat entrevistes en profunditat a representants electes locals i, en alguns casos, s'ha entrevistat responsables executius de les polítiques d'ocupació entre els anys 2005 i 2006.

es troba exclosa en el cas de tres governs locals de més de 50.000 habitants), tingui una presència forta en l'àmbit de la promoció econòmica i de l'ocupació, ja que ostenta el 68% de les regidories d'aquests municipis.

Per altra banda, cal assenyalar que homes i dones ocupen les carteres relacionades amb les polítiques d'ocupació de forma bastant equitativa. Encara que més de la meitat són homes, al capdavant del 41% de les regidories responsables de les polítiques d'ocupació es troben dones, però d'aquestes només tres tenen rang de tinenta d'alcalde, la qual cosa implica un menor pes polític en l'estructura del govern local. Aquesta situació, per altra part, es confirma en la resta d'ajuntaments catalans, en què les dones tenen una menor presència en la junta de govern local i és molt menor el seu nomenament com a tinentes d'alcalde.<sup>50</sup>

En tercer lloc, la denominació que adopten les regidories en les quals s'emmarquen les competències d'ocupació es troba relacionada predominantment amb la promoció econòmica de la ciutat: en 15 ajuntaments les polítiques d'ocupació es troben integrades en una àrea de promoció de la ciutat, promoció econòmica i desenvolupament local. En canvi, les polítiques d'ocupació s'integren en una àrea social en quatre casos i només en tres ajuntaments es decideix crear una regidoria específica.

Respecte de les entrevistes realitzades, el discurs dels càrrecs electes és un material valuós per entendre els plantejaments conceptuals de les polítiques, encara que no sempre tinguin una correspondència directa amb la pràctica municipal. Un primer argument generalitzat és que els ajuntaments no poden adoptar una posició passiva davant els problemes del mercat laboral. Totes les forces polítiques als governs municipals, com també expressen els plans d'acció municipal, adopten el discurs de la creació d'ocupació i l'atenció als col·lectius més desfavorits per la via de la inserció laboral com a prioritat programàtica. Aquest acord expressa la voluntat dels governs municipals d'actuar sobre els problemes socials independentment de si en tenen les competències.

El grau de coneixement de la realitat socioeconòmica del municipi és cada vegada més exhaustiu i s'actualitza de forma casi permanent, fet que facilita el disseny de les polítiques d'ocupació. El retrat del mercat laboral que ofereixen les entrevistes té unes característiques coincidents a tots els municipis, però també es constaten diferències segons l'èmfasi i l'enfocament dels problemes dels diferents discursos polítics. Gairebé totes les entrevistes consideren que es produeix un decalatge entre les necessitats del mercat laboral i les habilitats i capacitats formatives de la població i també s'apunta a

<sup>50</sup> En trenta anys de democràcia local s'ha avançat, però la proporció de 23% de dones electes sobre el total mostra encara una situació de desigualtat, per exemple, si es compara amb els països nòrdics, on la presència de dones en la política local se situa entre el 30 i 40% (Corcoy, 2004). Així es demostra en els ajuntaments catalans en el moment de l'estudi: dels 22 consistoris estudiats, només quatre ajuntaments tenen una dona com alcaldessa (Rubí, Girona, Sant Boi i Badalona). Cal destacar, però, aquest 40% de dones al capdavant de les polítiques d'ocupació, ja que tradicionalment les activitats relacionades amb la promoció econòmica i el desenvolupament local han estat monopoli masculí.

les condicions laborals caracteritzades per sous baixos, alta temporalitat, rotació, intermitència amb l'atur, escasses perspectives, etc., encara que les polítiques incideixen poc en aquests aspectes.

Com a **elements coincidents**, en els discursos planegen de forma explícita o implícita quatre qüestions presents en la quasi totalitat de les entrevistes:

- a) La consideració que **la inclusió social s'aconsegueix principalment a través de l'ocupació**, discurs que potencia les polítiques actives d'ocupació com a solució als processos d'exclusió.
- b) **L'aposta per la individualització de les polítiques**: les diagnosis i els itineraris personals i adaptats a cada persona/col·lectiu comporten una major focalització i especialització de les polítiques i una diversificació en microprogrames per a la inserció laboral. Aquesta focalització també suposa una oportunitat per a l'experimentació constant, encara que el perill d'una excessiva fragmentació i estigmatització dels col·lectius també hi és present.
- c) La doble vessant de les polítiques d'ocupació: per una part, cal **atendre els col·lectius més vulnerables** i que tenen més dificultats d'inserció laboral i, per l'altra, una visió emprenedora de les polítiques d'ocupació que posi l'èmfasi en la **promoció empresarial**. Els ajuntaments buscaran un equilibri i una confluència entre les orientacions a l'oferta i la demanda, tot i que posant l'èmfasi més en una o altra.
- d) **Adaptació constant al mercat laboral**: un requeriment dels serveis i recursos per a l'ocupació és la seva flexibilitat i una de les qüestions més criticades és la limitació dels ajuntaments per poder actuar quan ho necessiten i dissenyar amb més llibertat els seu propis programes.

Com a **elements divergents**, apareixen diferències que sovint són més matisos que no pas visions radicalment oposades. Encara que s'assenyalen les constriccions per dissenyar polítiques, els discursos, les prioritats i les pràctiques municipals tenen un marge decisonal i un estil propi de gestió que se sustenten en valors i prioritats polítiques. En aquest sentit, apareixen perspectives que poden arribar a ser antagòniques o marcar diferències entre les polítiques, però que, al mateix temps, poden conviure i, inclús, complementar-se.

- **Atenció a les persones que pateixen exclusió laboral o promoció de l'economia local**. Encara que aquestes dues opcions no s'exclouen, es poden percebre diferents èmfasis en les estratègies ocupacionals, entre les que identifiquen les polítiques des de la seva dimensió més social i d'inclusió i els discursos que prioritzen la promoció econòmica i el desenvolupament local com a via principal per crear ocupació.
- **Assistencialisme o apoderament**. Un dilema present en els discursos es refereix al tractament que s'ha de donar a les persones en situació d'atur, algunes de les quals viuen situacions personals molt difícils. En aquest cas, l'esfera dels valors també mostra contradiccions si els discursos tracten les persones com a subjectes passius i simples receptors d'accions, o si les polítiques han d'intentar fomentar la seva autonomia en el marc d'un projecte vital que necessita diversos suports. Les

escasses experiències de participació ciutadana en el disseny o seguiment de les polítiques d'ocupació corroboren una visió més aviat vinculada a la noció d'usuari dels serveis. Aquesta qüestió és políticament sensible i té vincles amb la concepció de fons sobre l'exclusió social i laboral i com combatre aquests problemes.

Per concloure, es poden detectar quatre discursos presents en l'àmbit local, que presentem tot seguit.

Un primer discurs, molt minoritari, coincidiria amb la filosofia de les primeres iniciatives locals per l'ocupació: unes polítiques reactives i amb un caràcter paternalista i controlador. Tradicionalment, les polítiques destinades als col·lectius amb més dificultats partien d'una visió assistencialista que considerava les persones incapaces de superar la seva situació d'exclusió de forma autònoma.

Els altres tres discursos estan molt més presents, amb més o menys força, entre els regidors i les regidores responsables de l'àmbit de l'ocupació. Un segon discurs, present de forma majoritària, tindria per objectiu incrementar l'ocupabilitat: l'assumpció d'aquest concepte força individualitzador dels problemes d'exclusió laboral apareix com una prioritat a gairebé totes les entrevistes realitzades. Un tercer discurs concebria els problemes d'exclusió laboral des d'una perspectiva eminentment social i la quarta línia discursiva, de forma oposada a la darrera, sostindria que l'augment de la competitivitat i la dinamització de l'economia local haurien de ser les prioritats per crear ocupació.

En definitiva, les declaracions de principis que expressen regidors i regidores coincideixen en la defensa de la cohesió social, la igualtat d'oportunitats i l'esforç per inserir en el mercat laboral els col·lectius i les persones amb més dificultats. Malgrat les coincidències generals, es detecten línies discursives que assenyalen el predomini de valors que es poden situar en l'eix ideològic i que orienten de forma diferenciada les polítiques d'ocupació locals.

## Notes finals

S'ha destacat el major protagonisme dels governs locals, que es demostra en una agenda de polítiques més diversificada, en l'assumpció de rols més estratègics i en una major sensibilitat per obrir l'elaboració de les polítiques a altres agents del territori. En el pla teòric, s'han definit el grans eixos de les polítiques locals i com aquestes necessiten interrelacionar-se i aplicar pràctiques transversals, com es demostra en el camp de les polítiques de desenvolupament local.

L'article presenta diversos enfocaments sobre el desenvolupament local: encara avui dia predomina la perspectiva lligada a la promoció econòmica, però emergeixen experiències que apunten a una major relació amb les polítiques d'inclusió social i comunitàries. En el debat sobre les potencialitats del territori, però, s'ha plantejat que la perspectiva del desenvolupament local en el marc de la globalització és, sovint, excessivament optimista i no té en compte les limitacions dels governs locals ni la diversitat dels ens locals que existeixen amb diferents capacitats de resposta.

Concretament, les polítiques actives d'ocupació ocupen un lloc preeminent en les estratègies de desenvolupament local i es troben en la frontissa amb les polítiques d'inclusió social. Les polítiques d'ocupació han tingut un cicle expansiu a escala local malgrat les limitacions competencials i pressupostàries. No obstant això, el traspàs de responsabilitats a l'escala local s'ha produït sense els recursos suficients i la programació de les polítiques *top-down* atorga encara marges limitats als governs locals. A més, s'ha produït una defensa de l'activació sense qüestionar les polítiques de regulació del mercat laboral o la retallada de drets de protecció contra l'atur, un tema que en un moment de crisi com l'actual retorna al debat públic.

Tal com es desprèn del mapa de casos estudiat, l'atur és considerat un dels problemes socials de primera magnitud, fet que comporta un important nivell de centralitat de les polítiques d'ocupació en l'agenda local. Una anàlisi dels discursos polítics i els principals documents municipals mostra que l'orientació a l'ocupabilitat és la predominant, és a dir, un enfocament individual del problema de l'atur. En conseqüència, l'acció pública intenta respondre de forma particularitzada amb la irrupció dels microprogrames i itineraris d'inserció destinats als col·lectius en risc, la qual cosa suposa una redefinició de les polítiques més clàssiques. No obstant això, les persones que accedeixen a aquests programes no són considerades agents actius de les polítiques sinó receptors que han de convertir-se en «ocupables» i «adaptables» al mercat laboral. Davant aquest visió individualitzadora, és lògic que les experiències de participació comunitària en aquest camp de la política pública siguin més aviat limitades.

Majoritàriament, l'exclusió laboral es considera un problema quan es produeix una situació de ruptura amb el mercat laboral, mentre que les situacions de precarietat no són considerades una problemàtica a respondre des dels governs locals. Malgrat això, es començava a introduir en els discursos i en algunes experiències elements més qualitatius sobre l'ocupació (per exemple, polítiques també destinades a persones ocupades en situació temporal o el foment de la responsabilitat social corporativa en aquesta matèria). Malauradament, en un context de crisi econòmica i increment de l'atur, la qualitat de l'ocupació és un valor que es troba supeditat a la inserció laboral i que, per tant, encara se situa més en un segon pla.

## Bibliografia

---

- ARRIBA, A.; PÉREZ, B. «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación». A: *Política y Sociedad*, núm. 44(3), 2007, pàg. 115-133.
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. (eds.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- BOGASON, P. *Public policy and local governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
- BOISIER, S. «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?» A: *Revista de la CEPAL*, núm. 86 (2005), pàg. 47-62.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1998.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era informacional*. Madrid: Taurus, 2004.
- CORCOY, M. *Els governs locals, lluny d'assolir la democràcia paritària*. Barcelona, 20 de maig. Diàlegs: Gènere i informació. Fòrum 2004.
- DENTERS, B.; ROSE, L. *Comparing local governance. Trends and developments*. Londres: McMillan, 2005.
- FEMP. *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*. Madrid: Informes y Estudios del MTAS, 2004.
- FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2000.
- GIBERT, F.; LOPE, A.; ROSETTI, N. «Los pactos locales por el empleo: los casos del Vallés Occidental y de Mataró». A: *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002, pàg. 207-232.
- GOSS, S. *Making Local Governance Work*. Hampshire: Palgrave, 2001.
- HERNANDO, M. *El desenvolupament local*. Barcelona: Editorial UOC, 2007.
- KLEIN, J. L. «Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal». A: *Revista eure*, núm. 94, vol. XXXI (2005), pàg. 25-39.
- LE GALÈS, P. *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- LEACH, R.; PERCY-SMITH, J. *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- LOPE, A.; GIBERT, F.; ORTIZ DE VILLACIAN, D. *Atajar la precariedad laboral: la concertación local, ¿un marco para abordar las nuevas formas de empleo?* Barcelona: Icària, 2002.
- SENNETT, R. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2000.
- STOKER, G. *Transforming local governance. From Thatcherism to New Labour*. Londres: McMillan, 2004.
- SUBIRATS, J. *Iniciatives econòmiques locals i concertació social*. Bellaterra: Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, 1987 (mimeo).
- VÁZQUEZ, A. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch, 2005.



## 1.6. Atención a la dependencia, servicios sociales y coordinación sociosanitaria

---

Fernando Fantova<sup>51</sup>

### Resum

En aquest article parlem de la dependència entesa com la situació d'algunes persones amb discapacitat que necessiten ajuda externa significativa per a les activitats de la vida diària. Freqüentment les persones en situació de dependència necessiten de forma simultània i important l'atenció dels serveis socials i dels serveis sanitaris. Aquesta és la raó per la qual es necessita la coordinació (i en ocasions la integració) entre aquests dos tipus de serveis, en el marc d'una política global i inclusiva per a les persones amb discapacitat.

### Abstract

*In this article we talk about dependence as a situation faced by some people with disabilities requiring significant assistance for daily life activities. People with dependence usually need simultaneous and significant attention from health services and social services, and this is why coordination (and sometimes integration) between these two kinds of services is required within the context of a global and inclusive policy for people with disabilities.*

### Introducción

---

Este texto se ofrece como material relacionado con una sesión de trabajo dentro del seminario permanente de formación para el personal de los planes locales de inclusión social organizado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas y el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalidad de Cataluña en 2007. En el primer apartado, titulado «Ante la dependencia», se presentan algunos fragmentos del documento así titulado, elaborado en un seminario que tuvo lugar en Bilbao en 2006. En el segundo apartado, titulado «Coordinación sociosanitaria», se adaptan partes de un material preparado para el Programa de Gestión Directiva de Organizaciones No Lucrativas de la Fundación Luis Vives. El tercer apartado, titulado «Inclusión social y discapacidad», se basa en la ponencia titulada «Exclusión e inclusión social: una aproximación desde el

---

<sup>51</sup> Consultor social.

ámbito de la discapacidad», presentada en el Tercer Congreso Internacional de Discapacidad, celebrado en Medellín, Colombia, en septiembre de 2006 (textos más completos y referencias en <http://www.fantova.net>).

## Ante la dependencia

---

Cuando hablamos de **dependencia** nos referimos a la situación en la que una persona necesita ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida diaria. Entre esas actividades de la vida diaria han de considerarse tanto las básicas (de autocuidado, domésticas...) como otras instrumentales que resultan esenciales para la participación en entornos educativos, laborales o sociales en general. La dependencia es un proceso dinámico y cambiante. Es un fenómeno multidimensional afectado por la interacción de factores físicos, emocionales, intelectuales, relacionales, sociales, jurídicos y económicos, entre otros. Por ello existe una gran diversidad y heterogeneidad dentro de la población en situación de dependencia: en cuanto a su edad, en cuanto a las causas de su situación, en cuanto a las capacidades que tienen limitadas o en cuanto a las necesidades de apoyo que presentan.

Las situaciones de dependencia pueden acarrear sufrimiento a las personas que las viven, posiblemente mayor cuanto más solas se encuentren. Sin embargo, la dependencia no debe entenderse y presentarse, globalmente y en primera instancia, como un **problema**, tal como a veces se hace. El ser humano puede ser autónomo, capaz de elaborar su propio proyecto de vida, pero no es autosuficiente sino que necesita siempre la intervención de otros seres humanos para satisfacer sus necesidades.

La dependencia y la **atención a la dependencia**, ciertamente, no son cuestiones o fenómenos nuevos. Siempre ha habido personas en situación de dependencia y siempre han existido importantes y valiosas respuestas a la dependencia desde los más diversos agentes e instancias sociales. Las familias (y singularmente las mujeres) han venido históricamente dando soporte a sus miembros en situación de dependencia. Se manejan datos según los cuales, en nuestro país, tres de cada cuatro personas en situación de dependencia reciben cuidados por parte de algún familiar (en cuatro de cada cinco casos, mujeres).

En los últimos años nos encontramos ante un importante **incremento** global del número y la intensidad de las situaciones de dependencia en nuestra sociedad. Las diversas estimaciones sobre el número de personas en situación de dependencia en nuestro entorno se sitúan en una horquilla que puede ir del 2% al 4%, señalándose que entre un tercio y un cuarto de las personas en situación de dependencia tendría menos de 64 años. Otro dato a tener en cuenta es que casi dos tercios de las personas en situación de dependencia son mujeres. El incremento de las situaciones de dependencia que se viene produciendo en los últimos años está unido en buena medida al envejecimiento de la población y es consecuencia, en gran parte, de nuestros avances colectivos en cuanto a atención sanitaria, bienestar social y calidad de vida.

## Coordinación sociosanitaria

---

Quizá la mejor manera de comenzar este apartado sea presentando un caso práctico.

### Caso 1. Esperanza Roca

Esperanza Roca es una mujer soltera de setenta años. Vive sola en un cuarto piso de una casa sin ascensor en el casco histórico de una ciudad. La demencia leve y la artritis reumatoide que padece son las principales preocupaciones de la médica que le corresponde en su centro de salud, quien intenta llamarle por teléfono y visitarle con frecuencia. El tratamiento de la artritis requiere de un cuidadoso control de la administración de los correspondientes fármacos y se vería complementado de forma interesante con algún tipo de ejercicio de rehabilitación física que, en este momento, Esperanza no realiza.

Una de sus vecinas, que suele ofrecerle ayuda en algunas labores domésticas o en la realización de compras, le ha sugerido en varias ocasiones que necesitaría algún tipo de ayuda domiciliaria, pero Esperanza se niega a que ninguna persona extraña entre en su casa. La vecina está crecientemente preocupada pues tanto Esperanza como su casa están cada vez más sucias y deterioradas. En una ocasión provocó una inundación al vecino de abajo por dejarse un grifo abierto.

Dentro del amplio campo de la acción pro bienestar social nos ubicamos en el **ámbito sociosanitario** en la medida en que una serie de personas reciben prestaciones (o, dicho de forma más general, participan en actividades) propias o características de la rama sanitaria y de la de servicios sociales de forma significativamente coordinada (o integrada). Para ello:

- a) La persona tiene que tener necesidades correspondientes a ambas ramas de actividad.
- b) La necesidad ha de ser relativamente importante en ambas áreas y, consiguientemente, habrá de serlo la duración o intensidad (o ambas) de la atención propia de las dos ramas.
- c) Deseablemente, ha de haber sinergias entre las intervenciones propias de los servicios sociales y las propias de los servicios sanitarios. Es decir, se ha de producir un efecto multiplicador entre los procesos y efectos de ambos tipos de intervención, beneficioso para la atención y, en definitiva y fundamentalmente, para la persona usuaria.

Partiendo de que existen prestaciones y actividades más propias o típicas de los servicios sociales y de los servicios sanitarios (y que tanto los unos como los otros están estructurados o institucionalizados con cierta autonomía), vamos a utilizar el término de *coordinación* para referirnos a cualquier proceso o mecanismo que haga posible (de forma más directa o más indirecta) que las personas reciban esa atención que incluye en forma significativa prestaciones o actividades propias de las dos ramas citadas. Reservaremos el término *integración* para aquellas situaciones o intervenciones en las que la coordinación

sea más estrecha, más fuerte, más estable, más duradera... Con una expresiva metáfora, se ha hablado, en este sentido, de una integración *sin costuras*.

Por otra parte nos parece necesario, en este punto, **desechar** algunas definiciones o concepciones de la coordinación sociosanitaria que a veces encontramos en la literatura o en la práctica cotidiana. Así, en primer lugar, hemos de poner en cuestión aquellas concepciones de la coordinación sociosanitaria que, de forma explícita o implícita, la restringen a un determinado grupo poblacional, como es, por ejemplo, el de las personas en situación de dependencia funcional. No cabe duda de que las personas en situación de dependencia son un público objetivo de primera importancia en el ámbito sociosanitario pero, como veremos en las siguientes páginas, no el único.

Igualmente queremos rechazar cualquier definición de lo sociosanitario que lo escore en mayor medida hacia una de las dos ramas o, peor aún, que lo considere como parte, exclusivamente, de una de ellas. En nuestra consideración, como se verá, los servicios sociales y los sanitarios tienen, en principio, un estatus equivalente en el entramado de la acción pro bienestar y, por lógica, tanto en una rama como en la otra encontrará cabida lo sociosanitario.

En tercer lugar hemos de cuestionar la equiparación de la coordinación sociosanitaria con los denominados *cuidados de larga duración*, concepto muy utilizado en la literatura especializada. De nuevo hemos de reconocer la relevancia de los cuidados de larga duración dentro del ámbito sociosanitario, pero éste no puede desentenderse de los procesos de duración corta o media, que también requieren, en muchos casos, de la correspondiente coordinación sociosanitaria.

Por último también hay que alertar contra la confusión que, a nuestro juicio, supone identificar coordinación sociosanitaria con atención residencial. Tanto en la atención sanitaria como en los servicios sociales hay servicios que se prestan en régimen o modalidad residencial (es decir, incluyendo el alojamiento de la persona como parte del paquete de cuidados) y lo mismo ocurre en el ámbito sociosanitario. Sin embargo, no sólo hay que recordar que existen muchos servicios que no tienen carácter residencial (u hospitalario), sino que, como tendremos ocasión de comentar, se tiende a ver como preferible, en general, que las personas destinatarias de la atención permanezcan en sus entornos hogareños, familiares, convivenciales y comunitarios naturales o habituales.

En cualquier caso, una vez realizadas las anteriores clarificaciones conceptuales, también debemos decir que esas aproximaciones a la coordinación sociosanitaria que hemos criticado como parciales, sesgadas o, en todo caso, cuestionables, tienen, seguramente, su razón de ser por el **contexto** en el que ha surgido en nuestro entorno y en los últimos años la cuestión sociosanitaria. La cuestión sociosanitaria aparece en el debate de la política social vinculada al hecho de que, en buena medida por el aumento del número de personas en situación de dependencia funcional, se incrementa la necesidad de cuidados con ingredientes tanto de carácter sanitario como de servicios sociales y la prolongación e intensidad de estos cuidados.

En este contexto, el debate sociosanitario, igualmente, aparece muy conectado con el reto que sienten cada vez con más fuerza los sistemas formales de favorecer y po-

tenciar los apoyos y redes sociales y comunitarias que revelan una importancia crítica para las personas en situación de dependencia, entre otras. Esto ocurre en ocasiones por razones más bien de tipo técnico (pensando en la calidad de vida de las personas) y en otras más bien por razones económicas (abaratar costes de los sistemas formales de protección social).

También hay que situar la emergencia del debate sociosanitario en un contexto de incremento de la conciencia y el poder de las personas usuarias de los servicios, sea (en mayor o menor medida) en clave de sujetos de derechos, de consumidoras más exigentes o de participantes responsables en la vida comunitaria. En la medida en que las personas usuarias se empoderan, hacen entrar en crisis con más facilidad una lógica sistémica demasiado atada a la definición preestablecida de cada una de las ramas y demasiado poco orientada a sus necesidades, demandas y expectativas.

Por otro lado, no podemos ocultar que, en muchos contextos, el principal elemento dinamizador del debate sociosanitario es el que tiene que ver con la existencia de diferentes fórmulas de financiación de los servicios sociales y los servicios sanitarios. Al no existir o ser menor la participación económica de las personas usuarias en los servicios sanitarios, la consideración de unos servicios como *sociosanitarios* puede ser utilizada en muchos casos como *bandera de conveniencia* para sacarlos del sistema sanitario y pasarlos al de servicios sociales donde, al existir el sistema de copago, cabe la posibilidad de cobrar por ellos. Por otro lado no cabe olvidar que también ha influido en la emergencia de lo sociosanitario la quiebra de la práctica secular de atención a situaciones crónicas por parte de la rama sanitaria (particularmente en los hospitales) o la reforma psiquiátrica.

En cualquier caso, por lo tanto, hemos de situar el debate sociosanitario en un contexto en el que el incremento de las situaciones de dependencia funcional y la emergencia y consideración de otras situaciones individuales complejas ponen en crisis un modelo de bienestar que suponía que las redes familiares y comunitarias se harían cargo de proporcionar a las personas importantes apoyos y, entre ellos, el apoyo suficiente para *gestionar* su relación con los sistemas o redes formales de protección social (básicamente sanidad, educación y pensiones). En este contexto, por más que los entornos familiares sigan desempeñando un papel fundamental e insustituible, emerge la necesidad de fortalecer de una u otra manera la rama de los servicios sociales como condición necesaria para la coordinación sociosanitaria y para una nueva forma de articulación entre los entramados formales de bienestar y las redes informales familiares y comunitarias.

## Caso 2. Julián Camacho

Julián Camacho es un niño de doce años con parálisis cerebral y discapacidad intelectual con necesidad de apoyo generalizado. Vive con su madre, su padre y sus dos hermanas menores. Acude diariamente a un centro de día gestionado por una entidad voluntaria y concertado con el Departamento de Servicios Sociales de la comunidad autónoma en la que vive.

En los últimos años Julián ha tenido que ser hospitalizado un promedio de cuatro veces al año, con síntomas de fiebre repentina y fatiga, por episodios de neumono-

nía provocados por catarros o por aspiración de comida. Una vez hospitalizado es tratado con antibióticos y se le proporciona oxígeno.

En los períodos de hospitalización, la familia de Julián encuentra dificultades para organizarse de modo que el padre o la madre puedan estar con él. Por otra parte, tras los períodos de hospitalización, Julián muestra por algún tiempo rechazo a volver al centro de día.

De forma natural, en el desarrollo social se van configurando ámbitos de actividad que corresponden a determinadas necesidades sociales. Es decir, dentro de ese amplio campo de las necesidades sociales se van delimitando *parcelas* que corresponden a conjuntos más o menos articulados y coherentes de respuestas organizadas que corresponden a esos tipos de necesidad social.

Así pues, lo que distingue a esos ámbitos o **ramas** de actividad es el tipo de necesidad al que cada una de ellas da respuesta o, dicho de otra manera, la finalidad que les es propia y característica. También, igualmente, determinadas prestaciones o actividades (y estructuras y recursos) que son más típicas o características de cada una de esas ramas de actividad, precisamente porque están especialmente orientadas a dar respuesta al tipo de necesidades que corresponde a cada rama o ámbito de actividad. Uno de los esquemas más aceptados a la hora de identificar y diferenciar las ramas de la acción pro bienestar es la que distingue las seis siguientes: educación, sanidad, empleo, vivienda, garantía de ingresos y servicios sociales. A veces se hace una versión reducida de este esquema cuando se habla de los cuatro pilares de los sistemas de bienestar: educación, sanidad, garantía de ingresos y servicios sociales.

El referente (en cuanto a necesidades correspondientes o finalidades propias) para las prestaciones y actividades de la rama **sanitaria** sería, en su momento, la enfermedad y, más modernamente, la promoción de la salud, término para el cual podemos encontrar definiciones más restrictivas (en términos de ausencia de patologías) o más ambiciosas (en términos, por ejemplo, de calidad de vida). Si nos fijamos, la salud no es el resultado, principalmente, de la asistencia sanitaria (lo mismo ocurrirá con los fines de las otras ramas). Sin embargo, tales fines (la salud en este caso) son tan importantes que prácticamente en todas las sociedades se han configurado y desarrollado ramas estructuradas de actividades que se orientan a su consecución.

Así pues, la rama sanitaria se orienta a prevenir y tratar las enfermedades (o, hasta cierto punto, a paliar sus consecuencias) y, en la medida en que sus medios lo permiten, a lo que suponga recuperación, conservación y promoción de la salud de las personas. La segunda mitad del siglo xx es un período caracterizado por el desarrollo tecnológico en la medicina y otras disciplinas sanitarias, así como por la creciente especialización y el recurso a la hospitalización (sin olvidar que ésta se ha practicado desde muy atrás con las personas desamparadas). Sin romper totalmente esta tendencia, la Conferencia de Alma Ata de la Organización Mundial de la Salud (1978) simboliza un proceso de compensación o reequilibrio mediante el reforzamiento de la atención primaria y la medicina familiar y comunitaria que reivindica una mirada y una atención más global u holística a la persona en su entorno.

En lo relativo a los **servicios sociales**, hemos de partir de que, en nuestro entorno, en las comunidades científicas, técnicas e institucionales (más o menos tramadas y) más o menos vinculadas a los servicios sociales no contamos con una definición de consenso suficientemente acogida y aplicada por los agentes relevantes en el escenario o los escenarios de los servicios sociales. Aquí se propone comprender los servicios sociales en términos de prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general. Dicho de otra manera, entendemos que el tipo de necesidad al que han de responder los servicios sociales es el que tiene que ver con el ajuste existente o deseable entre la capacidad autónoma de desarrollo de las personas en sus entornos vitales y el apoyo social disponible en las redes familiares y, en general, sociales con las que están vinculadas.

Una propuesta como ésta supone, especialmente, rechazar aquellas definiciones de los servicios sociales que no identifican un tipo de necesidad que cualquier persona pueda presentar sino una variedad de necesidades de unos determinados tipos (o colectivos) de personas. También intentamos superar aquellas definiciones de los servicios sociales que los ubican como subsidiarios de otras ramas de la acción pro bienestar social, como una suerte de *camión escoba* que se haría cargo de las disfunciones o fracasos de las otras ramas.

Tanto en los servicios sanitarios como en los servicios sociales el *valor añadido* fundamental que pueden esperar las usuarias y usuarios es aportado, sin duda, por las prestaciones o **actividades** características de cada una de las ramas. En el caso de la asistencia sanitaria serán el diagnóstico médico, la intervención quirúrgica, la prestación farmacéutica, los cuidados paliativos... En el caso de los servicios sociales, el diagnóstico social, la asistencia personal, el acompañamiento social, la mediación comunitaria...

Ahora bien, estas prestaciones y actividades vendrían a ser como los *ingredientes* de los servicios sociales y sanitarios. Como tales ingredientes, estas prestaciones no suelen ir solas, sino acompañadas de otras en el marco de *servicios* que, junto a las prestaciones y actividades fundamentales, es decir, las que son características de la rama, suelen contener:

- Prestaciones y actividades complementarias o de soporte, tales como el alojamiento o la alimentación que se brindan, por ejemplo, en un hospital o en una residencia.
- Prestaciones y actividades propias o características de otras ramas, como los cuidados de enfermería que se brindan en un centro de día o las clases a escolares que se dan en un hospital.
- Actividades de gestión y gobierno del servicio o de la unidad organizativa correspondiente (...).

### Caso 3. Marina Rubert

Marina Rubert tiene 35 años y un largo historial de consumo de drogas ilegales. En este momento está incorporada a un tratamiento en virtud del cual acude regularmente a un centro de la red sanitaria a recibir la correspondiente dosis de metadona. Tiene sida y, consiguientemente, por sus bajas defensas, padece frecuentes infecciones intestinales y respiratorias.

Marina no tiene un domicilio fijo y frecuentemente duerme en la calle. Acude ocasionalmente a un centro de noche que gestiona una asociación con financiación de los servicios sociales municipales. En los últimos años ha realizado trabajos remunerados de forma esporádica.

Por efecto del consumo de drogas, padeció hace algunos años una psicosis y precisa medicación bajo seguimiento psiquiátrico. En algunas ocasiones ha abandonado la medicación y su estado ha empeorado, necesitando un ingreso en un hospital psiquiátrico.

## Inclusión social y discapacidad

---

El concepto de **exclusión social** ha ganado presencia en el ámbito de la política social (incluso como su objeto principal o preocupación fundamental) en las últimas décadas. Si analizamos la reconceptualización que ha tenido lugar en el mismo período en relación con la discapacidad, el propio concepto de discapacidad ha incorporado (en forma más explícita o más implícita) la dimensión de la exclusión o inclusión social como una dimensión clave, de suerte que no cabría entender las situaciones de discapacidad, sin tomar en cuenta dicha dimensión.

Así, la Organización Mundial de la Salud establecía en los ochenta del pasado siglo la diferenciación entre deficiencia, discapacidad y minusvalía y en su Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (consultar <http://www.who.int>), aprobada al comenzar el nuevo siglo, vuelve a aproximarse a la discapacidad comprendiéndola como un fenómeno complejo en el que hay que tener en cuenta, junto a las deficiencias (o problemas en las estructuras o funciones corporales), las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación (otorgando gran importancia a los factores ambientales).

Si nos fijamos, la definición de la dependencia se sitúa en el segundo de los niveles de la definición de la Organización Mundial de la Salud, el de las limitaciones en la actividad, y configura, por decirlo en pocas palabras, las situaciones de dependencia como un subconjunto de las situaciones de discapacidad, de suerte que todas las personas en situación de dependencia tendrían, por definición, una discapacidad, mientras que lo contrario no siempre es cierto.

Muchas veces no acabamos de caer en la cuenta de la medida en la que esta manera de ver la discapacidad, esta manera compleja e interactiva de mirar a las personas con discapacidad representa un cambio de paradigma, un cambio significativo respecto a formas en las que a lo largo de la historia, y frecuentemente aún en la actualidad,

se contempla el fenómeno. Según este paradigma, cuando María (trabajadora de una asociación que brinda apoyos a personas con discapacidad) y Mariano (persona con discapacidad a la que atiende esa asociación) se relacionan se están construyendo como personas y por tanto también están construyendo la discapacidad de Mariano. La discapacidad no es una característica de Mariano sino un fenómeno complejo que afecta a Mariano en cuya construcción (o deconstrucción) María participa.

La integración no es la incorporación de un elemento en un conjunto sin cambios en éste. La integración es un proceso en el que hay adaptación mutua entre las personas que estaban marginadas y el sistema o entorno que las margina. Cada vez se habla más de inclusión. Quienes proponen este término afirman que se habla de integración cuando se parte de la existencia de servicios o entornos segregados. El planteamiento de la inclusión es el de quien, por decirlo así, parte de la base de que no hay razones para la exclusión y lo natural es una sociedad y unos servicios para todas las personas (<http://www.inclusion-international.org>).

Posiblemente, en la actualidad, la comprensión de la integración o la inclusión se encuentra en la confluencia entre la idea de *no discriminación* y la de *accesibilidad universal*. Cuando hablamos de discriminación (directa) nos referimos al trato desfavorable que recibe una persona con discapacidad por el hecho de tener dicha discapacidad, en comparación con el trato que se dispensaría a una persona sin discapacidad en circunstancias similares. Este tipo de situaciones, sin embargo, son tan sólo una parte de un conjunto mucho más amplio en el que los procesos de exclusión se relacionan más o menos indirectamente con la discapacidad. La discriminación indirecta se produciría cuando una disposición, criterio o práctica que se plantea, en principio, como neutral sitúa, de hecho, a una gran parte de un grupo o segmento poblacional en situación de desventaja en función de las características que tienen las personas de ese grupo o las que se les atribuyen.

Hoy en día, a nuestro juicio, no podemos entender la política social y la intervención social en relación con determinados colectivos «de segunda categoría» a los que hay que atender o con los que hay que actuar de algún modo. Desde una perspectiva de derechos humanos todas las personas somos beneficiarias de las políticas sociales puesto que éstas propenden a la equiparación de oportunidades y a la existencia de servicios y prestaciones para todas las personas en función de sus necesidades. A esto nos referimos cuando hablamos de universalidad.

En cualquier caso, siempre se dará una tensión (esperemos que creativa y positiva) entre las estrategias de *mainstreaming* (consideración de las personas con discapacidad y de la intervención con ellas dentro de la corriente general de toda la población y de atención a toda la población) y las de *targeting* (que identifican un segmento poblacional específico como destinatario de la actuación, ajustándola a él). En el primero de los casos se corre el riesgo de que las necesidades específicas de un segmento poblacional queden desatendidas; en el segundo, que la segmentación contribuya a la segregación.



## 1.7. La salut comunitària en el marc sociosanitari local

---

Roser Pérez<sup>52</sup>

### Resum

La salut es considera l'expressió del benestar de la persona, en un context que la condiciona ja que els elements estructurals (objectius politicoideològics, econòmics, mediam-bientals, etc.) en interacció tenen conseqüències en les condicions de vida i determinen en un alt grau els problemes de salut que es donen en un territori. Identificar els determinants de la salut (Lalonde, 1974; OMS, 2008) és cada cop més necessari per conèixer les desigualtats socials que hi ha darrere de les desigualtats en salut. L'anàlisi complexa i dialògica de les esferes d'acció social (estatal, familiar, mercantil i relacional) permet avançar en el diagnòstic de salut a partir d'identificar els eixos de desigualtat social de la població en un territori (classe, gènere, origen, edat). L'objectiu d'aquest article és mostrar un model de treball a partir de la necessitat d'un enfocament clarament interdisciplinari, per identificar els processos determinats socialment que hi ha darrere dels problemes de salut i l'exclusió social.

### Abstract

*Health is considered to be the expression of the welfare of the individual because of the structural elements in interactions (political-ideological, as well as economic and environmental) that influence the individual. These elements have an effect on people's living conditions and greatly determine the health problems of a particular area.*

*Identifying health factors (Lalonde, 1974; WHO, 2008) is becoming more and more necessary for discovering the social inequalities that lie behind health inequalities. The dialogic and complex analysis of the social action (state, family, commercial and relationships) allows a health diagnosis by identifying the main focus of the social inequalities of the population inside an area (social class, gender, origin, age).*

*The object of this article is to offer a working model from an interdisciplinary perspective to define the processes determined by social causes that lie behind the health problems involved in social exclusion.*

El canvi paradigmàtic que suposa considerar la salut com un aspecte de la vida que va més enllà de la manifestació d'una malaltia (OMS, 1946) ha contribuït al desenvolupament de la cura de la salut dels ciutadans tenint en compte l'espai social, on es produeixen i reproduïxen les condicions de vida i els problemes de salut. La complexitat d'aquest plantejament es fa palesa quan es té en compte la diversitat de raons o situa-

---

<sup>52</sup> Doctora en sociologia. Professora a l'Escola Universitària de la Creu Roja-UAB, Terrassa.

cions que hi ha darrere d'un problema de salut (Lalonde, 1974). En aquest sentit la proposta compartida per les ciències socials i l'epidemiologia social indica que ens trobem rodejats d'una sèrie de determinants de la salut que, en la mesura que estan alterats, juguen un paper important com a processos que acompanyen i configuren les condicions de vida en què es veuen immersos els individus, les persones, quotidianament (Breilh, 2003), és a dir, el marc estructural que les genera. En el mateix sentit, l'informe de l'OMS (2008) renova la lectura dels determinants socials de la salut com a elements que cal considerar si realment es volen reduir les desigualtats en salut. Per tant, les desigualtats socials es presenten com la base que sustenta les desigualtats en salut.

La incorporació de l'àmbit social és inevitable si es volen comprendre les causes de les desigualtats socials en salut, relacionades amb les condicions en què es dona la vida quotidiana i que afecten les persones que treballen en condicions semblants, presenten un consum similar, uns tipus d'hàbits alimentaris comuns, un mateix nivell educatiu, etc. És a dir, que conviuen en unes condicions equivalents de vida fortament relacionades amb la seva salut. Aquesta evidència s'ha anat incorporant a les anàlisis epidemiològiques i, finalment, ha estat acceptada per la comunitat sanitària. El problema radica en el tipus de variables que s'ha de considerar per objectivar de la millor forma possible les desigualtats socials i en la perspectiva teòrica de què s'ha de partir.

El desenvolupament de la salut pública en les últimes dècades del segle xx ha anat incorporant diferents fórmules que li permeten construir un «diagnòstic de salut de la comunitat». Les diferents propostes han anat evolucionant en la mesura que els investigadors del camp de la salut han incorporat els elements estructurals i finalment els subjectius que permeten relacionar les desigualtats en la salut (morbimortalitat) amb les desigualtats socials (eixos de l'estructura social: classe, gènere, origen i edat en el territori). En aquest sentit l'acció comunitària ha capturat l'atenció dels planificadors de salut, els tècnics i els ciutadans activistes i ha arribat a ser una part important en el discurs de la salut. Ara bé, malgrat que hi ha consens respecte de la importància de l'acció comunitària com a mecanisme generador de benestar, podem trobar un ventall de significats i diferents formes sobre com afavorir-la (Codern N. 2006). La comunitat, per a l'OMS, no és només un territori geogràfic, ja que una comunitat també implica l'existència d'un col·lectiu de persones que comparteix un espai físic, unes cultures, uns valors i unes normes, i s'organitza en una estructura social conforme al tipus de relacions de poder que la comunitat ha desenvolupat al llarg del temps. A més a més, hi ha una consciència d'identitat como a grup o grups que comparteixen necessitats i interessos comuns i el compromís de satisfer-les.

En aquest punt és important considerar un dels problemes més flagrants en el tipus de societat i amb el «graú de desenvolupament» al qual s'ha arribat en els països de l'òrbita de l'estat del benestar: es tracta de la pobresa, un fenomen social que augmenta i que genera un fort patiment social. El disseny de polítiques socials que pretenen reduir la pobresa i incloure les persones que la pateixen s'enfoca amb desmesura sobre les capacitats individuals i els tractament vers l'estímul de la superació de veritables problemes estructurals, ni molt menys individuals, que determinen no només la salut sinó precisament

les condicions de vida que són les veritables causants de les desigualtats. La pobresa es desvincula de les desigualtats i es transforma en exclusió social com un risc individual i la crítica a l'estat del benestar interpreta la ciutadania com a llibertat individual incompatible amb els drets socials que descompon la solidaritat entre ciutadans perquè el risc no se socialitza (Rosanvallon, 1995), sinó que depèn de les trajectòries individuals que, si bé anteriorment es basaven en la plena ocupació, amb l'erosió del treball assalariat queden en la carrera personal i competitiva entre suposats iguals amb diferents potencialitats que han de desenvolupar. D'aquí que el tractament dels problemes de «la pobresa» no es vinculi a les desigualtats estructurals i el progrés no pretengui reduir les desigualtats sinó donar suport a aquells que presenten algunes dificultats socials, mitjançant la justícia en el tractament individualitzat (Procacci, 1999).

En aquest sentit la salut comunitària és un principi que guia la intervenció en la comunitat: es tracta d'associar persones en un sentit ben ampli (participació), que viuen i treballen en un territori determinat (inclosos i exclosos), en un procés de desenvolupament de la millora en la qualitat de vida. La salut és entesa com un bé no solament individual sinó col·lectiu i comunitari i, per tant, s'ha de conèixer, en primer lloc, el context en què viuen els seus habitants, les persones, incloent-hi les que no tenen estatus de ciutadans (com per exemple els estrangers). Cal considerar que la salut comunitària incorpora com a concepte la intervenció en els determinants de la salut, però també s'inclou en el procés d'anàlisi del context i la determinació de les necessitats la participació dels ciutadans, com a elements actius, tant des del punt de vista subjectiu (anàlisi qualitatiu-tipològic) com des de l'organització de la participació social (moviment associatiu).

A continuació es fa referència, en primer lloc, als antecedents que emmarquen la interdisciplinarietat entre les ciències socials i de la salut en l'estudi de les causes de les desigualtats en salut. En segon lloc, es fa referència als canvis en el perfil epidemiològic. En tercer lloc, es planteja la perspectiva de la promoció de la salut i els determinants socials per fer finalment la proposta d'anàlisi de les desigualtats socials en salut que permeti una millor aproximació als determinants socials alterats en relació amb els problemes de salut, reals i potencials.

## La interdisciplinarietat en l'estudi de les desigualtats socials en salut

L'aliança entre ciències socials i biomèdiques es produeix a partir de la Segona Guerra Mundial, afavorida pels estudis en el camp de la salut mental que van mostrar clarament, als anys cinquanta, la correlació entre els factors socials i els trastorns mentals als Estats Units,<sup>53</sup> i beneficiada per la definició de salut de l'OMS (1948) que reconeix

<sup>53</sup> El 1958 es va portar a terme als Estats Units l'estudi *Social Class and Mental Illness: A community Study* per August Hollingshead i Frederich Reldih, que va suposar una fita en mostrar clarament que les persones que pertanyen a grups socioeconòmics baixos tenien taxes més elevades de malaltia mental i els índexs més alts d'esquizofrènia. El seu impacte internacional va fomentar la cooperació entre sociòlegs i metges (Cokerham, 2000).

els aspectes de tipus psicològic i social de les malalties. Aquests arguments fomentaran la participació i col·laboració en estudis interdisciplinaris amb diversos objectius que s'adreçaran més a la solució de problemes pràctics que a l'elaboració teòrica. Tot això en el marc de les socialdemocràcies europees i la reconstrucció de l'Europa de postguerra, que va desenvolupar sistemes sanitaris públics amb objectius d'universalitat i millora de la salut dels ciutadans, és a dir, amb la implementació de polítiques pròpies dels estats del benestar. El context internacional va afavorir les investigacions que seguïen mostrant la relació entre salut i situació social. Les desigualtats de salut en els països desenvolupats persistien malgrat l'increment progressiu del finançament dels sistemes sanitaris (Marmot, 1991).

Cal destacar els estudis que analitzen el paper de la medicina en la societat i les diferents perspectives segons el model que s'utilitzi. La perspectiva funcionalista situa la medicina en una posició de poder (Parsons, 1984), amb una jerarquia i posició de dependència del pacient respecte dels experts sanitaris que s'articula sota la pressió dels actors i l'evidència científica. La perspectiva crítica analitza el control social de la medicina sobre la conducta del potencial malalt, en el que es coneix com a procés de medicalització (Illich 1987),<sup>54</sup> que dóna una imatge totalitària del poder de la medicina en el camp de la salut i sobre el cos de les persones (Foucault, 1973). Altres aportacions, com els determinants de la salut, consoliden la consideració de l'àmbit social, que se suma a la subjectivitat (sentir-se o no malalt) reclamada per Terris (1980) com un altre aspecte a tenir en compte en els processos de salut i malaltia que donen rellevància a l'element humà en la relació assistencial.

A la dècada dels setanta s'introdueix el debat entre el paper de control de la medicina, que pretén mantenir-se, a partir de l'objectivitat científica en una neutralitat per damunt de qualsevol consideració moral o filosòfica, en suport al creixement del sector sanitari, i el factor humà, que fa més explícites les desigualtats socials en salut que afecten en més grau els grups en pitjor posició en l'estructura social i requereixen d'una mirada que superi la rigidesa del càter per a tots del tractament i la intervenció en salut. L'estandardització de la salut (tant en l'àmbit assistencial com comunitari) no redueix les desigualtats encara que les millori. Les desigualtats existeixen i les diferents perspectives i àmbits d'estudi coincideixen a utilitzar la posició social per explicar l'existència de les desigualtats en salut. Tant des de la mirada conservadora com des de la fenomenologia i la crítica s'entén que *la posició de les persones en l'estructura social determina el seu estat de salut*, encara que no coincideixen en la causalitat ni, per tant, en el tipus d'intervenció del sistema i el control dels mateixos ciutadans del procés. Per a uns, és el resultat d'un menor esforç en la lluita per les posicions socials el que determina l'existència de diferències (davant d'una suposada igualtat d'oportunitats). Per a altres, és el resultat dels

---

<sup>54</sup> IVAN ILLICH (1987), en el seu llibre *Némesis Médica*, fa una interessant metàfora en definir la medicalització de la societat assenyalant els símptomes d'aquest quadre com si fos una malaltia. La primera edició es va publicar el 1978.

condicionants que envolten la decisió subjectiva i de les condicions de vida, en estreta relació amb les relacions laborals i l'estructura ocupacional, fet que explicaria la posició social i les desigualtats que es donen entre els diferents grups.

## El perfil epidemiològic

Un altre element a afegir respecte de la salut són els canvis que s'observen en el perfil epidemiològic, és a dir, en les mateixes malalties i causes de mortalitat. Les malalties agudes i infectocontagioses han trobat en els descobriments científics, farmacològics i la tecnologia biomèdica un fre important a la seva incidència que ha fet augmentar l'esperança de vida de la població en general. Per la seva banda, les malalties cròniques i degeneratives que requereixen tenir cura de les necessitats de les persones s'han incrementat de forma exponencial. S'ha modificat en molts sentits el mateix llenguatge mèdic, que ha incorporat altres conceptes com ara els problemes de salut (crònics o aguts), els processos de risc relacionats amb les condicions de vida, l'èmfasi en l'estil de vida i l'autocontrol sobre la conducta i la consideració que influeixen menys els factors genètics i els models de conducta personal que els factors socials.

El canvi epidemiològic també suposa un canvi en la implicació de la persona (amb problemes de salut) en el procés per garantir l'èxit de la intervenció sanitària. La participació, tant del ciutadà individual en el seu procés de tractament i cura de la salut com de la comunitat en un àmbit més global, en la definició de les necessitats també ha patit un canvi en els últims anys. El paper actiu en la resolució dels problemes és fonamental per aconseguir realment una millora en la situació de salut, tant individual (estil de vida) com comunitària (diagnòstic i planificació). Pot semblar que queda enrere el paper passiu, pacient, dels ciutadans en posició jeràrquica desigual davant del poder dels professionals de la salut. Es tractava d'esperar a rebre el tractament per tornar a estar sans, sense símptomes i, si bé aquest és el canvi, ara hem de conviure amb diferents situacions que no ens impedeixen fer la vida quotidiana però que són problemes de salut; encara hi ha moltes persones que pensen en clau de malaltia i no ho relacionen amb la forma de viure o, fins i tot, no poden deixar de fer allò que no els ajuda a estar bé. Cal renovar certs tics a l'hora de pensar en la salut, des de tots els actors implicats, i la mateixa administració pública ha de fer un esforç per entendre que les causes de molts problemes de salut estan relacionats amb el medi i les condicions de vida.

## La promoció de la salut i els determinants socials

Els arguments anteriors es van veure reforçats per la Carta d'Ottawa (1986) que en el marc de l'OMS va fomentar la promoció de la salut entesa com «el procés que permet a les persones incrementar el control sobre la seva salut per millorar-la» (Carta d'Ottawa, 1986). La Primera Conferència Internacional de Promoció de la Salut va donar també impuls a la intervenció comunitària com una de les estratègies fonamentals per desen-

volupar la salut. Les àrees d'acció prioritàries que s'estableixen per fomentar la promoció de la salut impliquen establir una política pública saludable, crear entorns que millorin la salut, reforçar l'acció comunitària vers la promoció de la salut, desenvolupar les habilitats personals i reorientar els serveis sanitaris.

La necessitat de legitimar la relació entre les institucions polítiques i la ciutadania ha afavorit el desenvolupament de vies de participació ciutadana amb el model democràtic representatiu. Si bé els nivells i el grau en què es produeix la participació del ciutadà en les decisions polítiques està lluny de ser un objectiu real, en general es tracta d'accions de tipus consultiu. La mateixa acció comunitària incorpora diferents fórmules segons els actors i els nivells d'interès que es van identificant en el procés (Codern, 2006).

En aquest punt es pot dir que enfocar la mirada cap a la salut és adoptar la perspectiva de la intervenció en salut a la comunitat, on es fa necessària aquesta mirada conjunta des de les ciències socials i les ciències de la salut, perquè entre les qüestions més problemàtiques i que diversifiquen les anàlisis interdisciplinàries hi ha, per una part, com identificar les variables socials que són més sensibles i significatives en la distribució de les desigualtats en salut i, per l'altra, un cop identificades, com es poden tenir en compte en les decisions de la planificació. És a dir, si els objectius de les polítiques incorporen la voluntat d'intervenir per modificar les variables socials o si se serveixen altres aspectes de la salut per dissenyar la intervenció i per tant no podran influir en les desigualtats. Una proposta d'anàlisi que permeti reconèixer els determinants socials que influeixen en la salut ha d'identificar l'estructura social i les desigualtats que genera la dinàmica social, és a dir, l'estructura d'acció social que es coneix a l'hora d'observar i analitzar les esferes de l'acció social, el que succeeix a cadascun dels espais socials on es produeix i reproduceix la vida de les persones, ja sigui en forma simbòlica (lleis, discursos...) o més operativa (estratègies, organització de la intervenció, resposta a les necessitats productives i reproductives...).

A continuació, s'ofereix una perspectiva d'anàlisi de l'estructura i les esferes d'acció social que la identifiquen (Adelantado *et al.* 2000), que permet reflexionar sobre l'organització social i la distribució tant dels recursos com dels actors i els interessos que donen vida a les accions. Un cop conegudes les esferes de l'acció social, es tracta d'identificar els eixos de desigualtat que es produeixen en la interacció.

## **Les esferes de l'acció social**

---

Aquests espais socials són l'esfera estatal (el marc polític i territorial d'exercici del poder que estem observant), l'esfera del mercat (on es donen les relacions d'intercanvi i de poder sobre els recursos i el treball), l'esfera familiar (l'espai de vida on es reproduïxen els valors de domini patriarcal i la cura de les persones) i el marc relacional (en invenció i creixement a partir dels actors institucionalitzats i la participació del moviments socials).

### **a) L'esfera estatal**

Aquí ens interessa conèixer els antecedents de la política (segons el marc territorial, municipi, comarca...) i quina lògica ha seguit el creixement de la ciu-

tat (actors polítics i xarxes de poder i interessos en l'àmbit local). Quins són els imaginaris de ciutat, espais verds, urbanisme, política d'habitatge, model sanitari... Posicionament en el territori, transport i comunicacions... Suport al desenvolupament productiu, tecnològic... Relació amb altres nivells de l'administració pública (Generalitat, Estat central, Diputació, municipis veïns i de les zones metropolitanes...). Quina és l'estructura de la població per edat i sexe, envelliment, natalitat. Els serveis públics de tots tipus dins del territori i adreçats a la cobertura dels drets de ciutadania (serveis sanitaris i de salut pública, serveis socials, educació, etc.).

S'ha d'identificar el tipus de programes i/o intervencions, si són proactius (promoció i prevenció) o de caire reactiu (davant del problema «agut»), així com les actuacions municipals en l'àmbit dels drets civils, la participació social, la integració de la diversitat, etc. Es tracta de considerar si l'actuació en el territori mira al futur o cobreix situacions agudes.

### **b) L'esfera del mercat**

El mercat s'entén com l'espai on es donen els intercanvis i les transaccions de béns i serveis, on som empresaris o treballadors, i tots consumidors, i on els diners tenen la lògica de dinamitzar el mercat i permetre l'acumulació i distribució desigual dels recursos a partir de les xarxes de poder dins d'aquesta esfera de l'acció social. Per tant, cal conèixer les característiques del mercat laboral en el marc del territori. El tipus d'empreses —sectors productius i vinculació amb el sector públic—, la grandària, les consideracions de salut pública... els contaminants (recordeu el cas de contaminació no tant llunyà d'uralita-asbestosi). La formació i els nivells d'estudi en relació amb les categories ocupacionals i taxes d'ocupació i atur masculines i femenines, i per edat. Quina relació, quin percentatge, hi ha entre la població activa autòctona i la població immigrada en els diferents indicadors. Les claus del creixement econòmic i per tant del nivell de vida i el potencial humà i productiu, la generació de riquesa. És l'esfera on les desigualtats socials es generen a partir de la desigual distribució dels recursos i les condicions del mercat de treball.

### **c) L'esfera familiar**

És l'espai de la reproducció emocional i física de les persones en un tipus d'hàbitat i sota diverses fórmules de convivència familiar —nuclear, monoparental, unipersonal, divorci— amb una sèrie de valors en la cura de la família, del treball reproductiu, etc. La violència de gènere i familiar també es reproduïx en l'espai de la convivència. Els canvis productius i del perfil epidemiològic també suposen càrregues familiars que s'observen en l'envelliment de la població i les necessitats derivades de la dependència de les persones, per malaltia o cicle vital. També cal tenir en compte els indicadors de natalitat i fecunditat, i els valors culturals i religiosos en la definició del gènere, en el context social i en la construcció de les famílies en el territori.

#### **d) L'esfera relacional**

Inclou les accions supraindividuals que canalitzen els interessos dels diferents grups socials, distribuïts en associacions formals i en grups comunitaris informals. Hi observem la participació ciutadana, tant en l'àmbit institucional com en altres espais d'acció social des de l'individu i la cobertura de les necessitats quotidianes. *Àmbit associatiu.* Es pot considerar en un sentit ampli la tendència de l'associacionisme, els tipus d'activitats. Quins són els partits polítics que tenen presència en el territori i la distribució dels espais de poder. Els sindicats. Les entitats culturals i les associacions de ciutadans, en relació amb els problemes que els afecten (associacions de pares i mares, associacions de malalts i afectats per diversos problemes de salut i socials). El tercer sector: les ONG que actuen al territori en diverses àrees (infància, exclusió, ancians, disminucions...) i les intervencions de les esglésies (voluntariat vinculat). També els actors que intervenen en els problemes ja identificats i focalitzats (s'està treballant o s'ha treballat en la dinàmica social i de serveis per intervenir, p. ex.: dona i desigualtat).

*Àmbit comunitari.* Aquest àmbit dóna suport als veïns i/o amics sense cap lucre, per solidaritat humana, i pot generar teixit social.

### **Els eixos de desigualtat social**

---

Un cop coneixem tots aquests elements, factors o característiques de la ciutat podem pensar si aquestes formes de vida afecten les persones segons la posició que ocupen a la societat, el seu estatus, i per tant podem mirar quines situacions de desigualtat es donen, és a dir, quins problemes es poden donar en relació amb les característiques del context. Les desigualtats socials es poden identificar en la convivència quotidiana, on es precipiten les condicions de vida derivades de la posició social que s'ocupa a nivell de classe, a més de ser home o dona, autòcton o estranger, jove o vell, quins són els eixos de desigualtat social que s'observen en analitzar l'estructura social.

#### **a) Desigualtats per classe social**

La classe social ens mostra l'agrupació de les persones respecte de l'accés als recursos socials. Aquesta agrupació es realitza a partir de la participació en l'activitat productiva en estreta relació amb el nivell formatiu i les rendes que es reben. Aquests recursos permeten unes condicions de vida i consum que són diferents d'altres persones, però també desiguals, i es poden identificar a partir de les classes socials que ens mostren pautes similars entre els membres de cada agrupació a partir de la categoria del lloc de treball. Es tracta de les condicions de vida: habitatge, alimentació, nivell d'estudis, processos de risc en salut laboral i en general, lleure, consum, relacions socials, etc.

Si ens hi apropem, veurem que els grups que es troben en les categories ocupacionals amb menys recursos formatius i amb unes relacions laborals cada cop més subjectes a la incertesa tenen més problemes per tenir uns bons indicadors de salut que altres, perquè es donen situacions injustes, és a dir, es concentren

determinades situacions de precarietat en les condicions de vida que generen processos de risc social.

### **b) Desigualtats de gènere**

Es tracta d'identificar la situació problemàtica que afecta la construcció de gènere, a partir de les relacions patriarcals, que té a veure amb la família, la conciliació de la vida familiar i productiva, el rol de treballadora i les condicions de treball (desigualtats salarials, horaris, conciliació de la vida laboral i familiar...). La salut laboral i la salut com a dona «integral» superada la mirada reproductiva en l'especificitat biològica. La violència de gènere i la relació amb la violència familiar, la doble jornada, la doble presència, la sobrecàrrega, les responsabilitats i la distribució del treball reproductiu. En definitiva, les situacions que generen desigualtats pel fet de ser dona que es donen en el territori i que cal considerar.

### **c) Desigualtat per raó d'origen**

Es tracta d'identificar com l'origen, el lloc de naixement i la cultura associada és una situació que, vinculada amb la classe social i el gènere, dona lloc a situacions de conflicte social que impliquen violència i xenofòbia, així com enfrontaments i agressions entre col·lectius de diferents orígens. La religió en clau cultural es té en compte com a institució que facilita o dificulta la integració dels nouvinguts. Les posicions socials presenten per origen diferents riscos d'inclusió social, precarització i baixa qualificació laboral. Les classes mitjanes, per exemple, tenen més grau d'integració i harmonització amb les diferències, amb els estrangers que estan en el seu mateix nivell social; en canvi, les actituds de rebuig es relacionen més amb els grups menys afavorits.

### **d) Desigualtats per raó d'edat**

Els valors que la societat actual identifica en el cicle vital poden situar les persones grans i amb graus de pèrdua d'autonomia en processos de feblesa per realitzar les activitats quotidianes. La solitud, les barreres arquitectòniques, els recursos econòmics... esdevenen problemes importants. Per tant, s'ha de considerar com s'atenen en el municipi les necessitats dels seus ciutadans, amb quins recursos compten, si es té en compte que hi viuen persones grans. Quina és la situació respecte de la violència familiar? Quins són els valors respecte dels vells? Què passa amb la cura i les necessitats de la població petita i jove? Com afecten la cura dels dependents els canvis en les famílies, fins i tot quins problemes estan vinculats a les necessitats de conciliació i atenció als infants, el fracàs escolar. S'identifica el que passa i les necessitats en el territori.

A continuació es presenta una proposta d'anàlisi, amb els elements i criteris que permetin identificar l'estructura social, la recollida de dades a partir de diferents fonts documentals sobre la comunitat escollida.

## Una proposta d'anàlisi de les desigualtats socials en salut, des de l'acció social i la interdisciplinarietat

---

Com ja s'ha plantejat anteriorment, es tracta de reflexionar sobre l'acció social a partir de l'anàlisi de les esferes i el joc d'interessos dels diferents actors socials, per tal d'identificar els processos que protegeixen la salut.

Des d'aquesta perspectiva s'han de revisar els següents aspectes:

### **a) Els elements de l'estructura social<sup>55</sup>**

1. Història i evolució del barri, districte... Distribució en el territori, urbanisme.
2. L'entorn i el medi ambient (com influeix en la salut i el benestar de les persones i quines són les mesures de protecció i prevenció que s'estan desenvolupant al territori...).
3. Fenòmens demogràfics (evolució, distribució de la població, fenòmens migratoris, tendències...).
4. Elements productius i de mercat (sectors productius, ocupació, condicions laborals, recursos... accés als recursos, nivell d'estudis en relació amb l'ocupació...).
5. Identificació dels elements vinculats a la política local i les polítiques socials i de salut per detectar com incideixen en el desenvolupament dels serveis des d'una perspectiva d'intervenció comunitària. Quines són, quin és el seu grau d'implementació, com afecten la població... Com es tenen en compte les necessitats de la comunitat quan es dissenyen polítiques de planificació social i de salut.
6. Identificació de la participació ciutadana institucionalitzada en termes tant de participació política i associativa de diversa adscripció (associacionisme de caire polític, temes de salut, juvenils...) com de l'existència d'una xarxa social de suport entre els ciutadans.
7. Identificació dels serveis públics i privats i la seva localització en el territori, en relació amb la cobertura de les necessitats dels ciutadans, tant si estan directament relacionats amb la salut com amb altres aspectes de la vida quotidiana (lleure, educació, cultura).

Es proposa fer diverses entrevistes a agents socials (representants de l'administració sanitària o dels serveis socials i/o líders, representants d'una entitat associativa amb un pes específic al territori) per tal de conèixer l'estat de la implementació de les polítiques socials i sanitàries i l'acolliment per part de la comunitat destinatària de la intervenció. És la visió des de l'administració i des del moviment associatiu.

### **b) Els eixos de desigualtat, les condicions de vida i la salut: processos de risc i processos generadors de salut**

Es tracta d'analitzar la influència de les condicions materials de vida en la salut de les persones i les estratègies per tenir-ne cura. És essencial tenir present els eixos

---

<sup>55</sup> El model transcrit és el marc de referència de l'anàlisi de les desigualtats socials en salut de la comunitat que s'ha construït en el Màster d'Intervenció Social i Sanitària a la Comunitat, que s'imparteix a l'Escola Universitària de la Creu Roja-Terrassa.

de desigualtat: classe social, gènere, edat, origen i territori, essent aquest últim el que permet ubicar l'existència dels altres eixos en una comunitat concreta. Conèixer els problemes de salut i les causes de mortalitat d'aquella comunitat. Finalment, s'han de relacionar aquests dos aspectes, els determinants socials alterats (processos de risc per a la salut) a partir del eixos de desigualtat i els indicadors de morbidimortalitat en el territori.

- Un cop identificada l'estructura social s'analitzaran les desigualtats en el territori i s'identificaran el processos que comprometen la salut, així com les condicions favorables o desfavorables que imposen cadascun dels eixos:
    - En primer lloc, s'identificaran les classes socials que hi conviuen i si estan distribuïdes de forma aleatòria en el municipi/districte, o si es concentren en determinats espais del territori (barris...).
    - En segon lloc, s'identificaran els elements estructurals que caracteritzen les desigualtats de gènere i com es distribueixen i concentren en el territori (atur, nivell d'estudis, origen, tipus d'ocupació, categories ocupacionals, violència de gènere i familiar, monoparentalitat...).
    - En tercer lloc, l'origen de la població presentada conjuntament amb els dos eixos anteriors, una diversitat de situacions on la immigració és un dels aspectes fonamentals. Els elements culturals, ocupacionals i d'integració que s'han de tenir en compte fan més complexos els processos quan els eixos de desigualtat es retroalimenten entre si.
    - En quart lloc, s'identificaran els grups d'edat de la població i el grau d'envelliment i de pèrdua d'autonomia (dependència), així com la població infantil (també dependent) i les característiques quant a necessitats, la sobrecàrrega en relacionar-ho amb l'ocupació femenina, etc.
  - Els indicadors de morbidimortalitat, que recull la vigilància epidemiològica i les enquestes de salut, a més dels registres territorials, es relacionaran amb els processos de cadascun dels eixos per identificar els elements de la multicausalitat d'emmalaltir. La perspectiva interdisciplinària aportarà molts elements per conèixer la realitat que hi ha darrere dels problemes socials i de salut.
  - S'identificarà la complexitat dels processos salut-malaltia-atenció, sumant-hi la perspectiva antropològica. S'aportaran elements de reflexió sobre els diferents models explicatius de la salut i la malaltia i la diversitat d'itineraris assistencials, així com l'articulació dels elements individuals i col·lectius, materials i simbòlics presents en les relacions socials i que incideixen en la presa de decisions en els processos salut-malaltia-atenció.
- Es poden realitzar entrevistes en profunditat a diferents tipologies de persones, segons els perfils identificats en el territori.

#### **c) La visió des de la comunitat: la participació en el diagnòstic comunitari**

Es tracta de considerar la perspectiva comunitària en relació amb el benestar i la percepció dels problemes socials i de salut, així com els problemes i les necessitats percebudes i els recursos existents (anàlisi de les dades qualitatives generades de

diferents categories d'actors socials... entrevistes, reunions de grup amb representants de la comunitat...). L'objectiu és identificar i analitzar el discurs expressat pels ciutadans participants i definir una proposta d'acció comunitària des del consens.

Es proposa realitzar una reunió de grup (o una altra tècnica grupal) amb membres representatius de la comunitat (representants d'associacions, moviment veïnals, ciutadans usuaris dels serveis socials o de salut, professionals...) i relacionar-la amb l'anàlisi de les entrevistes als representants de l'administració i del moviment associatiu.

**d) Elaboració i desenvolupament d'una proposta d'acció comunitària amb les estratègies adients tenint en compte la perspectiva comunitària i la participació**

Finalment, com a resultat d'aquest procés es prenen decisions sobre la intervenció/acció a desenvolupar. En aquesta fase la participació de diferents actors és fonamental, així com el disseny de les estratègies més adients per a l'acció social.

## **Reflexions al voltant de la salut i les desigualtats socials**

---

Els aspectes tractats en aquest treball estan adreçats a la identificació de les raons socials (multicausalitat) que hi ha darrere de l'estat de salut objectiu i subjectiu. La justícia social és una qüestió de vida o mort que afecta les formes de vida de la gent, la probabilitat d'emmalaltir i el risc de morir de forma prematura. Veiem meravellats com l'esperança de vida i l'estat de salut milloren de forma constant en algunes parts del món, en tant que això no es dona a molts altres llocs. L'esperança de vida d'una nena que neixi avui pot ser de vuitanta anys si neix a determinats països o de gairebé la meitat si neix a d'altres. Dins de cada país hi ha diferències sanitàries directament lligades a la pobresa i les desigualtats. Aquestes desigualtats i la inequitat sanitària, que podrien evitar-se, són el resultat de la situació en què creix la població, viu, treballa i envellaix, i del tipus de sistemes que s'utilitzen per reduir la malaltia. Alhora, les condicions en què la gent viu i mor estan determinades per forces polítiques, socials i econòmiques. En aquest sentit, l'esquema de treball plantejat té com a objectiu facilitar un mapa que ens permeti observar els elements socials tant de caire institucional i objectiu com subjectiu, per conèixer la comunitat i allò que l'afavoreix en clau de salut o bé la compromet tant a curt com a llarg termini, des d'una òptica global on la inserció social i la pobresa s'enquadren en les desigualtats en el territori. Per tant, observar l'exclusió social és observar una de les parts que la desigualtat social genera en la població. Per aquest motiu és en els estudis globals de l'acció social on es localitzen les veritables causes de la marginació i la pobresa, en una mirada social àmplia sobre la distribució dels eixos de desigualtat social.

Les polítiques socials i econòmiques tenen efectes determinants en les possibilitats que un infant creixi i desenvolupi tot el seu potencial, tingui una vida pròspera, o que aquestes possibilitats es frustrin. El desenvolupament d'una societat, sigui rica o po-

bre, pot jutjar-se per la qualitat de l'estat de salut de la població, per la distribució dels problemes de salut en la jerarquia social i pel grau de protecció que tenen les persones afectades i la identificació dels determinants socials, que desenvolupen processos que perjudiquen la salut de tota la població i afecten els col·lectius més vulnerables, però no exclusivament.

## Bibliografia

---

ADELANTADO, J. (coord.). *Cambios en el estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.

ÁLVAREZ-DARDET, C. «Las autoridades sanitarias no advierten que el género y la clase social perjudican seriamente la salud». A: *Koadernoak-Cuadernos de Salud Pública*, núm. 21 (2003), pàg. 8-10.

ARTAZCOZ, L. «Trabajo y salud desde una perspectiva combinada de género y clase social». A: *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, núm. 44 (2007), pàg. 215-228.

BENACH, J.; AMABLE, M. «Las clases sociales y la pobreza». A: *Gaceta Sanitaria*, núm. 18 (2004), pàg. 16-23.

BENACH, J.; MUNTANER, C. *Aprender a mirar la salud. Cómo la desigualdad social daña nuestra salud*. Barcelona: Viejo Topo, 2005.

BREILH, J. *Epidemiología crítica. Ciencia emancipadora e interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2003.

CHECA, F. «La culturalización del dolor». A: *Salud y enfermedad en los inmigrantes africanos. Africanos en la orilla*. Barcelona: Icaria, 1998, pàg. 81-121.

CODERN, N. «Acción comunitaria para la salud». A: *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. Barcelona: Graó, 2006.

DURÁN, M. A. «Tiempo de salud, tiempo de enfermedad: diferencias de edad, género y clase social». A: *Inguruak. Revista Vasca de sociología y ciencia política*, núm.44 (2007), pàg. 229-248.

FLAQUER, L.; SOLER, C. *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer, 2005.

GARCÍA, M. [et al.] «Género y cardiopatía isquémica». A: *Gaceta Sanitaria*, vol. 18 (2004), pàg. 55-64.

GONZALO, E.; PASARIN, M. «La salud de las personas mayores». A: *Informe SESPAS. La salud pública desde la perspectiva de género y clase social. Gaceta Sanitaria*, núm. 18 (2004), pàg. 69-80.

MARMOT, M. [et al.] «Health inequalities among British civil servants. The Whitehall II study». A: *Lancet*, núm. 337 (1991), pàg. 1387-1392.

MARMOT, M.; WILKINSON, R. (coord.). *Social Determinants of Health*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NAVARRO, V. (coord.). *La situación social en España/III*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2007.

PÉREZ, R. *Desigualdades en salud por clase social y política sanitaria. Las encuestas de salud de Cataluña (1994-2002)*. Tesis doctoral-UAB, 2006 (<http://sapsuab.wordpress.com>).

RODRÍGUEZ, M. [et al.] «Desigualdades en salud en el Estado Español: un cambio de siglo». A: *La situación social en España/III*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2007.

SÁNCHEZ, C. «Desigualdades y salud. Análisis de los datos de la encuesta Panel de Desigualdades Sociales (PaD)». A: *Inguruak. Revista Vasca de sociología y ciencia política*, núm. 44 (2007), pàg.127-142.

TERRIS, M. *La revolución epidemiológica y la medicina social*. México: Siglo XXI, 1980.

VALLS-LLOBET, C. «Desigualdades de género en salud pública». A: *Quadern CAPS*, núm. 30 (2001), pàg. 34-40.

WILKINSON, R. *Las desigualdades perjudican. Jerarquías, salud y evolución humana*. Barcelona: Editorial crítica, 2000.

WRIGHT, E. «Reflexionando una vez más sobre el concepto de estructura de clases». A: *Zona Abierta*, núm. 59/60 (1992), pàg.17-125.



## 1.8. Polítiques reductores de les desigualtats educatives: la tensió entre les actuacions focalitzades i les actuacions universalistes

---

Ricard Benito i Isaac González<sup>56</sup>

### Resum

En aquest text s'analitzen algunes de les principals potencialitats i limitacions de les actuacions focalitzades i de les actuacions universalistes en l'àmbit de l'educació. Sovint, les polítiques orientades a la reducció de les desigualtats educatives tendeixen a situar-se prioritàriament en el terreny de les actuacions focalitzades per abordar aquelles realitats escolars que presenten uns dèficits més extrems. Ara bé, una diagnosi més global de la realitat del nostre sistema educatiu fa palesa la necessitat d'abordar un conjunt de realitats escolars més àmplies si, efectivament, es volen neutralitzar algunes de les desigualtats estructurals que presenta. En aquest sentit, el text planteja la necessitat d'impulsar actuacions de caràcter universalista —com ara les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat— amb l'objectiu de generar unes condicions estructurals que contribueixin a una reducció efectiva de les desigualtats educatives i que, al seu torn, facilitin que les actuacions focalitzades puguin adoptar un rol complementari per tal d'abordar aquelles realitats més extremes a les quals les actuacions universalistes no poden fer front.

### Abstract

*This chapter aims to analyse some of the main potentials and limits of focussed and universal interventions within the education field. Policies aimed at reducing educational inequalities often tend to be basically situated in the area of focussed actions, affecting just those school realities facing the most extreme deficits. However, a more general diagnosis of our education system's reality makes dealing with a wider number of school situations necessary if, effectively, we want to neutralise some structural inequalities. In that sense, this text sets out the need for implementing universal interventions – such as policies for the balanced distribution of pupils – that aim to generate the structural conditions for enhancing an effective reduction of educational inequalities. Thus, focussed interventions can play a complementary role, being addressed to those most extreme realities for which universal actions are not effective.*

---

<sup>56</sup> Ricard Benito és investigador de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i professor associat del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB. Isaac González és professor dels estudis d'arts i humanitats de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i investigador col·laborador de l'IGOP.

Aquest text, emmarcat dins d'una publicació de reflexió sobre l'exclusió social i les polítiques d'inclusió, pretén reflexionar sobre l'encaix, en l'àmbit de l'educació, de les dues grans línies d'intervenció orientades a la reducció de les desigualtats socials: les actuacions focalitzades i les actuacions universalistes.

Per *actuacions focalitzades* entenem aquelles que s'orienten a desenvolupar una intervenció correctora sobre situacions escolars i comunitàries concretes on s'hi detecten dèficits educatius de gravetat. En canvi, per *actuacions universalistes* entenem aquelles que pretenen neutralitzar, des del seu origen, les desigualtats socials entre els alumnes i en la composició social de les escoles, que acaben derivant en desigualtats en el rendiment, els resultats i els aprenentatges assolits pels alumnes.

Podem trobar diferents exemples actuals del que entenem per actuacions focalitzades. En primer lloc, encaixarien en la definició aquelles propostes orientades a transformar la lògica educativa i/o la percepció social que es té d'alguna escola especialment estigmatitzada per la concentració d'alumnes amb un desavantatge social més acusat.<sup>57</sup>

Alguns exemples d'aquest tipus d'actuacions focalitzades, que anomenarem «polítiques d'envol escolar», serien les *accelerated schools* americanes —escoles on s'hi apliquen pedagogies «accelerades» pròpies d'escoles pensades per a infants superdotats—, les *magnet schools* —proposta consistent a dotar les escoles de recursos interns i externs que les facin especialment atractives— o les comunitats d'aprenentatge —basades a aconseguir una forta implicació voluntarista tant dels membres de la comunitat educativa com de la universitat per canviar les resistències i resignacions escolars de l'alumnat i de les famílies.

En segon lloc, també podem considerar com a actuacions focalitzades les dotacions extraordinàries de recursos per a determinades escoles. Com a exemple, podem fer referència a dues polítiques implementades en els darrers anys a casa nostra: les aules d'acollida —dispositius d'atenció pedagògica específica per a l'alumnat immigrant amb l'objectiu d'accelerar l'aprenentatge del català— i els plans educatius d'entorn —un programa d'incentivació de les activitats educatives «més enllà de l'escola» entre els col·lectius amb major risc de «fracàs escolar» per mirar d'igualar les seves oportunitats d'èxit acadèmic. Algunes de les activitats impulsades en aquests plans són tallers d'estudi assistit, activitats esportives, activitats de formació de pares i mares, etc. D'aquest tipus d'actuacions focalitzades en direm «polítiques d'inversions extraordinàries».

Per contra, se solen identificar com a exemples paradigmàtics d'actuacions universalistes aquelles que miren d'incidir en la distribució de l'alumnat amb l'objectiu d'assolir uns majors nivells d'heterogeneïtat social intraescolar —dins de les escoles— i d'heterogeneïtat social interescolar —entre les escoles.<sup>58</sup> Ens referim, doncs, a intervencions

---

<sup>57</sup> Habitualment es tracta d'escoles amb un volum significatiu d'alumnes d'incorporació tardana al sistema educatiu català o escoles ubicades en entorns «marginals».

<sup>58</sup> Al llarg del text, adoptarem com a variable bàsica de lectura de l'heterogeneïtat social el capital instructiu familiar —és a dir, el nivell d'estudis assolit pels pares i mares dels alumnes— per tal de diferenciar-la de l'heterogeneïtat associada a la diversitat cultural. Es tracta d'una distinció clau, atès que és força habitual que les escoles amb un alt nivell de diversitat cultural siguin, a la vegada, escoles amb un baix nivell d'heterogeneïtat social.

polítiques que tenen per objectiu que el nivell d'heterogeneïtat social dins de cada escola sigui el més semblant possible al nivell d'heterogeneïtat social dels municipis o barris (en el cas de les grans ciutats) on es troben ubicades. D'aquest tipus d'intervencions en direm «polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat».

Alguns exemples d'aquest tipus d'actuacions són la reserva de places per a alumnes amb necessitats educatives específiques (NEE), les oficines municipals d'escolarització (OME), les polítiques d'ampliació i reducció de ràtios o algunes polítiques de zonificació escolar. La reserva de places per a alumnes amb NEE és una política que té per objectiu distribuir de forma equilibrada aquest perfil d'alumnat, reservant el mateix nombre de places a totes les escoles del municipi en qüestió.<sup>59</sup> Les OME, per la seva banda, són un punt d'informació i recepció de sol·licituds de preinscripció que, entre d'altres funcions, faciliten la informació sobre el mapa escolar i el procés de preinscripció al conjunt de les famílies i, mitjançant les comissions d'escolarització, vetllen pel compliment de la legalitat durant el procés i per una distribució equilibrada de l'alumnat de «matrícula viva».<sup>60</sup> Les polítiques d'ampliació i reducció de ràtios són un instrument del qual disposen els ajuntaments i la inspecció educativa per mirar d'evitar la «guetització» d'algunes escoles i assolir una distribució més equilibrada de la matrícula viva. A l'últim, algunes polítiques de zonificació escolar miren d'establir uns mapes de zonificació integrats per àrees d'influència escolar amb una composició social similar entre si, amb l'objectiu que la segregació residencial tingui la menor incidència possible sobre la distribució de l'alumnat a la xarxa escolar.<sup>61</sup>

Més genèricament, també podem considerar intervencions universalistes totes aquelles que tendeixen a garantir una distribució equitativa dels recursos educatius entre els diferents centres educatius. En aquest sentit, serien actuacions universalistes aquelles que anessin destinades a fer una distribució sistemàticament desigual dels recursos educatius en funció de les necessitats desiguals dels alumnes i dels centres escolars. Davant d'unes dificultats educatives majors —individuals o col·lectives—, més dotació de recursos materials i humans. D'aquestes actuacions en direm «polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos».

Totes dues línies d'intervenció, focalitzades i universalistes, cerquen que l'escola sigui, efectivament, una institució on les desigualtats socials d'adscripció familiar —és a dir, aquelles que deriven de les característiques socials de les famílies— tinguin la menor

<sup>59</sup> La reserva de places per a NEE a cada centre es realitza en funció del nombre de línies de què disposa, amb l'objectiu que totes les aules de totes les escoles d'un mateix municipi disposin de la mateixa reserva de places. El decret d'admissió d'alumnes estableix una reserva mínima de dues places per aula, però en molts municipis aquesta xifra s'incrementa mitjançant un acord entre totes les escoles.

<sup>60</sup> L'alumnat de matrícula viva és aquell alumnat que es matricula una vegada iniciat el curs acadèmic, majoritàriament alumnat immigrant.

<sup>61</sup> En aquesta direcció, hem proposat la implementació del que hem anomenat la «zonificació escolar integrada»: mapes de zonificació amb àrees d'influència escolar que incloguin diverses escoles, tant públiques com concertades, i que tinguin uns nivells d'instrucció de la població resident similars (Benito i González, 2007).

influència possible sobre els resultats acadèmics dels alumnes. Ara bé, la manera d'assolir aquest objectiu és diferent. De fet, es tracta de dues línies d'intervenció que tendeixen a dialogar poc entre si i que, sovint, són objecte de controvèrsies teòriques i polítiques.

En bona mesura, aquesta controvèrsia gira a l'entorn de les diferències pel que fa a les estratègies que s'articulen per assolir un escenari educatiu més favorable a la igualtat d'oportunitats. Per tant, abans d'entrar a analitzar el valor i les limitacions d'aquestes actuacions focalitzades i universalistes plantejem una definició de la igualtat d'oportunitats que ens permet operacionalitzar el principi genèric d'igualtat d'oportunitats educatives en uns resultats concrets —i políticament assumibles— que cal perseguir.

En referir-nos a la igualtat d'oportunitats, creiem raonable plantejar que el seu valor rau en assolir quelcom més que una igualtat d'oportunitats formal —és a dir, quelcom més que la plena escolarització entre els 3 i els 16 anys. Alhora, també sembla lògic pensar que optar per una igualtat d'oportunitats efectiva «de màxims» —és a dir, la inexistència de diferències quant a la proporció d'alumnes que acaben la universitat en funció del capital cultural i econòmic dels pares—<sup>62</sup> és difícilment assolible i fins i tot qüestionable en termes de justícia social i de respecte a la llibertat personal dels individus.<sup>63</sup> En aquesta direcció, és raonable pensar que una operativització de la igualtat d'oportunitats ambiciosa, però al mateix temps realista, passaria per vincular-la als dos objectius específics següents: per una banda, assolir unes credencials de mínims universals, i, per l'altra, garantir que el pas pel sistema educatiu no accentuï les diferències de resultats que serien d'esperar segons la procedència familiar de l'alumnat i maximitzar el marge d'actuació de què disposa el sistema educatiu per intentar neutralitzar aquestes desigualtats.

El primer dels paràmetres remet a la necessitat d'aconseguir que el volum de joves que obté una titulació postobligatòria assoleixi la universalitat o, si més no, sigui massiu. Per tal que això sigui possible, cal fixar-se com a primer objectiu que l'obtenció del graduat en finalitzar l'escolarització obligatòria sigui massiu, atès que es tracta de la credencial escolar que permet continuar els estudis més enllà de l'etapa obligatòria.<sup>64</sup> Ara bé, tenint en compte l'escàs «valor de canvi» d'aquesta credencial en el mercat laboral, és raona-

---

<sup>62</sup> Més concretament, la proporció d'alumnes que acaba cada carrera universitària, atès que també existeixen desigualtats que es reflecteixen en els itineraris acadèmics dins de la mateixa universitat.

<sup>63</sup> No és aquest l'espai per entrar en aquest debat tangencial, però sembla raonable pensar que, a partir dels 16 anys —en finalitzar l'escolarització obligatòria—, i molt especialment a partir de l'obtenció de la majoria d'edat, les apostes formatives dels alumnes, malgrat que socialment condicionades, depenen de decisions estratègiques personals. En aquest sentit, és socialment desitjable i just que, durant l'etapa d'escolarització obligatòria, tots els alumnes puguin adquirir prou competències i credencials acadèmiques com per no tenir portes tancades a l'hora de decidir el seu futur formatiu. Per altra banda, el sistema d'ajuts públics també ha de vetllar perquè les diferències de capital adquisitiu no siguin un impediment en la tria d'itineraris formatius entre els alumnes.

<sup>64</sup> El curs 2005-2006, a Catalunya, el 24,1 % dels alumnes matriculats a 4t d'ESO no va obtenir el graduat en finalitzar el curs (Subirats *et al.*, 2009).

ble pensar que caldria fixar-se com a objectiu que tots els alumnes, quan abandonen el sistema educatiu, hagin assolit com a mínim una titulació secundària postobligatòria.<sup>65</sup>

El segon dels paràmetres, en canvi, fa referència al que en l'àmbit acadèmic es coneix com a «efecte composició» o *peer effect*, és a dir, aquella part dels resultats individuals dels alumnes que pot explicar-se per la composició social del centre on han estat escolaritzats. Certament, la variable més determinant dels resultats acadèmics és l'origen social dels alumnes, especialment el nivell d'estudis dels pares.<sup>66</sup> Ara bé, diversos estudis realitzats a casa nostra demostren que alumnes d'igual procedència familiar poden obtenir resultats escolars diferenciats en funció del perfil dels alumnes amb els quals comparteixin l'escolarització obligatòria (Ferrer, Ferrer i Castel, 2006; Subirats *et al.*, 2009). Per tant, més enllà de la forta incidència del capital instructiu familiar, l'escolarització en un centre socialment heterogeni o socialment homogeni pot incidir en els futurs resultats escolars de l'alumnat.

En aquesta direcció, els alumnes que provenen d'entorns familiars menys instruïts tendeixen a incrementar les seves expectatives acadèmiques quan comparteixen l'etapa obligatòria amb alumnes que gaudeixen d'un major capital instructiu familiar. La presència d'alumnes amb pares amb estudis universitaris o postobligatoris al seu entorn escolar contribueix a visibilitzar uns itineraris acadèmics poc presents en el seu entorn social més proper. Així, els contextos escolars socialment heterogenis afavoreixen un increment de les expectatives acadèmiques de l'alumnat amb menor capital instructiu familiar. Ens trobem, doncs, davant d'un espai d'intervenció que pot contribuir a neutralitzar una part de les desigualtats educatives derivades de l'origen social de l'alumnat.

## Actuacions universalistes i igualtat d'oportunitats

Malgrat que hem diferenciat dues línies d'actuació universalista —les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat i les polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos—, el cert és que, a la pràctica, la segona de les propostes és més teòrica que real. En termes generals, el sistema educatiu català —com la gran majoria— es regeix per un criteri de distribució igualitària sistemàtica de recursos, la qual cosa xoca frontalment amb la lògica de la distribució equitativa. No s'atribueixen recursos desiguals en funció de necessitats desiguals als alumnes o a les escoles. Malgrat que determinades escoles gaudeixen d'algunes partides de compensació, la lògica de repartiment desigual de recursos ni és sistemàtica, ni afecta una quantitat de recursos educatius dimensionada a l'escala de les desigualtats que afecten el sistema. Es tracta, doncs, d'uns complements

<sup>65</sup> L'any 2006, a Catalunya, el 27% dels joves de 18 a 24 anys havia abandonat el sistema educatiu sense haver completat estudis secundaris postobligatoris —Batxillerat o CFGM— (Subirats *et al.*, 2009).

<sup>66</sup> Un estudi recent apunta que, a Catalunya, els alumnes amb algun progenitor universitari tenen gairebé el doble de probabilitats d'obtenir el graduat en ESO que l'alumnat amb progenitors amb estudis postobligatoris i gairebé el triple de probabilitats més que l'alumnat amb progenitors amb estudis obligatoris o sense estudis (Subirats *et al.*, 2009).

de recursos marginals que afecten només aquelles situacions de desigualtat més accentuades. Per tant, a la pràctica, les actuacions universalistes acaben reduint-se a les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat. És per això que en aquest apartat ens centrarem en aquest tipus d'actuacions.

El principal límit de les actuacions universalistes rau en el fet que, encara que s'aconseguís una distribució absolutament equilibrada del conjunt de l'alumnat, no es resol·lrien els problemes relatius a la igualtat d'oportunitats dels alumnes, sobretot en una interpretació «de màxims». Els seus efectes potencials no poden neutralitzar, ni de bon tros, totes les desigualtats de partida. Ara bé, si tenim en consideració la conceptualització d'ordre més pragmàtic que hem fet de la igualtat d'oportunitats, el guany potencial és considerable.

Tot i que l'origen social de partida continua sent un factor explicatiu important del rendiment acadèmic i de les trajectòries educatives dels alumnes, els contextos escolars heterogenis incrementen el marc d'oportunitats educatives per als alumnes que provenen de famílies menys instruïdes. Bàsicament, es garanteix que el *peer effect* tingui efectes positius sobre la igualtat d'oportunitats. No es reforcen les desigualtats, com passa en una xarxa escolar segregada, sinó que es faciliten efectes limitats, però sistemàtics, de reducció de les desigualtats.

A més, alguns estudis han apuntat que els potencials efectes positius dels contextos escolars socialment heterogenis sobre el rendiment de l'alumnat superen els possibles efectes negatius; és a dir, que el rendiment acadèmic dels alumnes provinents de famílies més instruïdes minvi pel fet de compartir escola amb alumnes amb un capital instructiu més baix (Coleman, 1966; Duru-Bellat i Mingat, 1997; Alegre i Ferrer, 2009). En cap cas les escoles socialment heterogènies no incrementen les desigualtats socials d'origen, sinó que més aviat els resultats i les expectatives acadèmiques agregades dels alumnes tendeixen a millorar. Per tant, els resultats dels contextos socialment heterogenis són positius perquè afavoreixen tant l'equitat com l'excel·lència educativa (llegida com un increment agregat dels resultats acadèmics i l'acreditació del total d'alumnes dins del sistema educatiu).

Però, a més, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat també tenen dos beneficis indirectes addicionals que cal destacar. En primer lloc, aquestes polítiques tendeixen a generar unes condicions estructurals de partida similars per a tots els centres, la qual cosa facilita que es pugui maximitzar el potencial de treball intern en condicions d'igualtat. Permeten, doncs, aproximar-se a un escenari igualitari a l'hora d'implementar pràctiques organitzatives i pedagògiques que contribueixin a reduir les desigualtats de partida entre els alumnes. En aquest sentit, una xarxa escolar que tendeixi a l'heterogeneïtat social dins dels centres pot facilitar una major atenció a aquells alumnes que més necessitats tenen, atès que les pràctiques d'atenció específica a aquest alumnat poden generalitzar-se al conjunt de centres. D'aquesta forma es maximitzen els recursos disponibles —principalment, el professorat— per tal d'oferir una atenció específica a aquests alumnes; una atenció que no només es produeixi en uns centres específics, sinó en el conjunt de centres de la xarxa escolar.

En segon lloc, més enllà dels seus potencials beneficis en el terreny de l'equitat, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat també poden tenir efectes positius en el terreny de la cohesió social. Els centres educatius són un espai privilegiat per a la «barreja social» i, en bona mesura, una de les poques institucions socials que actualment pot afavorir el contacte entre diferents col·lectius socials en condicions d'igualtat. Tendir cap a una distribució equilibrada de l'alumnat, doncs, pot afavorir la creació d'espais de socialització compartits per alumnes procedents de diferents entorns socials. A més, al marge d'afavorir aquesta interrelació entre alumnes socialment heterogenis, una distribució equilibrada de l'alumnat també pot afavorir una interrelació entre famílies de condicions socials diverses i contribuir per tant a la superació dels estereotips i prejudicis que tendeixen a generar barreres entre els diferents grups socials.

A tot això cal sumar una darrera consideració: les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat no requereixen —si més no, no es basen en— unes atribucions pressupos-tàries addicionals.

Les principals limitacions efectives de les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat tenen a veure amb la seva implementació pràctica. Bàsicament, són polítiques que poden facilitar tendències a la distribució equilibrada de l'alumnat, però que no poden aconseguir una distribució totalment equilibrada. En primer lloc, no ho aconseguixen perquè, malgrat el prejudici polític amb què sovint són interpretades, com si es tractés de polítiques que minimitzen la llibertat d'elecció de centre, el cert és que es tracta de polítiques que no interfereixen amb aquest principi.<sup>67</sup> En termes generals, són polítiques que gestionen el desempat en cas de sobredemanda en els centres i que miren d'evitar que siguin els centres —i no els pares— els que triïn els alumnes que escolaritzen. Val a dir que les actuacions que impliquen una intromissió en les preferències de les famílies —és a dir, polítiques de distribució «a dit» dels alumnes— en cap cas no es plantegen ni s'implementen; probablement serien més eficients, però hi ha un important consens social —al qual, a títol personal, ens adherim— a considerar-les il·legítimes. En canvi, encara hi ha un important camí a recórrer en la implementació de millores en les polítiques que modulen els criteris de desempat per generar distribucions més equitatives de l'alumnat entre els centres sustentats amb fons públics.

Actualment, totes les famílies poden preinscriure els fills a l'escola que desitgin. Aquesta llibertat d'elecció, però, queda supeditada a la disponibilitat de places, de manera que s'apliquen uns criteris objectius de desempat en el cas que el nombre de sol·licituds rebudes superi el nombre de places que s'ofereixen en una escola. Per tant, el que està en joc quan parlem de l'elecció d'escola no és el marge de tria de què

<sup>67</sup> Una part important dels actuals nivells de segregació escolar és conseqüència de les oportunitats desiguals que tenen les famílies de triar escola (en funció, per exemple, del seu capital cultural o del seu capital econòmic). La major part de les polítiques de distribució de l'alumnat té com a objectiu, precisament, revertir els processos de segregació escolar establint unes condicions de major igualtat en l'elecció d'escola, sense que els marges d'elecció de què, *de iure*, disposen totes les famílies es vegi restringit.

disposen les famílies, sinó com es resolen aquelles situacions en les quals una escola està sobredemandada. L'aplicació de criteris de desempat és una fórmula que permet incorporar alguns principis d'equitat en la gestió d'aquests desajustos inevitables entre oferta i demanda de places que tenen lloc durant els processos de preinscripció escolar.

En aquest sentit, un dels principals objectius de les polítiques de desempat és evitar que siguin els centres els qui acabin seleccionant l'alumnat. Ara bé, definir uns criteris objectius de desempat és un primer pas per tal d'afavorir que la llibertat d'elecció de centre es produeixi en condicions d'igualtat, però per si sols no ho garanteixen. Hi ha altres factors que dificulten una igualtat d'oportunitats real en l'elecció d'escola, com ara les barreres econòmiques a l'escola concertada, les pràctiques de selecció adversa —és a dir, pràctiques de selecció de l'alumnat— que realitzen alguns centres, els mapes de zonificació escolar que reproduïxen els nivells de segregació residencial del municipi o la manca d'accés a la informació d'algunes famílies.

Lògicament, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat no poden fer front a les barreres econòmiques ni a les pràctiques de selecció adversa, però sí que poden contribuir a neutralitzar alguns dels altres factors que incideixen en la tria escolar. Posem un parell d'exemples. Alguns mapes de zonificació escolar, concretament aquells integrats per zones socialment heterogènies, que incorporen diferents centres (tant públics com concertats), pretenen afavorir que un dels principals criteris de desempat —la proximitat de l'escola al municipi— no condicioni la tria d'escola en funció del barri en el qual es resideix. Per una altra banda, les OME tenen per objectiu, entre d'altres funcions, que totes les famílies disposin de la mateixa informació a l'hora de triar escola, tant la referent a les característiques de les diferents escoles que integren el mapa escolar com la relativa al funcionament dels processos de preinscripció i matriculació (criteris d'admissió, sistema de baremació, etc.).

Ara bé, fins i tot en el cas hipotètic que s'implementessin millores en les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat, l'escenari buscat d'una total heterogeneïtat intraescolar no seria assolible. Les preferències —respectables i respectades— dels pares quant a l'escola preferida generen dinàmiques d'elecció sobre les quals no és possible incidir, malgrat que generin conseqüències no desitjades. En aquest sentit, i a tall d'exemple, la forta disposició subjectiva de moltes famílies a cercar escoles on s'hi trobin famílies d'un perfil social proper —ètnic, comunitari, de classe, etc.— seguirà pesant i creant tendències a la homogeneïtat intraescolar. Però, a més, hi ha altres limitacions estructurals en la seva implementació. Ens referim a les relacionades amb la mateixa estructura urbana d'alguns municipis, especialment ciutats de grans dimensions amb uns nivells elevats de segregació escolar. En aquests casos, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat, malgrat disposar d'un marge important per recórrer, tenen unes limitacions clares, atès que l'homogeneïtat social d'alguns barris de dimensions considerables dificulta l'articulació de polítiques de «barreja social» a l'escola. El mateix passa, més accentuadament, quant a les diferències sociodemogràfiques entre els diferents municipis de Catalunya.

## Actuacions focalitzades i igualtat d'oportunitats

A parer nostre, el principal valor de les actuacions focalitzades deriva, precisament, de les limitacions de les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat que acabem de destacar. Les actuacions focalitzades adquireixen sentit quan han de fer front a unes realitats educatives «extremes», en les quals no es pot incidir mitjançant les actuacions universalistes. El problema principal rau en el fet que els problemes de gravetat «extrema» —que, a parer nostre, són els que pateixen tots els alumnes que no aconsegueixen uns resultats escolars «de mínims», tal com els hem definit a l'inici del capítol— afecten un percentatge molt elevat tant dels alumnes com de les escoles del país.

En aquesta situació, com determinem sobre quines escoles intervenim? En un context de recursos escassos, ens trobem en una situació en què les actuacions focalitzades no poden fer front a tots els dèficits educatius de primer ordre que presenta el sistema escolar. Només en un escenari on aquests dèficits educatius estiguessin concentrats en un nombre de casos petit (posem per cas, el 10% dels alumnes i el 5% de les escoles) les actuacions focalitzades tindrien la possibilitat d'incidir, de forma sistemàtica, en totes les realitats escolars en què és necessari.

Si ens atenim a la definició pragmàtica que hem fet de la igualtat d'oportunitats, és evident que no és aquest l'escenari en què ens movem. Això comporta que la implementació pràctica de les actuacions focalitzades —que, d'altra banda, solen tenir una assignació de recursos molt baixa— sigui molt problemàtica i generi efectes no desitjats.

Una manera de resoldre aquesta dificultat passaria per treballar només sobre aquelles situacions més precàries, malgrat que no siguin les úniques amb necessitats de primer ordre; és a dir, reconceptualitzant «a la baixa» l'operacionalització pragmàtica de la igualtat d'oportunitats que hem plantejat anteriorment. Des del nostre punt de vista, aquesta no és una rebaixa desitjable, atès que els objectius plantejats ja s'inscrivien en la lògica dels mínims exigibles al sistema educatiu. En qualsevol cas, en aquesta rebaixa d'expectatives també es planteja un problema d'ordre polític quan, en cas d'èxit de l'actuació, s'aconsegueix que aquestes situacions passin de pèssimes a dolentes (com els casos en què no s'intervé, per no prioritaris) o a bones. En aquest darrer cas —que la situació es torni positiva— s'acaba evidenciant una intervenció que genera greuges comparatius difícilment justificables respecte a aquelles situacions que de partida eren dolentes, però no pèssimes, i sobre les quals, per tant, no s'ha intervingut.

A més, aquesta distribució dels recursos que privilegia les situacions més extremes sovint genera un efecte no desitjat: el recurs extraordinari té un efecte de crida i d'increment de la concentració de la població amb situacions més desavantatjades. Un bon exemple són les aules d'acollida. En alguns municipis, l'entrada en funcionament d'aules d'acollida en el centres amb major concentració d'alumnat d'origen immigrat ha provocat una accentuació de les dinàmiques de concentració d'aquest alumnat al centre. L'especialització pedagògica associada a la implementació d'aquest recurs extraordinari ha provocat que bona part de la matrícula viva s'orientés a aquests centres, entenent

que podia oferir una atenció més bona a l'alumnat incorporat tardanament al sistema educatiu català.

Amb tot, moltes vegades l'assignació de les actuacions focalitzades acaba sent arbitrària. En termes generals, les actuacions que recollim sota el títol de «polítiques d'envol escolar» es posen en marxa puntualment en algunes escoles de barris marginals en funció de diferents contingències —per exemple, arran de l'interès dels responsables polítics d'un municipi en engegar una experiència d'aquesta mena. En general, no aconsegueixen superar la seva caracterització com a experiències pilots i, per tant, fins i tot en el cas de ser experiències reeixides, no tenen una capacitat de transformació de la realitat més enllà dels casos «micro» en què s'ha treballat. Quant a les polítiques d'inversió extraordinària, sovint la lògica de repartiment de recursos té a veure amb la competència dels municipis per assolir un determinat recurs educatiu del qual no podran gaudir tots —és el que succeeix, per exemple, amb els plans educatius d'entorn. Ens podem trobar, aleshores, que en l'assignació d'aquests recursos acabi pesant més la perícia política i tècnica dels equips municipals que no pas les necessitats objectives.

A més, l'escassetat en els recursos distribuïts pot comportar que aquests no tinguin un caràcter definitiu i permanent, sinó que operin només durant uns anys, amb la voluntat de generar determinades sinergies socials que funcionin quan l'aportació de recursos s'acabi. Els plans educatius d'entorn es regeixen per aquest principi. El supòsit que fonamenta l'eficàcia política d'aquest principi és, si més no, discutible. A parer nostre, també aquí pot donar-se un efecte no desitjat: que el suport econòmic de l'administració a certes dinàmiques no escolars —per exemple, activitats extraescolars infantils— més aviat substitueixi un teixit extraescolar preexistent que se sustentava, fins llavors, a partir de les aportacions familiars. El problema serà, en el futur, reactivar aquest teixit un cop desapareguin els suports de l'administració a què les famílies s'han acostumat com a recurs públic exigible.

Finalment, volem destacar un darrer aspecte problemàtic de les actuacions focalitzades que considerem d'enorme rellevància: la concepció «qualitativista» de l'equitat que tot sovint hi ha de manera subjacent. Una diferenciació significativa de les pràctiques organitzatives i pedagògiques dels centres en funció de l'alumnat que s'hi escolaritza pot comportar que l'equitat, més que un principi de distribució quantitativa de recursos, sigui entesa, sobretot, com una organització qualitativament diferenciada dels recursos per adequar-los a les característiques diferenciades de la població que s'ha d'atendre. La generalització d'aquesta atenció diferenciada pot acabar configurant una xarxa escolar integrada per «escoles diferents» orientades a atendre «públics diferents».

Aquest plantejament de les polítiques pot tendir a naturalitzar i reificar unes desigualtats educatives que, finalment, remetent a les desigualtats socials de partida. Així, l'adaptació qualitativa dels centres pot generar contextos escolars adaptats a unes necessitats educatives diferenciades que, de partida, es consideren pedagògicament irreconciliables. En aquest sentit, ens podríem trobar amb una xarxa escolar integrada per escoles «per a pobres i infrainstruïts», per una banda, i escoles «per a classes mitjanes instruïdes», per l'altra. Els riscos d'accentuació de les dinàmiques de segregació escolar són evidents.

Sense menystenir la capacitat de maniobra pedagògica de què disposen els centres per adaptar-se a les necessitats dels alumnes, convertir-la en una estratègia prioritària de treball en favor de la igualtat d'oportunitats comporta riscos clars. Bàsicament, com apuntàvem, tendir cap a la constitució de centres especialitzats en l'atenció a determinats sectors socials incrementa els riscos de fragmentació social de la xarxa escolar, especialment quan els problemes de dèficit instructiu i acreditatiu afecten més d'un terç de la població escolar.

A més, val a dir que diferents estudis, alguns de basats en les proves PISA, posen de manifest que les orientacions organitzatives i pedagògiques de les escoles formen part d'aquell conjunt de factors que menys expliquen les diferències de resultats entre uns alumnes i uns altres (Ferrer, Ferrer i Castel, 2006; Calero *et al.*, 2007). Pensar, per tant, que l'adaptació pedagògica a contextos socials diferenciats pot ser la clau igualadora de les oportunitats educatives entre alumnes amb orígens socials desiguals sembla, si més no, qüestionable.

## **Conclusió: sobre l'equitat educativa i la distribució de recursos educatius**

Tenint en compte la magnitud dels dèficits que en el terreny de la igualtat d'oportunitats presenta el nostre sistema educatiu, tant les actuacions focalitzades com les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat tenen una capacitat d'incidència correctora limitada. Cap d'aquestes dues línies d'intervenció no pot fer operatiu, amb la contundència suficient, el principi d'equitat educativa. Per equitat educativa entenem una distribució desigual dels recursos educatius en funció de necessitats educatives desiguals que afavoreix aquells alumnes que mostren majors dèficits.

Les actuacions focalitzades tendeixen a anar acompanyades d'una inversió de recursos extraordinaris sobre algunes realitats escolars desavantatjades, però no generen intervencions sistemàtiques sobre la totalitat dels alumnes desavantatjats ni sostingudes en el temps. A més, algunes de les actuacions defugen, explícitament o implícita, ser considerades intervencions contingudes en el principi de l'equitat educativa —basat en una lògica sistèmica de distribució de recursos. Tot plegat fa que, en l'àmbit global, l'impacte sobre els indicadors de millora de la igualtat d'oportunitats sigui poc rellevant i que, en el pla particular, els efectes no desitjats de les intervencions puguin superar la consecució dels objectius plantejats.

Per la seva banda, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat operen en el terreny de l'equitat educativa de forma indirecta: no sobre la distribució de recursos —entre centres i alumnes— sinó sobre la distribució dels alumnes. Idealment, aquestes actuacions aconseguirien una distribució dels alumnes entre els centres prou equilibrada com per facilitar que la distribució igualitària de recursos, entre centres, fos també una distribució equitativa, ja que tots els centres tindrien unes necessitats educatives equivalents. Aquest resultat ideal, però, a la pràctica és difícilment assolible; només hi podem tendir.

Hi ha, però, una darrera lògica d'actuació universalista a la qual no hem fet referència: la distribució equitativa sistemàtica de recursos escolars. No n'hem fet referència perquè es tracta de l'opció teòrica que té menor traducció en polítiques reals. Només alguna proposta, de tímida implementació, podria ser interpretada com un dispositiu polític dins d'aquesta categoria. És el cas de la reducció de ràtios a escoles poc demandades, on tendeix a concentrar-se un percentatge important de la matrícula viva. Aquestes polítiques, malgrat tenir com a objectiu neutralitzar algunes dinàmiques de guetització escolar, tenen com a efecte indirecte la generació de contextos escolars amb una ràtio professorat/alumnat més baixa que la mitjana, amb la qual cosa s'afavoreix una atenció més personalitzada a l'alumnat dels centres. Amb tot, es tracta d'intervencions puntuals que, a la pràctica, pateixen els mateixos déficits que les actuacions focalitzades. A escala internacional, un bon exemple de distribució equitativa sistemàtica de recursos escolars el trobem a Finlàndia, on tots els alumnes que manifesten algun déficit en el procés d'aprenentatge reben immediatament el suport d'un professor de reforç (Laukkanen, 2005).

Un sistema educatiu regit per principis de distribució equitativa sistemàtica dels recursos escolars —més enllà de la retòrica favorable a l'equitat educativa que caracteritza els textos legals— implicaria unes transformacions radicals en el sistema educatiu vigent, que, com dèiem, es basa més en un principi de distribució igualitària de recursos. Comportaria, per exemple, que la ràtio d'alumnes per aula fos variable i depengués de les característiques socials o dels resultats acadèmics dels alumnes; que el volum de professorat disponible a cada centre depengués sistemàticament de les seves característiques; que el sistema d'avaluació i de retribució del professorat estimulés el fet que els millors professors anessin a les escoles amb més necessitats —i no en fugissin, com tendeix a passar ara—; que, dins de cada centre, també l'atenció als alumnes amb més necessitats fos prioritària, i no pas com passa ara, que els alumnes que no «se'n surten» sovint són atesos en classes separades per no perjudicar els que sí que «se'n poden sortir», sovint seguint una estratègia que professors i equips directius consideren inevitable per competir amb escoles que no escolaritzen alumnes desavantatjats.

La magnitud dels canvis és considerable. Amb tot, l'escenari educatiu que en sortiria, a mig termini, seria novament de distribució igualitària dels recursos. La distribució desigual faria que els elements subjectius que fan poc eficient la distribució equilibrada de l'alumnat desapareguessin, atès que en la tria escolar de les famílies la importància de «l'ambient escolar» quedaria compensada per l'assignació desigual de recursos favorable precisament a les escoles estigmatitzades. Equilibrada la balança, finalment la tria escolar deixaria de ser, com ara, una tria entre escoles desiguals per esdevenir realment una tria entre escoles diferents —escoles desitjades per tenir més recursos davant d'escoles desitjades pel seu «ambient escolar», és a dir, pel perfil dels alumnes que s'hi escolaritzen. En equilibrar-se la balança de factors positius i negatius de les escoles, progressivament les diferències entre escoles tendrien a estar més relacionades amb projectes pedagògics i menys amb distribucions desiguals de recursos i de perfils d'alumnes, ja que aquests elements estarien «compensats» i les famílies de classe mitjana —aquelles

que dediquen més atenció a la tria escolar— no tindrien tan clara, per inexistent, la diferència competitiva —aquella que garanteix majors oportunitats acadèmiques futures per als seus fills— entre unes escoles i unes altres.

Lògicament, l'obtenció pràctica del nivell d'igualtat d'oportunitats que operativitzàvem a l'inici del text requeriria tant una distribució de recursos desigual dins dels centres, que ja hem apuntat, com també un treball pedagògic correcte. En qualsevol cas, ens trobaríem en el context de possibilitats més propici i també més eficient per a la consecució d'aquest resultat.

Possiblement, aquest escenari no faria desaparèixer l'existència d'escoles guetitzades, però el volum d'aquesta problemàtica estaria prou contingut com per aconseguir que bona part de les intervencions focalitzades esdevinguessin, aleshores sí, efectives. En ser polítiques que poguessin fer front a totes les realitats problemàtiques, podrien ser considerades, de fet, polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos.

El problema, però, és que en referir-nos a les polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos fem política de ficció. Sembla difícil pensar que, actualment, un escenari d'aquestes característiques pugui ser impulsat des de les administracions. En canvi, malgrat les dificultats d'implementació i les limitacions apuntades anteriorment, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat sí que poden contribuir, a la pràctica, a maximitzar l'impacte de l'actual distribució igualitària de recursos en el terreny de l'equitat educativa. De fet, és en un mapa escolar socialment més equilibrat que és més viable pensar en la distribució equitativa —desigual— de recursos educatius, atès que tan sols s'hauria de focalitzar en aquells contextos escolars residuals en els quals fos difícil assolir uns nivells elevats d'heterogeneïtat social.

## Bibliografia

---

ALEGRE, M. A.; FERRER, G. «School Regimes and Education Equity. Some Insights Based on PISA 2006». A: *British Educational Research Journal*. [en premsa]

BENITO, R.; GONZÁLEZ, I. *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2007.

CALERO, J. (dir.) [et al.]. *Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 2007.

COLEMAN, J. *Equality of Educational Opportunity*. Washington DC: US Office of Education. 1966.

DURU-BELLAT, M.; MINGAT, A. «La constitution de classes de niveau dans les collèges et ses incidences sur les progressions et les carrières des élèves». A: *Revue française de sociologie*, vol. 38 (1997), núm. 4, pàg. 759-789.

FERRER, F. (dir.); FERRER, G.; CASTEL, J. L. *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2006.

SUBIRATS, J. (dir.) [et al.]. *L'educació postobligatòria a Catalunya. Eixos de desigualtat en les trajectòries formatives més enllà de l'ESO*. Barcelona: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2009.

## 1.9. Educació i cohesió social: Reptes i debats compartits. Els aprenentatges dels plans educatius d'entorn

---

Jordi Collet<sup>68</sup>

### Resum

Després de cinc anys d'implementació dels plans educatius d'entorn, un projecte que busca construir una coherència i una continuïtat educativa dins i fora de l'escola, hi ha certs aprenentatges sobre el disseny, el desenvolupament i la avaluació d'aquests plans que són d'interès per a tots els projectes que, com els PLIS, busquen treballar des d'una perspectiva integral, transversal i participativa. En aquest article es presenten els plans educatius d'entorn, els debats que han estat centrals en el seu desplegament i les dues pistes més importants per als PLIS: la perspectiva del «pla de plans» i l'estratègia del treball en xarxa.

### Abstract

*After five years of implementing the Educational Plans of Environment, a project that seeks to build consistency and educational continuity inside and outside the school, certain things have been learned from its design, development and evaluation that are of interest for all similar projects, such as the PLIS, which seek to work from a comprehensive, cross-cutting and participatory perspective. In the present article we present Educational Plans of Environment, the debates that have been central to its deployment and the two most important clues for the PLIS: the prospect of the "plan of plans" and the strategy of working in a network.*

### Introducció: què són els plans educatius d'entorn?

---

És conegut per tothom que la realitat educativa del nostre país és manifestament millorable. Precisament és davant d'un context educatiu cada vegada més complex i d'una realitat escolar amb fortes dificultats —fracàs escolar al voltant del 30%, menys del 70% dels joves que cursa estudis postobligatoris, cert enfrontament entre famílies i escola, creixent importància d'altres agents que influeixen en l'educació (publicitat, consum, grup d'iguals)— que des del Departament d'Educació es planteja un pla per tal de treballar l'educació d'infants i joves des d'una perspectiva conjunta. La filosofia de fons dels plans

---

<sup>68</sup> Investigador de l'Àrea d'Educació de l'IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques), UAB. Professor de sociologia a la Facultat d'Educació de la Universitat de Vic.

educatiu d'entorn (PEE), recollida en el tercer annex al Pla LIC (Llengua i Cohesió Social, de 17 de desembre de 2005), és clara: cap de les institucions socialitzadores (família, escola, lleure educatiu, esport, etc.) no serà capaç de construir una educació d'èxit per als infants i adolescents de manera aïllada. Així doncs, calia un pla per ajudar a repensar i re practicar l'educació i l'ensenyament des d'una visió més comunitària, més global, més interdependent, amb la finalitat d'aconseguir els cinc objectius que es marquen els PEE:

- a) Assolir l'èxit educatiu de tot l'alumnat. Es busca, especialment, incrementar l'èxit acadèmic d'aquells col·lectius més desfavorits a través de diverses estratègies: una escolarització més equilibrada i menys segregadora, un model d'escola més inclusiu, mesures compensatòries, etc.
- b) Afavorir la convivència i la cohesió social a través de l'educació.
- c) Millorar i aprofundir la relació entre centres i entorn: obrir les escoles a l'entorn i la comunitat als centres per tal de garantir la continuïtat educativa.
- d) Avançar cap a un treball en xarxa que doni sostenibilitat a un projecte educatiu compartit entre tots els agents que sigui més global i més potent.
- e) Millorar la presència i l'ús social de la llengua catalana com a llengua comuna i de cohesió, en un marc de respecte i valoració de la diversitat lingüística.

En termes organitzatius, els PEE són una iniciativa de responsabilitat conjunta entre el Departament d'Educació (Generalitat) i els ajuntaments (administració local). Aquesta aposta es concreta en diversos aspectes: un col·laboratge polític i tècnic de totes dues administracions, un treball de coordinació multinivell que sembla cada vegada més imprescindible, i un cofinançament (70% Generalitat i 30% administració local) que es completa amb la participació de tots els agents educatius del territori en les diferents comissions dels PEE (comissió representativa-institucional, comissió operativa i equip tècnic). Aquestes comissions elaboren un pla anual d'actuacions de dos tipus: actuacions obertes (que cada territori escull) i actuacions tancades (tallers d'estudi assistit, tallers de famílies, esport i activitats artístiques), que són comunes a tots els PEE.

## **Els reptes i debats compartits<sup>69</sup>**

---

Una vegada hem descrit de manera breu què són i com s'organitzen els PEE, passem a analitzar set debats que han marcat l'agenda dels plans d'entorn al llarg d'aquests primers cinc anys d'implementació. Es tracta de set debats que esdevenen reptes per a totes les polítiques amb vocació de ser desenvolupades des dels principis de transversalitat, integralitat i participació.

### **a) Polítiques universals versus polítiques focalitzades**

Un primer debat al voltant de polítiques com ara els PEE, els PLIS, els PDC, etc. és si han de seguir una estratègia focalitzadora (discriminació positiva de perso-

---

<sup>69</sup> Aquest apartat es basa en la publicació ALEGRE, M. A; COLLET, J. *Plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007 (disponible gratuïtament al web [www.fbofill.cat](http://www.fbofill.cat)).

nes, col·lectius i/o territoris) o si han d'esdevenir una proposta universalista. En el primer cas, tenim com a elements positius la possibilitat de concentrar recursos en determinades zones o col·lectius per tal que la intervenció generi els màxims impactes, així com la facilitat a l'hora de delimitar els objectius i de ponderar necessitats en relació amb les finalitats del projecte. Per contra, com a principal element negatiu trobem que els efectes d'estigmatització dels territoris o dels col·lectius beneficiaris d'aquestes polítiques poden arribar a tenir més força que el mateix pla, i poden aconseguir, paradoxalment, que la situació dels beneficiaris sigui pitjor en finalitzar la intervenció que abans de dur-la a terme.

A l'altra banda de la balança trobem aquells plantejaments universalistes que, precisament per evitar els efectes d'estigmatització i de «cercle viciós» que hem vist, opten per adreçar-se a la totalitat de territoris, persones i/o col·lectius sense cap mena de «discriminació positiva». Aquests tipus de plantejaments entenen que aquests plans són desitjables per a tots els territoris independentment de la seva situació socioeconòmica. Els seus punts febles són, d'una banda, la dificultat per mantenir una despesa exponencial i oberta a tots els municipis i, de l'altra, la dificultat per concretar i avaluar uns objectius i unes activitats que, necessàriament, hauran de ser diversos i múltiples per donar resposta a la diversitat de situacions del nostre país.

#### **b) Els objectius**

Estretament relacionada amb aquest debat sorgeix la pregunta de si qualsevol tipus d'activitat pot estar vinculada a un PEE o a un PLIS. És a dir, hi cap tot sota el paraigua d'aquests projectes? Qualsevol tipus d'activitat pot ser etiquetada d'«educativa» o d'«inclusiva»? La pregunta pot semblar banal, però el debat a l'hora de plantejar els PEE com a projectes «oberts» dins dels quals qualsevol actuació podia tenir-hi cabuda o bé com a projectes «tancats» en els quals el llistat d'activitats era limitat per tal de centrar-se en els objectius plantejats va ser important. Al final, com hem vist, els PEE van optar per la decisió salomònica de mantenir quatre activitats com a obligatòries per a tots els plans d'entorn i deixar la resta d'actuacions a elecció de cada territori.

#### **c) Delimitació territorial**

El territori és un concepte que cada vegada pren més força quan ens plantegem l'articulació de polítiques pròximes, participatives i generadores d'impactes sostenibles. Així, el debat sobre la delimitació territorial dels PEE o dels PLIS no sembla intranscendent i se centra en quatre àmbits. En primer lloc, la necessitat que la delimitació territorial dels plans tinguin una relació estreta amb els seus objectius i les seves estratègies. En segon lloc, i de manera molt significativa, s'obre la reflexió al voltant de la gran importància de la coherència zonal entre els diferents plans, projectes i propostes que es duen a terme en el municipi. En aquest sentit, mentre les zones educatives, el pla d'entorn, la llei de barris, les zones de serveis socials, els PLIS, etc. tinguin cadascun una zonificació diferent, la possibilitat de coordinació entre tots aquests elements serà molt baixa. En tercer lloc s'obre el

debat (lligat a la discriminació positiva) de si els PEE, els PLIS, els PDC, etc. s'han de desenvolupar sempre «en els mateixos enclavaments problemàtics» o bé si el que cal és construir zones heterogènies i equilibrades que evitin la guetització. Finalment, resta el debat de com adoptar uns entorns que siguin prou acotats per treballar-hi còmodament i que alhora siguin prou amples per tal que la seva dimensió comunitària els faci significatius.

#### **d) Delimitació temporal**

Un quart eix de debat i de repte al voltant de plans com ara els PEE, els PLIS o d'altres és el temporal. En primer lloc, sobre com s'estableixen objectius, estratègies i avaluacions a curt, mitjà i llarg termini des d'un criteri de progressió i de coherència. En segon lloc, i de manera central, com aquests projectes que estan concebuts com a limitats en el temps tenen la capacitat de generar camins de normalització que facin que el pla i les seves dinàmiques i actuacions no morin amb el final del pla sinó que siguin sostenibles en el temps. Davant de la transcendència del repte, deixem per a l'apartat següent la proposta del treball en xarxa com a resposta a la necessitat de sostenibilitat (social, econòmica, comunitària, etc.) dels envits dels projectes. Finalment, també es planteja el repte de com coordinar i encaixar els diferents ritmes i *tempos* dels diversos actors i agents que intervenen en el pla. Així, els cursos escolars, els anys naturals dels ajuntaments, els períodes de competició esportiva, les setmanes de formació dels docents, etc. són moments «forts» per a diferents agents del projecte. Aquests agents, però, porten calendaris i ritmes diversos i, per tant, a l'hora de treballar junts, cal trobar la manera de coordinar-los i dotar-los de coherència.

#### **e) Procediment d'accés al projecte**

En cinquè lloc trobem el debat sobre qui i com ha d'accedir als plans i als seus recursos. En aquest dilema hi ha dos tipus ideals antagònics, que podem anomenar «concurs públic» i «contracte programa». El primer cas, el de convocatòria d'ajuts o concurs públic, disposa dels elements positius que permeten controlar i garantir la partida pressupostària, com també assegurar la destinació dels recursos als projectes específics per als quals han estat pensats. Això no obstant, aquest camí d'accés a un PEE o a un PLIS va contra la voluntat universalitzadora (no han de disposar tots els territoris d'un PEE o un PLIS?), reforça la idea que «sempre s'atorga als mateixos» i reproduïx el rol dels municipis com a «cercadors de recursos» en contra dels principis de coresponsabilitat i partenariat que serien desitjables.

Als antípodes, trobem el procediment d'accés al projecte que podem anomenar «contracte programa» i que obre la possibilitat que qualsevol territori sol·liciti un PEE o un PLIS, que es pactarà de manera individualitzada amb cadascun dels territoris. Aquest segon tipus ideal és coherent amb la voluntat universalitzadora i, a més, permet prioritzar en aquesta negociació bilateral uns objectius específics en cada cas i el treball d'elements no vinculats a «activitats». Per contra, aquest model d'accés al projecte té el perill de generar una major heterogeneïtat dels plans que acabi desdibuixant el projecte, el seu perfil i els seus objectius polítics.

A més, una dinàmica «pura» d'aquest model implicaria un creixent repartiment indiscriminat de recursos i no tant un repartiment en funció de les necessitats.

#### **f) Els recursos**

En sisè lloc ens fixem en el debat al voltant dels recursos per a projectes com ara els PEE, els PLIS, els PDC, etc. Novament trobem les postures universalista i específica com a extrems: d'una banda la idea que ha d'arribar un gruix de diners que cada territori ha d'administrar com vulgui (sempre en funció dels objectius marcats) i, de l'altra, la postura que proposa generar projectes amb moltes dotacions específiques (tancades) que busquin donar resposta a les necessitats o objectius del pla. A aquest debat s'ha d'afegir la complexitat de com s'articulen els recursos (humans, econòmics, temporals...) de diferents administracions i de com se'n reten comptes. Per si la dimensió de gestió dels recursos no fos prou complexa, amb els PEE ha arribat un altre debat de gran transcendència que ens fa adonar de la importància de la «micropolítica»: fins a quin punt es pot externalitzar la gestió del projecte, pagant-la amb recursos del mateix pla. Aquí, l'aprenentatge dels PEE demostra que en alguns casos s'ha arribat a l'extrem que l'empresa o la cooperativa que gestiona el projecte n'esdevé el centre i la finalitat, i oblida per complet el seu rol de mitjà per assolir els objectius. Per tant, des de diferents sectors (lleure educatiu, entitats, etc.) s'ha plantejat de manera molt seriosa el paper de projectes com ara els PEE en tant que generadors d'un efecte pervers: la mercantilització tant de l'educació com del voluntariat. Creiem que, en els debats sobre els recursos, cal explicitar els plantejaments pel que fa a l'externalització de la gestió i les activitats d'aquests projectes, per tal de no generar, de manera involuntària, efectes no previstos que contribueixin a la mercantilització i precarització de l'àmbit social amb unes conseqüències en contra de la cohesió social i l'equitat.

#### **g) Estructura organitzativa i de gestió**

Finalment, en setè lloc, trobem el debat al voltant de si cada projecte ha de disposar d'un alt grau d'autonomia pel que fa a l'establiment d'objectius i activitats i, sobretot, pel que fa a estructures organitzatives, o si, per contra, cal una important estandardització en aquest sentit. D'una banda hi ha la proposta d'autonomia funcional per a cada pla, amb els elements positius de la confiança, la flexibilitat i la coresponsabilitat, i amb els riscos de la ineficàcia i la manca de direcció. A l'altre extrem hi ha la proposta d'una organització funcional estàndard per a tots els projectes, que presenta virtuts com ara el fet de disposar d'un model conegut i d'una direcció estable, però també riscos com ara la rigidesa, la inadaptació i la manca d'impactes reals per descontextualització organitzativa.

A més a més, aquí sorgeix una altra vegada la pregunta de com es poden coordinar els diferents àmbits administratius (municipis, consells comarcals, diputacions, Generalitat, Estat, Europa, etc.); com poden cooperar els diferents projectes presents en un mateix territori; com es pot aconseguir que les diferents àrees d'un ajuntament facin seu cada projecte, i també com fer que projectes com ara els PEE i els PLIS no esdevinguin només actuacions de les administracions, sinó que

siguin projectes compartits amb la ciutadania, les entitats, les escoles, les comunitats, etc.

Davant de la complexitat de les respostes a aquestes darreres preguntes, així com a les altres que han sorgit al llarg dels set debats, organitzem l'apartat següent en dos ítems. El primer explora la capacitat del «pla de plans» com a intent de construir una resposta coordinada dins de la mateixa administració a la multiplicitat de plans, projectes i actuacions. I, en segon lloc, la idea del treball en xarxa com a voluntat de fer projectes amb la participació real i efectiva de la ciutadania, en relació amb les administracions; una perspectiva cada vegada més imprescindible.

## **Pistes i propostes compartides davant dels reptes exposats: el pla de plans (intern) i el treball en xarxa (extern)**

---

Els set debats presentats esdevenen reptes clau a l'hora d'implementar qualsevol projecte amb vocació de transversalitat, integralitat i participació. Un disseny, una implementació, un desenvolupament i una avaluació que són complexos i sobre els quals els cinc anys de desplegament dels PEE poden aportar dues pistes quant a «bones pràctiques». En primer lloc trobem l'estratègia del «pla de plans», que hauria de contribuir a una implementació dels PLIS i dels altres plans i projectes d'una manera més coherent, més eficaç i més efectiva. En segon lloc, en l'espai dels PEE s'ha anat consolidant la idea que el treball en xarxa és la millor estratègia d'organització i funcionament per a uns plans (PEE, PLIS, PDC, etc.) que, perquè funcionin bé, necessiten generar una implicació i una participació que vagi més enllà de les mateixes administracions. Vegem les dues pistes amb detall.

### ***El pla de plans***

La primera pista de treball per afrontar els diferents debats plantejats al llarg del disseny, el desplegament, el desenvolupament i l'avaluació dels PLIS prové de la proposta del «pla de plans» o «pla integrat d'accions», que es desenvolupa en diversos municipis amb diferents noms (Girona, Olot, Sant Cosme - El Prat de Llobregat, etc.). La idea bàsica és que cal una perspectiva, una voluntat i una organització que coordinin i donin coherència als diferents projectes i actuacions que es desenvolupen en un territori. Així, el «pla de plans» és una plataforma de partenariat que coordina el conjunt d'actuacions i programes que es desenvolupen en un context determinat (barri, municipi, comarca, etc.). Aquesta plataforma està integrada per entitats, serveis i institucions diverses i el seu objectiu és fer de «paraigua» compartit per a tots els projectes i actuacions a partir d'una mesa directiva o d'un espai comú de coordinació. És aquest espai el que decideix quins projectes es demanen en funció de les necessitats del territori i el que, una vegada concedits, els incorpora a una dinàmica i a un projecte més global i més coherent al qual contribueix el nou pla.

Es parteix dels principis de la integració d'accions, del partenariat i de l'articulació de la complexitat d'actors i propostes com a estratègia irrenunciable, de la recerca de la

sostenibilitat de les actuacions, etc. i en poc temps s'acaben comprovant els efectes multiplicadors i el valor afegit que té la coherència i la no duplictat de diagnòstics, d'espais de participació, d'actuacions, etc. Com que és precisament en els municipis en què hi ha més inquietuds per fer coses on són presents avui dia molts dels problemes i dels reptes exposats en la primera part, potser ha arribat el moment de deixar enrere una perspectiva quantitativa (acumular el màxim de projectes i recursos) per una de qualitativa (menys projectes però ben portats, cercant el màxim d'impactes i la seva sostenibilitat). D'alguna manera, el pla de plans aposta per una nova cultura en el disseny, el desenvolupament i l'avaluació dels projectes integrals des de la perspectiva interna del projecte. Una nova cultura que, de cara enfora, també representa la perspectiva del treball en xarxa com a segona pista.

## ***El treball en xarxa en el marc dels PEE***

### **a) Introducció**

En les línies següents es proposen deu ítems que contribueixen a situar alguns dels elements constitutius de la proposta del treball en xarxa entesa com un canvi cultural profund de lògiques, sistemes, relacions, concepcions, etc. que encara estem encetant i que és de llarg recorregut. L'estratègia del treball en xarxa està permetent als PEE avançar en la construcció d'un projecte (educatiu) compartit entre els diferents actors del pla, especialment aquells que es troben fora de l'àmbit de l'escola, i pot ser una bona pista a l'hora de plantejar i implementar els PLIS.

#### **I. Davant de problemes complexos, respostes complexes**

La xarxa implica una mirada que reconeix la complexitat social, la complexitat a l'hora d'educar, la complexitat de generar estratègies de cohesió social, etc. Unes dificultats que tothom viu cada dia a les aules, a la família, a l'ajuntament, a les entitats, etc.

#### **II. El projecte (educatiu) compartit**

Davant de la segmentació i la pluralització dels actors, dels espais i dels moments educatius i socials és més necessari que mai que els agents (educatius) que treballen per uns mateixos objectius configuren una aliança, una «conspiració» al voltant d'un projecte compartit. Aquest projecte no ha d'implicar en cap moment una homogeneïtat de mirades, d'actuacions i d'ideologies, però sí que ha de servir per establir un mínim comú denominador que aglutini i faci més fort un projecte social i educatiu per als infants i joves (i també els adults, la gent gran, etc.) enfront d'altres propostes altament seductores però que només cerquen el lucre econòmic.

#### **III. Igualtat com a objectiu, diversitat com a resposta**

En tercer lloc, és imprescindible fer un pas més en la perspectiva de l'equitat i avançar de la idea de la igualtat d'oportunitats *de iure*, en la qual tothom accedeix formalment als recursos educatius i socials de manera homogènia (sense oblidar que en el camp del lleure i les activitats extraescolars aquest objectiu encara està

per assolir), cap a la igualtat de resultats (equitat *de facto*), és a dir, la situació en la qual el punt de partida socioeconòmic d'un infant respecte al sistema educatiu i a la societat sigui irrellevant en relació amb els seus resultats. Per arribar a aquest objectiu d'equitat sembla imprescindible optar per la diversitat d'estratègies davant d'una diversitat creixent de l'alumnat.

- IV. Respostes contextualitzades en funció del territori, de les famílies, dels infants... Els estudis lingüístics acostumen a exposar amb la màxima «sense context no hi ha text» la necessitat de vincular a un marc de significació qualsevol frase o fragment escrit, ja que sense aquest marc la frase deixa de tenir sentit. Per al treball en xarxa cal alguna cosa semblant. Només des del coneixement i el reconeixement significatiu del territori, dels seus actors, dels seus espais, etc., la pràctica del treball en xarxa pot esdevenir fructífera per assolir els objectius plantejats. Així, la proximitat és un valor i una oportunitat per a cada territori a l'hora de desenvolupar un projecte educatiu i social contextualitzat, coherent, aglutinador i cohesionador.
- V. La participació i les relacions de poder: la coresponsabilitat  
Per tal d'avançar cap a la concreció d'un projecte educatiu i social compartit entre els diferents actors, serveis, espais, etc. a partir de la idea que tothom és coresponsable de l'educació dels infants i joves (coresponsabilitat), cal qüestionar-se les relacions de poder que existeixen al voltant d'aquests àmbits educatius i socials. Les famílies, els infants i els joves són ciutadans i ciutadanes als quals s'acompanya i ajuda en un procés educatiu del qual ells també són responsables (i no clients a qui hem de respondre eficaçment). Això implica un canvi en les relacions de poder, sense caure en el fals «entre tots ho farem tot i tots som iguals», però situant tots els agents educatius i socials en un mateix pla.
- VI. La interdependència: tots som necessaris i necessitats  
Així doncs, diem que el model de treball en xarxa s'esdevé quan una pluralitat d'agents elaboren un full de ruta, unes estratègies i uns espais de treball per avançar cap a un projecte educatiu i social, cap a una proposta consensuada i compartida de model, d'objectius, de suports, de continguts, etc. Un model que parteix, per tant, de la idea d'interdependència entesa com el contrari de l'autocentrament. L'important és el treball en xarxa perquè, en l'àmbit social, tothom és necessari alhora que necessitat. Dit en altres paraules, en el context de complexitat actual, cap agent educatiu o social per si sol no serà capaç de «tenir èxit» en la seva tasca educativa, socialitzadora, integradora... Cada actor, per més perifèric que pugui semblar, és necessari i forma part necessàriament de l'estratègia de suma positiva (ja que «tot educa o deseduca»<sup>70</sup> i tot «inclou o exclou»).

---

<sup>70</sup> Aquesta frase resumeix tota la filosofia dels projectes educatius de ciutat (PEC).

## VII. Confiança i capital social

Per poder fer tot això cal conèixer i reconèixer tots els actors del territori i construir-hi relacions de confiança. És el que els acadèmics anomenen *capital social*.<sup>71</sup> És a dir, el conjunt de relacions i vincles socials que permeten a les persones i les institucions coordinar les seves accions, treballar per un mateix projecte, cooperar, etc. Un (re)coneixement mutu, unes normes de reciprocitat i unes relacions i uns vincles de confiança que són la base per poder generar impactes positius per a tots els actors implicats (joc de suma positiva).

## VIII. Proactivitat i estratègia

A vegades, aquestes estratègies del treball en xarxa poden semblar poc versemblants en vista de certes frases que tothom expressa, com ara «tinc poc temps», «amb la feina que tinc, ara només em faltaria dedicar-me a conèixer els altres actors», «això és una pèrdua de temps», etc. L'error d'aquestes perspectives és concebre el treball en xarxa com un recurs reactiu. És a dir, la pregunta que es fa la gent és: davant d'un problema amb el comportament d'un alumne, de les dificultats amb les famílies, amb un claustre segmentat, amb la pobresa (re)sorgida de la crisi econòmica, etc., el treball en xarxa em pot ajudar a solucionar-ho? Tot i que la resposta pugui ser afirmativa, la importància del treball en xarxa no rau tant en la seva dimensió reactiva com en la seva capacitat estratègica i preventiva, que, tal com passa amb la mediació, implica prevenció i establiment de canals per evitar futurs problemes.

## IX. Treball en xarxa com a procés

Subvertir lògiques, canviar dinàmiques, transformar pràctiques... no són coses que es facin en un període de temps curt. Els *tempos* humans i socials són lents. I per això cal preveure que la implementació de dinàmiques de treball en xarxa no serà immediata ni tindrà el mateix èxit en tots els àmbits ni amb tots els actors. Que això passi no és cap anomalia, sinó que és la normalitat. Així, cal evitar els discursos que obliden la idea del treball en xarxa com a procés i que parlen de fracàs si dos anys després d'avançar en aquesta línia els resultats no són clars i contundents. Cap de les experiències que avancen de manera consolidada i amb èxit cap a una lògica de xarxa no s'ha forjat en menys de quatre o cinc anys (com a mínim).

## X. Territori-comunitat: sostenibilitat

Com a darrer punt cal situar la necessitat de partir sempre de les realitats territorials, educatives i comunitàries que es tenen a cada lloc i de construir *amb* la gent. Per dir-ho d'una altra manera, és imprescindible partir «dels conflictes i dels

<sup>71</sup> PUTNAM, R. D. *Per a fer que la democràcia funcioni*. Barcelona: Mediterrània, 1993. PUTNAM, R. D. *Solo en la bolera*. Madrid: Círculo de Lectores, 2003. PORTES, A. *En torno a la informalidad*. Mèxic: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995.

somnis»<sup>72</sup> de cada context. Qualsevol intent de desenvolupar elements de treball en xarxa que eviti els conflictes presents en el territori o que no reculli les aspiracions, els somnis i les esperances de les persones, les famílies i la comunitat està condemnat a la superficialitat i a tenir enormes dificultats per a la sostenibilitat i per assolir impactes significatius.

## **b) Tot és treball en xarxa? Els graus d'intensitat del treball en xarxa (gradació)**

Sovint, en els nostres entorns de treball es parla de coordinació, cooperació i treball en xarxa com si fossin sinònims. El problema d'aquesta barreja semàntica és que mai no sabem en quin punt ens trobem i quin ha de ser el pas següent per avançar i millorar en aquesta perspectiva de participació. Per això, aquest ítem presenta quins són els passos, els graons o els graus a través dels quals es pot avançar cap al treball en xarxa. L'objectiu d'aquesta proposta de gradació és clara: el treball en xarxa és un camí que té diferents etapes. Unes etapes que és bo conèixer per saber la feina feta i la que falta per fer, malgrat la irrenunciable especificitat de cada territori en relació amb aquestes etapes.

### **I. (re)Coneixement dels diferents actors interns i externs del context**

El primer pas en el camí del treball en xarxa és un procés de coneixement i de reconeixement de tots els actors (educatius, socials, esportius, econòmics, etc.) i de tots els estaments (ciutadans, tècnics i polítics, del territori, etc.). Com més persones i institucions es vagin sumant a la construcció d'aquest projecte educatiu i social compartit a través del treball en xarxa, més potent seran el projecte i els seus resultats.

### **II. Obrir els espais propis a l'entorn**

Un segon «graó» que ens pot acostar una mica més al model ideal de treball en xarxa és l'obertura dels espais propis per a la realització d'activitats d'altres actors o, fins i tot, la possibilitat de petites col·laboracions en aquest àmbit. Així, l'obertura dels espais escolars per a activitats del territori o l'ús dels locals del municipi per a les activitats extraescolars i les activitats de l'escola són passes significatives d'un camí de col·laboració que pot començar per petits gestos concrets i que pot permetre anar avançant en la consolidació de la confiança recíproca (capital social) i d'una xarxa social cooperativa. En aquesta tasca, la presència d'un «pla de plans» pot facilitar enormement aquest acostament.

### **III. Coordinació: trobada dels diferents agents per posar en comú pràctiques, estratègies, activitats, etc.**

---

<sup>72</sup> SUBIRATS, J.; ALBAIGÉS, B. *Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2006 (disponible gratuïtament al web [www.fbofill.cat](http://www.fbofill.cat)).

Un tercer element amb una gradació i una complexitat superiors en el camí del treball en xarxa és la coordinació. Una vegada els diferents agents educatius i socials han pres consciència els uns dels altres i s'han iniciat petites col·laboracions amb resultats positius, és l'hora de plantejar la possibilitat d'un espai de coordinació compartit. L'objectiu seria senzillament la coordinació d'agendes, d'espais i d'activitats i l'obertura alhora d'un espai compartit en el qual puguin anar sorgint els problemes, les dificultats, els èxits, etc. Sovint, la coordinació és vista pels diferents agents com un maldecap i una pèrdua de temps, potser perquè es planteja «per ella mateixa» i no com un pas més en la construcció d'un projecte compartit. Fent un símil amorós, la coordinació no és mirar-se als ulls amb l'altre, sinó mirar junts (i coordinar la mirada, les actuacions i les preocupacions) cap endavant, és a dir, cap a l'educació i la cohesió social. Al nostre parer, la coordinació que fem habitualment és massa autocentrada (formal), poc substantiva (què fem?, com ho fem?, com ho podem millorar junts?) i s'acostuma a situar com a cim i exemple del treball en xarxa, quan n'és un estadi necessari però que cal superar.

#### IV. Cooperació. La participació mútua en la quotidianitat

El quart pas en el camí del treball en xarxa és el d'anar fent avenços cap a la cooperació educativa. És a dir, cap a la possibilitat d'establir moments, activitats, projectes i processos conjunts en els quals, tot i que el lideratge recaigui en un dels actors, els altres n'esdevinguin també participants i protagonistes des de la seva gènesi. La possibilitat que, de manera habitual, qualsevol aula, mestre, claustre, entitat, esplai, club esportiu, etc. pensi, dissenyi, realitzi i avaluï *amb* altres actors del territori les seves activitats i el seu funcionament quotidià (és a dir, incorporant a la pròpia perspectiva i als propis projectes els altres de manera «natural») permet acostar-se al darrer dels «graons» del treball en xarxa.

#### V. Projecte educatiu compartit I: la coresponsabilitat

La realitat més avançada del model de treball en xarxa és aquella en la qual tots els actors del territori comparteixen un projecte educatiu i social i hi treballen des de la coresponsabilitat dels processos i dels resultats. És a dir, en un context de segmentació i fragmentació dels agents educatius, de diversitat i sovint de contradicció de propostes educatives i socials, la construcció d'un projecte marc en el qual tots els agents del territori se sentin còmodes (encara que no l'hagin de compartir al 100%) i del qual tots se'n sentin part i coresponsables és segurament el millor camí cap a una educació i una inclusió social dels infants i dels joves més clara, orientadora i alliberadora.

#### VI. Projecte educatiu compartit II: l'aprenentatge en xarxa

Amb tot, aquest projecte educatiu compartit no es construeix de cop, ni una vegada per totes la feina ja està feta. Quan s'ha anat construint un projecte educatiu i social explícit, consensuat, compartit i del qual el màxim nombre d'actors en són coresponsables, cal seguir-lo aprofundint. El darrer graó del treball en xarxa s'assoleix quan la institució, les dinàmiques i les lògiques pròpies s'adapten al funcionament en xarxa.

### ***Conclusions i pistes dels PEE: projecte (de projectes), treball en xarxa i avaluació***

Per acabar aquest article, només recordarem quines són les tres pistes més significatives que el disseny, el desenvolupament i l'avaluació dels PEE poden aportar al procés anàleg que estan duent a terme els PLIS. En primer lloc hi ha la necessitat de plantejar-se debats com els set que hem presentat. De la riquesa, la fortalesa i la coherència de les respostes a aquests i altres debats depèn l'èxit del projecte. En segon terme trobem la perspectiva del pla de plans i l'estratègia del treball en xarxa. Són dues expressions de la necessitat, dins i fora de les administracions, d'avançar des de la perspectiva quantitativa (acumular el màxim de recursos, projectes i actuacions possibles com a indicador d'èxit) cap a una de més qualitativa, en la qual la coherència, l'articulació, la participació i la sostenibilitat dels projectes i les actuacions siguin el camí cap a uns impactes més importants i més duradors. I finalment hi ha l'avaluació. Tal com afirma Subirats, «en temps d'incertesa, avaluar».<sup>73</sup> Doncs ara és el moment en què la perspectiva de l'avaluació entesa com a procés d'aprenentatge conjunt i de rendició de comptes (i no de control burocràtic i inútil!) és més necessària que mai.

---

<sup>73</sup> SUBIRATS, J. «En tiempos de cambio, evaluar». A: *El empleo en su contexto económico y social*. Sevilla: Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, 2008.

## Bibliografia

---

ALBAIGÉS, B.; SUBIRATS, J. *Educació i comunitat. Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2006.

ALEGRE, M. A.; COLLET, J. *Plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007.

COLLET, J. «Educació eficaç o educació intel·ligent? El treball en xarxa com a nova cultura educativa». A: *Guix, elements d'acció educativa*, núm. 356-357 (2009), pàg. 71-91.

PUTNAM, R. D. *Per a fer que la democràcia funcioni*. Barcelona: Mediterrània, 1993.

PUTNAM, R. D. *Solo en la bolera*. Madrid: Círculo de Lectores, 2003.

PORTES, A. *En torno a la informalidad*. Mèxic: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995.

SUBIRATS, J. «En tiempos de cambio, evaluar». A: *El empleo en su contexto económico y social*. Sevilla: Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, 2008, pàg. 191-205.

SUBIRATS, J. (dir.). *Projectes educatius de ciutat: un procés permanent. Guia metodològica 2008*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.



## 1.10. Inclusió/exclusió residencial

---

Mikel Aramburu

### Resum

L'exclusió residencial és un dels factors d'exclusió que té més pes en la situació d'una persona. Tot i ser un dret reconegut per la Constitució espanyola, encara som lluny d'aconseguir el ple accés a l'habitatge. A les dimensions tradicionals que configuren aquest factor d'exclusió ara hem d'afegir el fet de viure en un entorn segregat. En aquest article es fa un repàs de la situació de l'habitatge a Catalunya i s'estudia quines són les noves polítiques de provisió d'habitatges per a les rendes més baixes i quins són els mecanismes d'intervenció que es posen en marxa des de l'administració. En un segon apartat ens centrem en la qüestió del que s'anomena «mixticitat urbana» (*social mix*), cada vegada més important en les polítiques urbanístiques i d'habitatge.

### Abstract

*Residential exclusion is one of the most important factors for exclusion. Even though it is a right recognised in the Spanish Constitution, it has much to do with plentiful access to housing. In addition to the traditional dimensions of residential exclusion, we must contemplate the dimension of living in a segregated environment. First of all, in this article, I talk about the global housing situation in Catalonia, the new housing policies for the lower income population and the intervention mechanisms used by the public administration. In the second part I focus on the socially mixed question, which is increasingly important in urban development and housing politics.*

L'habitatge és un dels punts més febles del sistema de benestar espanyol i català. La Constitució espanyola recull, en l'article 47, el dret a l'habitatge per a tots els ciutadans, però a la pràctica no evita que un percentatge important de la població no pugui accedir a un habitatge digne.

La despesa pública espanyola en habitatge (1% del PIB) és força inferior a la de la majoria d'altres països europeus. Hi ha molta despesa privada però molt poca despesa pública, i la major part d'aquesta es destina als ajuts a la compra,<sup>74</sup> mentre que als altres països la major part de la despesa es destina als ajuts al lloguer.

Cal dir que aquesta política de suport a l'habitatge en propietat ha estat eficaç per a una àmplia majoria de la població, el 85% de la qual és propietària, enfront del 60%

---

<sup>74</sup> Entre ajuts directes i indirectes (especialment deduccions fiscals) l'ajut públic cobreix entre un 26% i un 48% del preu de compra segons la comunitat autònoma (García-Montalvo, 2009).

aproximadament a la major part de països europeus. Per als que no s'han pogut beneficiar d'aquesta política de foment de la propietat perquè no podien comprar o perquè no ho van fer en el moment oportú, els programes d'ajuda a l'accés a l'habitatge han estat molt febles.

Tradicionalment, l'estat social de dret no ha donat suport a aquests exclosos residencials. Com que eren una minoria de la població, el problema de l'exclusió residencial pràcticament no existia per a les polítiques públiques; no era un tema rellevant per als polítics, ni per als sindicats, ni per a la ciutadania en general que ja era propietària. De fet, durant molt de temps, van ser les ONG i les organitzacions privades de caritat les que es van ocupar, amb pocs recursos, de donar algun tipus de suport, normalment precari, a aquestes situacions d'exclusió residencial.

No obstant això, aquest panorama d'una majoria satisfeta i d'una minoria exclosa ha canviat en els últims anys. Com a resultat de la bombolla immobiliària ha augmentat la proporció de població que no pot accedir a l'habitatge. Ha estat quan els fills de les classes mitjanes han començat a no poder comprar pisos que el tema de l'habitatge ha passat a un primer pla i ha entrat en l'agenda de les polítiques públiques.

La bona notícia de tot aquest procés és que l'habitatge i les polítiques socials d'habitatge s'han posat de moda. La mala notícia és que ara els que estan exclosos de l'accés a l'habitatge ja no són només els exclosos tradicionals, és a dir, els més pobres o els que tenien diverses vulnerabilitats, sinó que ara són cada vegada més els joves i els no tan joves procedents de les classes mitjanes els que tenen problemes molt seriosos per trobar habitatge.

Quan parlem d'exclusió residencial cal tenir en compte que hi ha diferents dimensions de l'exclusió residencial. Cortés (2004) distingeix quatre components de l'exclusió residencial:

- Manca d'accessibilitat: no poder accedir a un habitatge o destinar una quantitat desproporcionada de la renda al pagament del lloguer o la hipoteca.
- Densitat inadequada: viure en un habitatge amb un nombre de persones desproporcionadament alt en relació amb la grandària de l'habitatge. És el que s'anomena sobreocupació (menys d'una habitació per persona) o amuntegament (menys de 10 m<sup>2</sup> per persona).
- Manca d'habitabilitat: viure en un habitatge que no té les condicions físiques mínimes de salubritat, seguretat o comoditat.
- Manca d'estabilitat: viure en un habitatge amb poca o cap seguretat pel que fa a la tinença (per exemple, viure en un habitatge sense cap títol jurídic).

De tota manera, la dimensió central sobre la qual pivota tota la resta és l'accessibilitat, ja que l'amuntegament, la manca d'habitabilitat o de seguretat en la tinença són resultat de les dificultats d'accés a l'habitatge.

No cal dir que l'exclusió residencial no és sols una conseqüència de l'exclusió més global que pot presentar una persona, sinó que també és un factor causant d'altres tipus de vulnerabilitats. No tenir un habitatge en condicions fa gairebé impossible tenir una vida normal en la resta de dimensions vitals (laboral, social, afectiva, etc.). Moltes de les

entitats de caritat i ONG que van començar a treballar en el tema de l'habitatge ho van fer perquè veien que sense un habitatge en condicions qualsevol projecte d'integració era inviable.

A aquests quatre components clàssics de l'exclusió residencial caldria afegir un component de «nova generació»: viure en un entorn segregat. La segregació residencial rep una atenció creixent en el debat sobre l'exclusió urbana. La ubicació inadequada de l'habitatge pot reforçar l'exclusió ja sigui per la manca de connectivitat (per exemple, amb els llocs de treball), per la manca d'equipaments i de serveis urbans de qualitat, o per un teixit veïnal on es reproduceix la pobresa. Amb tot, aquest component de l'exclusió resulta molt controvertit.

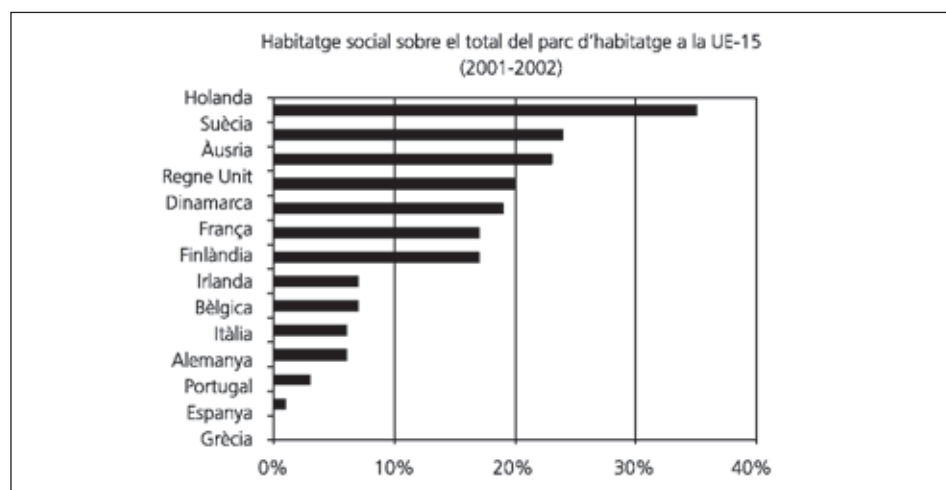
En la segona part d'aquest text ens centrarem en la qüestió del que s'anomena «mixticitat urbana» (*social mix*), cada vegada més important en les polítiques urbanístiques i d'habitatge. Es tracta d'un tema més complicat del que sembla a simple vista perquè pot plantejar una tensió difícil de resoldre entre la prevenció de la segregació i la garantia del dret a l'habitatge.

Abans, però, ens aturarem en la situació global de l'habitatge a Catalunya per veure quin és el marc general de la provisió d'habitatge per a les rendes més baixes i quines són les noves polítiques d'habitatge i els nous instruments disponibles d'intervenció que s'estan duent a terme des de les administracions públiques.

## La situació de l'habitatge a Catalunya

Per parlar de la situació de l'habitatge a Catalunya un primer pas que cal fer és ubicar la realitat de Catalunya o Espanya en el context europeu, ja que el nostre país presenta unes característiques molt diferenciades de la resta del continent.

L'instrument tradicional de les polítiques socials d'habitatge a Europa és l'habitatge social. Aquest instrument és totalment residual a Espanya.



Font: Cecodhas, 2005.

Què s'entén per habitatge social? Per habitatge social (*social housing, logement social*) s'entén habitatge de lloguer (mai en propietat) que es lloga a preus més baixos que els del mercat. Pot ser de propietat i de gestió pública o privada; en aquest darrer cas per part d'entitats sense ànim de lucre.

Després de la Segona Guerra Mundial, la socialdemocràcia europea va apostar fortament per aquest instrument per donar resposta a la gran carestia d'habitatge que es va produir a les ciutats després de la guerra.

En la socialdemocràcia tradicional, l'habitatge social s'entenia com un servei universal, un producte adreçat a tota la població, no sols als pobres sinó a totes les classes socials.

Des dels anys setanta, però, l'habitatge social ha experimentat un procés que s'anomena «residualització». Això vol dir que cada vegada es prioritza més l'habitatge social per als més pobres, mentre que s'incentiva les classes mitjanes perquè esdevinguin propietàries. En aquesta taula podem veure l'evolució del pes de les diferents classes socials en el parc d'habitatge social d'alguns països.

| <b>Distribució de les llars del parc social segons ingressos (%)</b> |                         |           |           |                          |           |           |                       |           |           |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|
| <b>País i anys de comparació</b>                                     | <b>Ingressos baixos</b> |           |           | <b>Ingressos mitjans</b> |           |           | <b>Ingressos alts</b> |           |           |
|                                                                      | <b>70</b>               | <b>80</b> | <b>90</b> | <b>70</b>                | <b>80</b> | <b>90</b> | <b>70</b>             | <b>80</b> | <b>90</b> |
| Holanda (1981-89-93)                                                 | 31                      | 43        | 44        | 49                       | 42        | 42        | 20                    | 14        | 13        |
| Alemanya (1982-93)                                                   |                         | 33        | 44        |                          | 45        | 42        |                       | 22        | 13        |
| R. Unit (1979-88-96)                                                 | 29                      | 59        | 61        | 41                       | 31        | 33        | 30                    | 9         | 4         |
| França (1973-88-92)                                                  | 28                      | 37        | 38        | 51                       | 46        | 45        | 21                    | 16        | 16        |
| Bèlgica (1981-88-92)                                                 |                         | 55        | 52        |                          | 31        | 34        |                       | 13        | 13        |
| Suècia (1990-1995)                                                   |                         | 40        | 49        |                          | 45        | 40        | 15                    | 10        |           |

Font: Van der Heijden, 2001:334; Lee i Murie, 2002: 69; Estèbe, 2004; Schutjens *et al.*, 2005: 652.

Veiem que la tendència és cap a l'augment del pes de les llars amb ingressos més baixos i cap a la reducció del pes de les llars amb ingressos mitjans i, sobretot, alts. El Regne Unit n'és el cas més paradigmàtic a conseqüència de les reformes thatcheristes, que van marcar la pauta de la reforma de l'habitatge social a la resta d'Europa durant els anys vuitanta i noranta.

Aquest procés de residualització s'ha produït per diferents factors: s'han venut molts habitatges socials als inquilins (i els qui podien comprar eren els més benestants, amb la qual cosa la composició social resultant és més pobre), s'ha desincentivat la permanència en el parc social de les capes mitjanes i altes (per exemple, introduint límits màxims de renda familiar per a l'accés o, en alguns països, amb un augment de la renda de lloguer a

mesura que augmenten els ingressos familiars, la qual cosa fa que per a aquestes famílies sigui menys atractiu romandre a l'habitatge social).

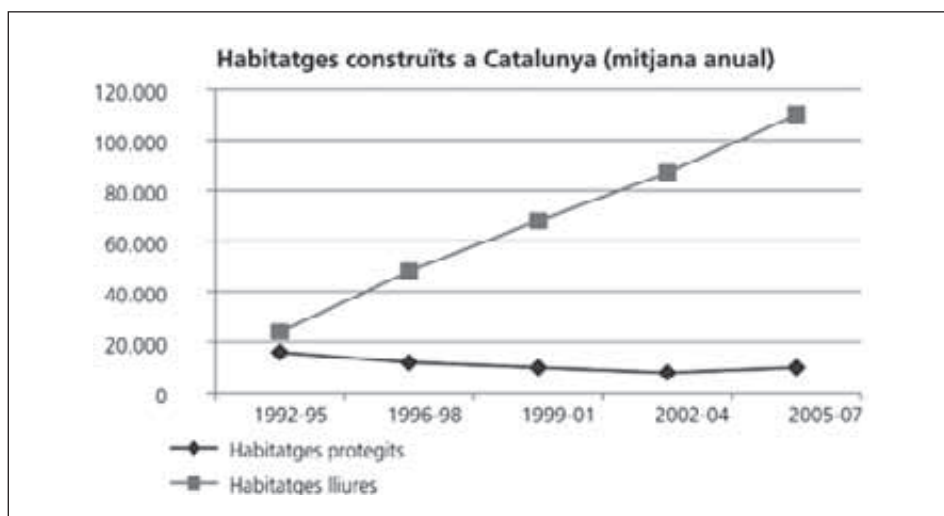
Tot i això, veiem que continua havent molt habitatge social habitat per classes mitjanes, molt més del que podríem esperar en un principi. Això s'explica perquè hi ha un parc social de bona qualitat amb classes mitjanes i un parc social degradat ocupat per classes baixes, la qual cosa fa que en el conjunt nacional aparegui com un parc socialment mixt, però que en realitat està format per un parc segmentat i segregat socialment.

En conjunt, però, la tendència històrica indica que l'habitatge social s'ha anat adreçant prioritàriament a les rendes més baixes, de manera que s'ha instal·lat la idea que l'habitatge social és un habitatge per a pobres, la qual cosa comporta l'estigmatització d'aquesta tipologia d'habitatge.

Per la seva banda, a Espanya l'instrument tradicional d'intervenció en el mercat de l'habitatge (a part de les deduccions fiscals) és l'habitatge de protecció oficial. De vegades l'habitatge social s'anomena habitatge protegit, com si fossin coses similars. Però cal tenir en compte que l'habitatge protegit a Espanya és fonamentalment de compra, mentre que l'habitatge social, tal com es fa servir aquest terme a Europa, és un habitatge de lloguer.

Hi ha diferents modalitats d'habitatge protegit que cobreixen un ventall molt ampli de franges de renda, incloent-hi una part important de les classes mitjanes, que se'n poden beneficiar, amb uns màxims de renda que van des de 24.000 fins a 45.000 euros, segons les diferents modalitats de protecció de l'habitatge de compra (règims especial, general i concertat), i des de 17.000 fins a 35.000 euros, segons les diferents modalitats de lloguer (finançats a 10, 25 o 30 anys).

Amb tot, potser el fet més destacable és que la quantitat d'habitatges protegits produïts els últims anys és molt minsa i constitueix tan sols una part residual del total d'habitatges construïts.



Font: Generalitat de Catalunya.

S'observa que durant l'últim trienni l'habitatge protegit no arriba al 10% del total d'habitatges construïts i que, en general, com més activitat constructora hi ha, menys habitatges protegits es fan. L'Estat ofereix ajuts als promotors per construir habitatges protegits, però aquests no els promouen si fer «habitatge lliure» els és més rendible. Per la seva banda, la subhasta de sòls públics al millor postor per construir-hi habitatges lliures en comptes de destinar-los a habitatges protegits ha estat una de les principals vies de finançament dels ajuntaments. Tot i això, la promoció directa de les administracions locals ha estat la causa de la lleugera recuperació de l'habitatge protegit els últims anys.

Malgrat el *boom* constructor els preus no han baixat, sinó tot el contrari. Per un efecte totalment especulatiu dels propietaris del sòl, els preus han augmentat molt per sobre dels salaris, amb la qual cosa l'esforç econòmic per accedir a l'habitatge s'ha disparat, tant en el mercat de compra (els preus es multipliquen per tres en deu anys) com en el de lloguer (els preus es multipliquen per 2,5).

Durant un temps, els bancs (que tenien un excés de liquiditat) van facilitar les condicions de les hipoteques (finançament del 100%, devolució fins a 50 anys) i van crear el problema de les hipoteques *subprime*, que van fer possible que moltes persones amb condicions econòmiques molt justes i fins i tot precàries comprassin pisos a preus impossibles. Molta gent ha pogut accedir a l'habitatge de compra però de vegades a costa d'unes condicions residencials pitjors, sobretot en el cas dels immigrants, ja que per poder pagar les quotes hipotecàries es veuen obligats a rellogar habitacions. Algunes enquestes que s'han fet sobre l'habitatge de la immigració a Espanya (Colectivo Ioé, 2005) mostren que l'amuntegament era més alt en el cas dels enquestats que vivien en habitatges de propietat que en els que vivien de lloguer. És a dir, l'accés a la propietat ha anat en detriment de les condicions de densitat, i es presenta un problema emergent de seguretat (atès l'augment dels impagaments hipotecaris). A més a més, en un context de creixement de l'atur, augmenta el nombre d'impagaments d'hipoteques i de gent que perd la casa.

## **Nous instruments de la política d'habitatge**

---

Hi ha una nova política d'habitatge a Catalunya que és molt més intervencionista (en el sentit que no es limita a fer de simple espectador passiu del mercat de l'habitatge) i garant del dret a l'habitatge i de la seva funció social. El problema és que els fruits d'aquesta política només es poden veure a mitjà i llarg termini, mentre que les necessitats són immediates. Hi ha una nova legislació catalana en matèria d'habitatge que incorpora uns instruments d'intervenció nous i interessants des de la perspectiva de la inclusió residencial. Tot i això, l'aplicació efectiva d'aquests instruments és en gran part competència municipal, i és en el si dels municipis on s'acaba decidint la major part dels programes d'habitatge.

El primer pas d'aquesta nova política d'habitatge va ser el Decret 454/2004, de desplegament del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007, el qual reforça els instruments de promoció del lloguer, crea la xarxa de mediació per al lloguer social i el concepte de

«lloguer just», mitjançant el qual es subvencionen famílies en risc d'exclusió social per tal que la renda de lloguer que paguen no excedeixi el 30% dels ingressos familiars.

Per la seva banda, la Llei 4/2005, de l'àmbit de l'urbanisme, disposa l'obligació d'adjuntar la memòria social de l'habitatge en tots els nous planejaments urbanístics. La memòria estableix el nombre i el percentatge d'habitatges de protecció que es portaran a terme i els perfils socioeconòmics de les persones destinatàries, amb un mínim del 20% dels nous desenvolupaments urbanístics destinats a habitatge protegit.

El Pacte Nacional per a l'Habitatge del 2007 és un acord polític del govern amb els ajuntaments i agents socials (promotors, sindicats, bancs, etc.) per agilitar la mobilització de sòl per a habitatge protegit amb la intenció de construir 160.000 habitatges de protecció oficial en deu anys. També inclou el compromís de solidaritat urbana (que serà recollit per la Llei d'habitatge), segons el qual en un període de vint anys tots els municipis amb més de 5.000 habitants hauran de destinar almenys el 15% del parc d'habitatges principals a habitatge protegit.

I finalment, la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, estableix l'obligatorietat d'un pla local d'habitatge que determini els compromisos municipals en política d'habitatge a partir de l'anàlisi de les necessitats. Aquest pla ha de servir de proposta marc per concertar polítiques d'habitatge amb l'administració de la Generalitat. Altres aspectes destacables de la Llei del dret a l'habitatge pel que fa a la funció social de l'habitatge són vetllar pel compliment de l'obligació de conservació dels habitatges o les mesures contra la sobreocupació. El text jurídic, no obstant això, intenta que els inquilins dels «infrahabitatges» no resultin perjudicats pel tancament dels pisos, ja que se'ls ha de proporcionar un allotjament alternatiu, i és garantista pel que fa a la sobreocupació de llars amb vincles de parentiu. La llei també crea la xarxa de pisos d'inserció o inclusió, una xarxa gestionada fonamentalment per entitats privades sense ànim de lucre que busca allotjament per a persones amb un alt grau de vulnerabilitat residencial que necessiten suport especialitzat, algun tipus de tutela o supervisió.

Després de destacar alguns dels diferents instruments i objectius de la nova política d'habitatge, voldríem apuntar un repte, i fins a cert punt també un risc, que es pot derivar de la mateixa política: ens referim a l'articulació del dret a l'habitatge i la segregació urbana en les polítiques de «mixticitat urbana».

## Polítiques de mixticitat social

Durant el *desarrollismo* dels anys cinquanta i seixanta, tant a Espanya com a Europa la resposta als dèficits d'habitatges per als treballadors immigrants va comportar la creació de ciutats segregades. En aquell moment, la política d'habitatge no estava integrada en una política de ciutat; es produïa habitatge de manera massiva sense tenir en compte el tipus de ciutat i de societat que s'estava creant al mateix temps. Avui dia, s'és molt més conscient dels riscos que implica la segregació urbana. La mateixa qüestió de la segregació ha esdevingut un problema de primera magnitud en l'agenda pública.

Tradicionalment, la segregació urbana es veia com un fenomen que expressava o reproduïa les desigualtats socials en la ciutat, era l'efecte i el símptoma d'un mal, però d'un temps ençà també es veu com un factor que per si sol és causant i productor de problemes majors, com ara les revoltes urbanes en barris segregats a Europa i als Estats Units, que posen en escena la separació social. Es pensa que la segregació crea les condicions propícies per a aquestes revoltes. De fet, en la cronologia dels diferents dispositius d'intervenció contra la segregació urbana, tant a França com a Anglaterra i als Estats Units s'observa que aquestes mesures s'han proposat o implementat després que es produïssin disturbis urbans de tipus racial.

A més d'aquestes pors, però, hi ha algunes teories sociològiques que atorguen un pes decisiu a la segregació urbana en el creixement de la pobresa i l'exclusió urbana. Es tracta d'una tesi d'origen nord-americà (Wilson, 1987; Massey i Denton, 1993) segons la qual la concentració territorial de les minories racials constitueix un dels principals entrebancs per a la integració i la promoció social d'aquests col·lectius. Es tracta d'una de les tesis sociològiques que més s'ha expandit en els últims temps, encara que la seva validesa en el cas d'Europa no s'ha demostrat empíricament.

En aquesta tesi convergeixen dues tradicions sociològiques: la conservadora i la progressista. La tradició sociològica conservadora culpa la cultura dels pobres de la seva pròpia pobresa, i afirma que la concentració de pobres proporciona el *locus* privilegiat d'aquesta cultura. En canvi, per a la teoria progressista, la pobresa és el resultat de processos estructurals que impedeixen la integració dels pobres. No obstant aquesta oposició interpretativa, en els últims temps hi hagut una certa convergència de perspectives. Per exemple, ara es fa molt d'èmfasi en l'increment del capital social per solucionar la pobresa i no tant en la millora de la distribució de la riquesa. Per incrementar el capital social cal distribuir els pobres, ja que en els barris segregats predomina l'homogeneïtat social. Les perspectives sociològiques progressistes que tradicionalment havien apostat per enfortir les comunitats pobres ara temen que això n'augmenti l'aïllament. Per tant, convergeixen en certa manera amb les tesis conservadores. Si la segregació és el problema, l'antídota és la barreja social residencial, la qual s'espera que fomenti la integració social i la interrelació de grups diferents.

A la tradició nacionalista-assimilacionista, per a la qual qualsevol agrupament comunitari diferent al de les capes majoritàries de la població constitueix una amenaça a l'ordre cívica nacional, cal afegir la tesi sociològica d'origen americà segons la qual la concentració territorial és el principal factor d'exclusió en les configuracions urbanes contemporànies. Amb unes bases teòriques i ideològiques tan diversificades, no és estrany el consens polític que suscita el discurs de la mixticitat social. El *leitmotiv* de totes les polítiques urbanes actuals —el que està de moda a tot Europa— és la barreja residencial, la condició primera de la cohesió social i territorial. La consecució de la «mixticitat social» és el tema estrella en les polítiques europees d'habitatge. La política d'habitatge a Catalunya també fa molt d'èmfasi en aquest aspecte.

Doncs bé, per què hauria de comportar això un risc per a la inclusió residencial dels col·lectius vulnerables? Perquè la barreja social pot fer-se de moltes maneres i pot conduir a resultats diferents.

Per exemple, una política de barreja social residencial pot fer-se assegurant que es crea habitatge assequible en tot el teixit urbà, com en el cas de les reserves obligatòries d'habitatge protegit en els nous desenvolupaments urbans, o amb el compromís de «solidaritat urbana», que obliga els ajuntaments a tenir en vint anys el 15% del parc d'habitatges destinat a habitatge protegit. La solidaritat urbana obliga a actuar sobre els teixits urbans consolidats (reciclatge de sòl, actuacions sobre el parc d'habitatges existents, etc.). És important per prevenir la segregació intermunicipal i la temptació dels municipis de desincentivar la presència de ciutadans de rendes baixes per motius fiscals. Aquests tipus de mesures no sols disminueixen la polarització dels municipis en funció de la renda dels habitants, sinó que augmenten les oportunitats residencials de les persones que estan en situació més precària. Es tracta, doncs, d'una mesura clarament inclusiva.

Però de política de barreja social també se'n pot fer evitant que es concentri la població més necessitada en algunes parts del parc d'habitatges. Això, per si sol, fa disminuir les oportunitats residencials dels més pobres. Per exemple, si prenem el dret de tanteig i retracte, que és una de les principals novetats que inclou la Llei catalana de l'habitatge, veurem que permet a les administracions públiques intervenir en les transaccions privades i comprar l'habitatge per destinar-lo a lloguer social al preu que es vulgui escripturar. L'Ajuntament de París l'aplica des de fa temps, i d'aquesta manera ha aconseguit augmentar el parc públic a la vegada que es desincentiva el frau fiscal. En zones urbanes consolidades, com és el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, que presenta poques possibilitats de creixement urbà, aquest dret de tanteig i retracte permet augmentar el parc públic i alhora adquirir habitatges en zones diferents de la ciutat, amb la qual cosa el parc públic d'habitatges pot estar més distribuït geogràficament. Això no obstant, aquest dret es pot fer servir amb diferents finalitats: es pot fer servir per augmentar la mixtura social en barris on hi ha poca presència de llars de rendes baixes o es pot fer servir per augmentar la mescla social només en els barris deprimits, comprant habitatges només per evitar que hi vagin a viure els pobres.

El principi ideològic de la barreja social pot actuar a la pràctica com un inhibidor de la construcció d'habitatge social. Com que se suposa que l'habitatge social és per als més pobres, el raonament és que si es fan habitatges socials es creen guetos, i aleshores no se'n fan o tan sols es fan les modalitats d'habitatge protegit destinades a les capes mitjanes de la població. En aquest sentit, cal dir que la solidaritat urbana només obliga a tenir un percentatge d'habitatge protegit determinat, però no diu res de les modalitats.

No ha estat fins al 2004, quan s'ha vist que sectors creixents de les classes mitjanes (especialment els joves) es quedaven fora de l'accés a l'habitatge, que s'ha premut l'accelerador en la construcció d'habitatge de protecció oficial, a càrrec gairebé exclusivament de la promoció pública. Això, però, s'ha fet canviant el sistema d'adjudicació: en comptes dels barems que afavoreixen les rendes més baixes, s'adjudica l'habitatge per sorteig entre unes franges de renda molt àmplies. És inclúsiu adjudicar els habitatges per sorteig sense ponderar les necessitats de cada llar? Més complicada encara és la gestió ètnica del parc social, que intenta impedir l'arribada d'immigrants a aquells parcs socials en què es considera que ja n'hi ha molts. És paradoxal que si hem rebutjat les polítiques

específiques de discriminació positiva en benefici de criteris ciutadanistes i universalistes ara es vulguin reintroduir però només per restringir les oportunitats d'accés dels immigrants al parc social.

També es donen polítiques de barreja social sobre el teixit urbà consolidat quan els programes de remodelació de barris intenten atraure nuclis familiars de rendes altes a barris pobres. Això en si mateix no està malament, sempre que no vagi en detriment dels que ja viuen en aquests barris, per exemple, generant una espiral inflacionista dels preus del sòl que acabi expulsant els veïns mitjançant la renovació dels contractes de lloguer o del *mobbing* en els casos de contractes antics de pròrroga forçosa. En el cas de la remodelació de barris en nuclis antics aquest risc és ben real.

Per tal de no perjudicar l'accés a l'habitatge de les llars més desfavorides, la política de mixticitat sociourbanística hauria de consistir en la combinació de dos procediments. D'una banda, incentivar que la gent més necessitada o estigmatitzada vagi a les zones on és menys present i, de l'altra, desincentivar que aquests mateixos col·lectius vagin a les zones on estan més representats. El risc rau en el fet que, com ja s'ha demostrat en altres països d'Europa, especialment a França, la política o la retòrica de la barreja social serveixi en realitat per restringir les oportunitats residencials dels col·lectius més vulnerables. És a dir, que se'ls tanqui l'accés a una part del parc d'habitatges i que no s'acabi d'obrir la porta a altres parts del parc on tradicionalment estan poc representats. En el balanç el que s'està fent és reduir les oportunitats residencials d'aquests col·lectius, que són sempre els immigrants o els descendents de la immigració.

El risc és que la retòrica contra els guetos i a favor de la mixtura social només serveixi per empitjorar les condicions residencials d'aquests grups més vulnerables. Això es pot fer de manera benintencionada, pensant que el prioritari és evitar la concentració fins i tot abans que garantir el dret a l'habitatge. Amb tot, si no hi ha prou habitatge assequible les polítiques de barreja social tenen moltes possibilitats de crear més exclusió residencial. Per tal d'evitar-ho, s'hauria de supervisar la gestió de la política d'habitatge, tal com passa a Anglaterra, per exemple, on hi ha instruments públics molt efectius de lluita contra la discriminació. No es tracta de fer una política de discriminació positiva, sinó de vigilar activament perquè la gestió de la política d'habitatge no restringeixi les oportunitats d'accés dels col·lectius més vulnerables.

Altres aspectes de la política municipal que queden molt oberts i que són essencials des del punt de vista de la inclusió residencial són els següents:

- Que el diagnòstic de necessitats del pla local sigui verídic i que els objectius i compromisos locals en matèria d'habitatge es corresponguin amb les necessitats reals, i especialment que es prevegin totes les modalitats d'habitatge protegit i no només les adreçades a la demanda més solvent.
- Que la part del contingent especial sigui la més alta possible en els procediments d'adjudicació, o que el contingent general reflecteixi diferents trams de renda.
- Que les actuacions contra l'infrahabitatge i la sobreocupació no vagin en detriment dels inquilins, sinó que se'ls faciliti un allotjament alternatiu i que no es desplaci simplement el problema.

En les actuacions de les polítiques d'habitatge, el marge de discrecionalitat dels ajuntaments és alt. En aquest sentit, els plans d'inclusió podrien tenir aquí un paper important per tal de garantir que les eines de les polítiques d'habitatge s'apliquin amb criteris socials, i que no passi, com ha passat sovint, que les polítiques d'habitatge vagin per una banda i les polítiques socials per l'altra. Cal incorporar les polítiques d'habitatge en la lògica de les polítiques socials, i aquí els plans locals d'inclusió juguen un paper molt important.

## Bibliografía

---

CZISCHKE, D. *Vivienda Social en la UE 25. Estadísticas y políticas clave por países*. La Sènia: Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo. Boletín Informativo núm. 84, 2006.

COLECTIVO IOÉ. *Vivienda e inmigración en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

CORTÉS, L. *Vivienda y exclusión social*. Alacant: VIII Congreso Español de Sociología, 2004.

GARCÍA-MONTALVO, J. *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 2008.

LEE, P.; MURIE, A. «The Poor City: National and Local Perspectives on Changes in Residential Patterns in the British City». A: *Of States and Cities. The Partitioning of Urban Space*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

MASSEY, D.; DANTON, N. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Boston: Harvard University Press, 1993.

SCHUTJENS, V.; VAN KEMPEN, R.; VAN WEESEP, J. «The Changing Tenant Profile of Dutch Social Rented Housing». A: *Urban Studies Journal Limited*, vol. 39 (2002), núm. 4, pàg. 643-664.

VAN DER HEIJDEN, H. «Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations». A: *Urban Studies Journal Limited*, vol. 39 (2002), núm. 2, pàg. 327-340.

WILSON, J. *The Truly Disadvantaged*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

## 1.11. El paper de la mobilitat i l'accessibilitat en el foment de la inclusió social

---

Pau Avellaneda

### Resum

A diferència de l'educació, la salut, el nivell de renda o les condicions del mercat de treball, que han rebut l'atenció de molts investigadors i formuladors de polítiques públiques, la mobilitat i l'accessibilitat rarament han estat estudiades en relació amb la inclusió social. I, mentrestant, l'accés a les oportunitats laborals, a l'habitatge, als llocs de residència i als espais on s'ofereixen molts dels serveis essencials per a la població depenen de les condicions de transport. Les dificultats o la impossibilitat d'accedir a un centre de treball a causa de la seva localització o de la manca d'un servei de transport assequible pot suposar per a importants col·lectius socials una dificultat afegida a la incorporació al món laboral, entenent-la com un dels principals mecanismes integradors de la nostra societat. És per aquesta raó que es fa necessari que els plans locals d'inclusió social incloguin aquesta variable en les seves anàlisis i, molt especialment, entre les mesures que cal adoptar.

### Abstract

*In contrast with educational, health, income and job market conditions, which have received the attention of many researchers and public policy decision-makers, mobility and accessibility have rarely been studied in relation to social inclusion. Meanwhile, access to job opportunities, housing, places of residence and spaces that offer many essential services for the population depend on transport conditions. The difficulties or obstacles in gaining access to the workplace, given its location or the lack of an affordable transport service, could mean added difficulties for the insertion of important social groups in the job market, which is one of the main integrating mechanisms of our society. This is why Local Plans for Social Inclusion must include this variable in their analysis, and especially in their recommendations.*

### Introducció

---

La inclusió social ha estat objecte d'interès i de preocupació, com a mínim, des de la dècada dels seixanta. Però malgrat que ja han passat cinc dècades des de llavors, no totes les dimensions de la inclusió han estat prou estudiades. A diferència de l'educació, la salut, el nivell de renda o les condicions del mercat de treball, que han rebut l'atenció de molts investigadors i formuladors de polítiques públiques, la mobilitat i l'accessibilitat

rarament han estat estudiades en relació amb la inclusió social. I, mentrestant, l'accés a les oportunitats laborals, a l'habitatge, als llocs de residència i als espais on s'ofereixen molts dels serveis essencials per a la població depenen de les condicions de transport, de tal manera que els problemes de mobilitat poden ser, amb freqüència, agreujants de l'exclusió social.

L'aproximació a la inclusió, la integració i la cohesió socials es mesura, entre altres, a partir de la igualtat d'oportunitats que tenen els habitants de participar en la vida de la ciutat. Des del punt de vista territorial, aquesta participació, que en definitiva és el dret a la ciutadania, només és possible permetent i garantint l'accés de totes les persones a les diferents parts de la ciutat.<sup>75</sup> D'aquesta manera, els processos de cohesió social passen per permetre l'accés de tots els ciutadans a les diferents activitats que la ciutat ofereix.

L'accessibilitat a aquests espais de la ciutat en què s'ofereixen les diferents oportunitats està condicionada, indefectiblement, per les característiques individuals o col·lectives (econòmiques, socials, etc.) de cada individu. Amb tot, la inclusió o integració dels ciutadans a la societat, l'exercici de la ciutadania plena, dependran no només d'aquestes característiques personals sinó també de l'estructura urbana, de l'organització territorial i del model de mobilitat implantat en el lloc on aquestes persones realitzen les seves activitats quotidianes.

En aquest sentit, cal que les polítiques públiques que tinguin per objecte la inclusió i la cohesió socials integrin les variables de mobilitat i accessibilitat en els seus focus d'anàlisi i d'actuació. Per tal de fer ciutats més inclusives, doncs, caldrà implantar mesures que facilitin l'accés de tots els ciutadans, independentment de les seves condicions personals, als diferents espais de la ciutat. Es tracta de mesures com ara la reorganització de les activitats en el territori, la distribució equilibrada de funcions en l'espai urbà, l'abaratiment de les tarifes de transport públic, la promoció de mesures com ara el cotxe compartit o l'adequació de l'espai públic i dels sistemes de transport per al desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda.

Abans d'entrar a desenvolupar aquestes idees, però, és necessari aclarir alguns conceptes que sovint són usats equivocadament i que poden donar lloc a interpretacions errònies.

## **Clarificant conceptes**

---

### ***Mobilitat***

Tal com assenyala la Llei 9/2003, la mobilitat és el «conjunt de desplaçaments que les persones han de fer per motiu laboral, formatiu, sanitari, social, cultural o de lleure, o per qualsevol altre». Massa sovint, però, aquest terme és usat de forma equívoca i es confon semànticament amb altres conceptes com ara transport, trànsit o circulació, la

---

<sup>75</sup> Miralles, 2002.

qual cosa dóna lloc a confusions i equívocs. És necessari, per tant, abans de res, clarificar els conceptes bàsics del món de la mobilitat.

La primera diferència essencial entre *trànsit*, *transport* i *mobilitat* rau en l'objecte d'estudi. D'una banda, per al trànsit l'objecte d'estudi és bàsicament la circulació de vehicles motoritzats i, per al transport, aquest objecte d'estudi s'amplia a tots els mitjans de transport. La mobilitat, de l'altra, tracta del moviment de persones sense la jerarquia implícita del motor i amb independència del mitjà de transport que utilitzin per desplaçar-se.

D'aquesta manera, emergeixen amb molta més força en l'anàlisi i en les proposicions les necessitats de col·lectius com ara els vianants, els usuaris del transport col·lectiu o els ciclistes, fent èmfasi en els individus i no pas en els mitjans de transport que utilitzen per desplaçar-se.

La segona diferència essencial —i radical— entre aquests termes té a veure amb el subjecte d'estudi. Sota la perspectiva del trànsit el subjecte d'estudi es restringeix fonamentalment als conductors dels vehicles. Sota la mirada del transport, els subjectes d'estudi s'amplien en identificar-se diversos col·lectius definits a partir del mitjà de transport que utilitzen per desplaçar-se. Des del prisma de la mobilitat, finalment, els subjectes d'estudi es multipliquen encara més, la qual cosa revela les necessitats diferencials d'una multitud de subjectes de la mobilitat. Des d'aquesta òptica, doncs, a banda del mitjà de transport utilitzat, l'edat, el sexe, la classe social, la condició d'immigrant o les característiques físiques o psíquiques determinen problemes i solucions diverses que abans quedaven submergides sota el patró de mobilitat d'un conductor estàndard o pretesament estàndard.

D'aquesta manera, emergeixen col·lectius de la mobilitat que fins ara havien estat ocults, com ara les dones, els infants o els discapacitats. Així, dones, infants, persones grans, persones amb discapacitats, immigrants de cultures diverses, passatgers d'automòbils, etc. configuren un univers d'estudi i de demandes de mobilitat molt més ampli i divers que el considerat tradicionalment en els estudis de trànsit.

### ***Mobilitat sostenible***

Durant els darrers anys, amb l'adveniment i la consolidació del que hem anomenat el paradigma de la sostenibilitat, al terme mobilitat se li ha afegit un adjectiu que el caracteritza en aquest sentit, la qual cosa ha donat lloc a un concepte encara més ric que el de mobilitat: *mobilitat sostenible*.

Això no obstant, aquest concepte —un terme políticament correcte al qual tots els agents, totes les institucions socials i econòmiques i tots els polítics apel·len— amaga diferents significats en funció de l'actor o del col·lectiu que l'empri. Des dels fabricants d'automòbils i venedors de gasolina fins als grups ecologistes, passant pels tècnics i els polítics de tot l'espectre ideològic, tots utilitzen el terme *sostenible* en el marc de discursos que presenten enormes diferències tant conceptuals com propositives.

En aquest sentit, per als uns la mobilitat sostenible consisteix estrictament a minimitzar els efectes ambientals derivats de combustibles fòssils, ja sigui reduint-ne el consum o substituint-los per altres tipus d'energia. Per als altres, però, la mobilitat sostenible representa una profunda reflexió sobre els límits de la mobilitat, els límits de les demandes per desplaçar-se cada cop més, més lluny i més de pressa.

Des d'aquesta òptica, la sostenibilitat obliga a reformular novament el concepte de mobilitat tant pel que fa a l'objecte i al subjecte d'estudi com a les eines i els instruments d'intervenció. Respecte a l'objecte d'estudi, la sostenibilitat amplia l'angle de visió dels problemes de la mobilitat i fa èmfasi en la relació dels desplaçaments amb les conseqüències ambientals, tant les de caràcter més local (contaminació de l'aire, soroll, ocupació del sòl, fragmentació del territori, etc.) com les de tipus global (canvi climàtic, biodiversitat, esgotament de recursos, etc.).

De la mateixa manera, amb l'ampliació del subjecte d'estudi la mobilitat es fa ressò dels conflictes socials generats pel model de mobilitat existent, que havien romàs ocults amb els objectius i les metodologies d'anàlisi preexistents. Així, per exemple, s'aborda la problemàtica de l'exclusió social des de la perspectiva de la mobilitat i es posa de manifest que algunes persones o col·lectius poden patir un cert grau d'exclusió social per la dificultat o la impossibilitat d'usar el vehicle privat, motiu pel qual han de limitar els seus desplaçaments i les seves activitats quotidianes als indrets accessibles a peu o que són servits pel transport públic.

Així mateix, la sostenibilitat aporta una exigència nova en relació amb el subjecte d'estudi. No es tracta només de tenir en compte les necessitats del conjunt de la població, sinó també d'escoltar la seva veu. Així doncs, la mobilitat sostenible s'ha de caracteritzar també per integrar processos de participació social en què es pugui escoltar la veu de tots els subjectes de la mobilitat, inclosa la dels que normalment no estan ben representats en l'opinió pública, com ara els infants o les persones grans.

Des de l'òptica de la sostenibilitat, finalment, les eines i els instruments d'intervenció també han d'incorporar algunes novetats. Lluny del paper decoratiu que solien tenir els apartats sobre els aspectes ambientals i socials que s'afegien als documents exigits per les administracions, les propostes i recomanacions assenyalades des del prisma de la mobilitat sostenible han de considerar-se un element que modifica els procediments, les fases de treball i el resultat final del projecte. Així mateix, *sostenible* significa que les mesures que s'apliquen només poden ser posades en marxa mitjançant els mecanismes corresponents d'informació i sensibilització social.

### **Accessibilitat**

Des de l'òptica del trànsit i del transport, l'accessibilitat és la qualitat d'un indret en relació amb el volum d'infraestructures de transport que s'hi concentren o que hi donen accés. En aquest sentit, el que es mesura és la magnitud de les connexions que aquest indret té amb la resta del territori.

Aquest concepte d'accessibilitat, però, es basa en la premissa que tots els subjectes són iguals davant la mobilitat; dit d'una altra manera, que tots els individus tenen la mateixa capacitat i les mateixes possibilitats de desplaçar-se. Però és evident que un infant, una persona gran o un discapacitat no tenen la mateixa capacitat ni les mateixes possibilitats de desplaçar-se que una persona adulta amb carnet de conduir automòbils i que disposi d'un vehicle a motor per als seus desplaçaments quotidians.

En aquest sentit, en el marc del paradigma de la sostenibilitat, l'accessibilitat abandona l'element territorial com a eix vertebrador del seu corpus conceptual i posa l'accent en l'aspecte social definint aquest terme a partir de les capacitats i les possibilitats que els ciutadans tenen d'accedir a un indret. D'aquesta manera, es defineix l'accessibilitat com la capacitat d'arribar en condicions adequades als llocs de residència, treball, formació, assistència sanitària, interès social, prestació de serveis o lleure, des del punt de vista de la qualitat i disponibilitat de les infraestructures, les xarxes de mobilitat i els serveis de transport.

En aquest sentit, un lloc altament accessible des del punt de vista tradicional pot resultar inaccessible a molts col·lectius ciutadans si només s'hi pot arribar en vehicle privat o si no s'han eliminat les barreres arquitectòniques que hi dificulten l'accés.

## La dimensió territorial de la mobilitat

La mobilitat dels ciutadans guarda una estreta relació amb l'estructura urbana i l'organització funcional del territori sobre el qual es desplacen. D'aquesta manera, de la distribució de les funcions que es doni en una ciutat dependran en bona mesura les pautes de mobilitat dels seus habitants i la seva capacitat d'accedir a aquests espais.

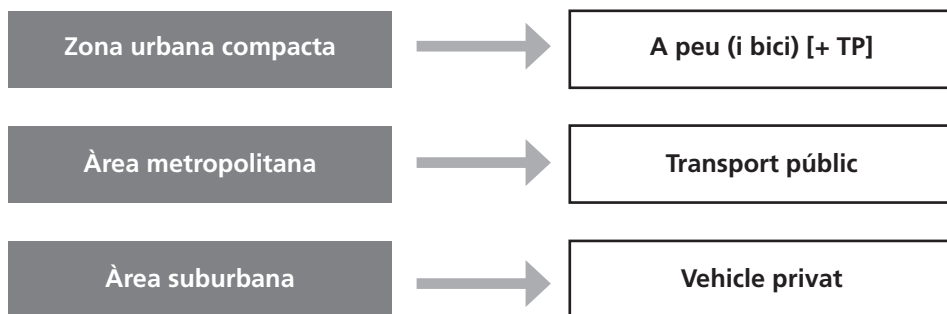
Fins fa poc temps es relacionava la mobilitat únicament amb l'oferta de transport. Segons aquesta idea, el que condicionava els desplaçaments dels ciutadans era la presència de determinats mitjans de transport, tant individuals com col·lectius, viaris o ferroviaris, motoritzats o no. Així, els ciutadans es desplaçaven d'una forma o d'una altra en funció de l'oferta de transport existent. Amb tot, l'experiència ens mostra que tant les anàlisis com les propostes que es basen exclusivament en els serveis de transport existents (infraestructures, tecnologia, etc.) no són suficients per detectar ni resoldre els problemes que afloren, ja que s'obliden del fet que la mobilitat no està condicionada únicament per una determinada oferta de transport sinó per molts altres aspectes de caràcter funcional i territorial.

És en aquest sentit que es pot afirmar que la mobilitat té, entre altres, una dimensió espacial, territorial. Així, el territori urbà s'estableix com una dimensió intrínseca de la mobilitat. La localització de les activitats urbanes sobre el territori, lligades tant a l'esfera productiva com reproductiva, condicionen en gran mesura el sentit dels desplaçaments i els patrons de mobilitat.

És partint d'aquesta idea que podem associar un patró de mobilitat a cada model urbà; o, encara millor, podem relacionar l'estructura espacial i funcional amb els mitjans de transport més idonis per desplaçar-nos per aquest indret (figura 1). Així, les zones

urbanes compactes caracteritzades per la mixtura d'una àmplia diversitat de funcions (centres històrics) s'associen sobretot als desplaçaments a peu (i en bicicleta), per bé que també, encara que en menor mesura, al transport públic. El fet que les distàncies siguin curtes i que la major part dels serveis necessaris estiguin disponibles a prop del lloc de residència permet un patró de mobilitat basat fonamentalment en els desplaçaments a peu.

**Figura 1. Models urbans i mitjans de transport associats**



Font: elaboració pròpia.

Al seu torn, les zones urbanes caracteritzades per la presència d'una xarxa de centralitats en què les funcions urbanes estan més disperses però que, malgrat tot, tenen prou densitat per permetre una bona oferta de transport públic tant pel que fa a la cobertura territorial com al servei (cobertura horària i freqüència) (àrees metropolitanes), permeten un patró de desplaçament basat fonamentalment en els mitjans de transport d'ús col·lectiu, com ara l'autobús, el metro, el tramvia o el tren de rodalies.

Finalment, les àrees suburbanas caracteritzades per la presència d'espais monofuncionals dispersos en el territori i allunyats entre si (polígons industrials, centres comercials, zones d'oci, etc.), on les distàncies que s'han de fer són llargues i la presència de transport públic és escassa o nul·la, obliguen a adoptar un patró de desplaçament basat en el vehicle privat.

## **La dimensió social de la mobilitat: el vincle amb l'exclusió**

No tots els mitjans de transport estan a l'abast de tothom, la qual cosa fa que no tots els individus puguin accedir a tots els indrets del territori on s'ofereixen activitats (i oportunitats) de caràcter laboral, sanitari, formatiu, comercial, d'esbarjo, etc. Les persones que per alguna raó no poden utilitzar el mitjà de transport adient per desplaçar-se a l'àmbit territorial on es localitza l'activitat que volen realitzar poden tenir dificultats o fins i tot poden quedar excloses de participar en l'activitat en qüestió.

En aquest sentit, l'exclusió o la dificultat d'inclusió ve donada per les característiques personals en relació amb els mitjans de transport necessaris per desplaçar-se al lloc on s'ubica l'activitat que es vol fer. O, capgirant l'equació, són les característiques socials de

cada mitjà de transport les que defineixen qui pot utilitzar-lo i qui no, i, en conseqüència, qui pot desplaçar-se per un territori i qui no; en definitiva, qui pot gaudir i qui no pot gaudir dels serveis, de les activitats i de les oportunitats que s'ofereixen en un territori determinat.

Tal com hem vist, el transport privat (el cotxe i la moto, fonamentalment), si bé no és imprescindible per desplaçar-se en els espais urbans compactes multifuncionals ni tampoc en les àrees de caràcter metropolità, sí que és d'ús obligat en els àmbits urbans dispersos amb característiques monofuncionals. El transport privat, però, només és accessible a una part de la població, concretament a aquella que tingui un nivell de renda suficient per adquirir-lo i per fer-se càrrec del manteniment, que pugui conduir-lo en el marc de la normativa legal vigent; és a dir, que tingui permís de conduir i que, complint els dos requisits anteriors, tingui un vehicle a la seva disposició.

En aquest sentit és significatiu el fet que a Catalunya l'índex de motorització sigui de 543,69 vehicles/1.000 habitants,<sup>76</sup> la qual cosa vol dir que gairebé la meitat dels ciutadans no té un vehicle a la seva disposició per poder desplaçar-se autònomament. Això els deixa, sens dubte, en una situació de dificultat o fins i tot d'exclusió, i, segur, de dependència davant de les oportunitats que se'ls ofereixen en aquests àmbits urbans dispersos, on se situen —recordem-ho— la major part dels polígons d'activitat econòmica de casa nostra (figura 2).

El transport públic, en canvi, pot considerar-se un mitjà de transport molt més democràtic que no pas el vehicle privat. Llevat d'algunes excepcions que val la pena tenir ben presents, el transport públic és accessible a la major part de la població. En aquest sentit és un mitjà de transport molt més integrador i cohesionador que no pas el vehicle privat.

Amb tot, els mitjans de desplaçament més democràtics de tots són els no motoritzats, especialment anar a peu. I ho són, essencialment, per dues raons: d'una banda perquè, a diferència del vehicle privat, no es necessita cap autorització legal per poder caminar i, per tant, tothom pot utilitzar aquest sistema de transport. I de l'altra perquè, a diferència del vehicle privat però també del transport públic, no intervé cap tipus de condicionant econòmic a l'hora d'utilitzar-lo.

**Figura 2. Grau d'accessibilitat dels mitjans de transport**

| Mitjans de transport   | Accessibilitat                             |
|------------------------|--------------------------------------------|
| Transport privat       | Només accessible a una part de la població |
| Transport públic       | Tothom hi pot accedir                      |
| Mitjans no motoritzats | Els més democràtics                        |

Font: elaboració pròpia.

Ningú no dubta que un dels principals condicionants de l'exclusió social és el nivell d'ingressos. Per a les persones en situació de pobresa les possibilitats de fer servir un mitjà de transport o un altre estaran condicionades en bona mesura per la capacitat

<sup>76</sup> Institut d'Estadística de Catalunya, 2007. Inclou turismes i motocicletes.

que tinguin de pagar les despeses en transport. Segons el que es desprèn de l'Enquesta de Mobilitat Quotidiana realitzada l'any 2006 a tot el territori de Catalunya, la despesa mitjana declarada per usuari del transport públic és de 19,14 euros/mes, mentre que per al transport privat aquesta despesa és de 104,58 euros/mes.

A aquest fet —que per si sol és prou significatiu— cal afegir que, en el cas del transport privat, abans de poder utilitzar-lo s'han d'haver fet unes despeses molt significatives en concepte de carnet de conduir i de compra de l'automòbil. I com pot una persona amb una renda baixa, amb un treball mal remunerat i sovint temporal fer front a aquestes despeses?

A les persones amb rendes baixes els serà difícil desplaçar-se per l'espai metropolità difús, justament on s'ofereixen bona part de les oportunitats laborals que necessiten per sortir de la situació de pobresa. Els serà difícil, d'una banda, perquè són espais molt mal servits en transport públic i, de l'altra, perquè no tenen la capacitat de fer front a les despeses que genera el desplaçament en automòbil, l'únic mitjà de transport eficient en aquest territori.

D'aquesta manera, l'estructura i l'organització funcional del territori i el model de mobilitat associat a les diferents tipologies urbanes definides anteriorment condicionen les possibilitats d'aquest col·lectiu de dur a terme les seves activitats quotidianes. En aquest sentit, és evident que el territori més inclúsiu és aquell en què els ciutadans poden trobar tot el que necessiten sense que el cost en desplaçament sigui important: la zona urbana compacta. Al contrari, el model territorial més excloent és aquell en què les activitats, funcions i oportunitats estan prou disperses perquè el transport públic no resulti eficient ni competitiu, i en què l'única possibilitat de desplaçar-s'hi és en vehicle privat, un mitjà de transport que, com hem vist, no és assequible per a una part important de la població.

## Els col·lectius vulnerables

---

Les possibilitats d'ús del vehicle privat són les que definiran fonamentalment els col·lectius que més dificultats tenen per desplaçar-se per aquest territori dispers en què, actualment, s'ofereixen bona part de les oportunitats laborals, formatives, sanitàries, de compres, d'esbarjo, etc.

Sense cap ànim de fer-ne una llista exhaustiva, es poden identificar els col·lectius següents:

- *Persones amb rendes baixes*, amb feines inestables, temporals, precàries, etc., ja que no poden pagar els costos de la mobilitat en vehicle privat i a vegades tampoc els del transport públic.
- *Dones*,<sup>77</sup> ja que en conjunt disposen de menys carnets de conduir que els homes.

---

<sup>77</sup> Per bé que es tracta d'un col·lectiu molt ampli i molt divers, amb situacions internes molt dispars, s'ha volgut ressaltar el desavantatge comparatiu que pateix aquest col·lectiu en conjunt respecte al masculí pel que fa a l'ús de l'automòbil. En aquest sentit, segons assenyala l'EMQ del 2006 per a tot Catalunya, els homes utilitzen el transport privat en el 48,6% dels seus desplaçaments quotidians, mentre que les dones només ho fan en un 32,7%.

A més, si viuen en parella i disposen d'un sol vehicle, normalment és ell qui l'utilitza. És habitual el fet que, malgrat estar capacitades per desenvolupar-se en un lloc de treball, l'hagin de refusar perquè no hi poden accedir si no disposen de cotxe. Un exemple en aquest sentit és el de les deslocalitzacions industrials internes, dins del mateix territori, on sovint les dones han d'abandonar la feina no pas perquè no estiguin qualificades per fer-la, sinó perquè no es pot arribar a la nova localització a peu ni en transport públic.

- *Infants i adolescents* (menors d'edat), ja que legalment no estan capacitats per conduir un vehicle a motor. Poden treballar a partir dels 16 anys però no poden conduir fins als 18; estan capacitats per treballar però no poden arribar al lloc de treball si aquest està localitzat en un àmbit suburbà poc o gens servit pel transport públic.
- *Persones grans*, ja que moltes no tenen carnet de conduir. Especialment greu és el cas de les persones que viuen en espais de baixa densitat (urbanitzacions, etc.) o allunyats de nuclis urbans amb un mínim de serveis comercials i, sobretot, assistencials.
- *Immigrants* extracomunitaris procedents de països que no tenen convenis bilaterals que els permetin convalidar els carnets de conduir del seu país d'origen i, molt especialment, aquells que no tenen un coneixement suficient de les llengües oficials —castellà i català— en les quals es fan els exàmens per obtenir el permís de conduir. Moltes de les persones integrants d'aquest col·lectiu han vingut a casa nostra per treballar, volen treballar i estan capacitades per fer-ho, però no poden arribar a bona part dels llocs de treball perquè no tenen accés al vehicle privat.
- *Persones amb mobilitat reduïda* (PMR), ja que d'una banda tenen dificultats per accedir als cotxes i, de l'altra, els resulta complicat utilitzar una part important de l'oferta de transport públic, perquè moltes de les estacions o dels vehicles no estan adaptats a les seves condicions de mobilitat.

Si bé no tots els individus de cadascun d'aquests col·lectius tenen les mateixes dificultats per desplaçar-se en vehicle privat, les seves condicions els en dificulten l'ús i, al seu torn, la integració plena en societat. En aquest sentit, per exemple, les dificultats per poder-se desplaçar fan que tinguin problemes a l'hora d'incorporar-se al mercat laboral o de gaudir de determinats serveis públics, la qual cosa repercuteix significativament en les seves possibilitats d'inclusió social.

Es tracta, en alguns casos i com ja s'haurà endevinat, de col·lectius ja de per si vulnerables pel que fa a la inclusió social. La seva vulnerabilitat relativa a la mobilitat i a l'accessibilitat, doncs, els fa encara més vulnerables perquè dificulta les possibilitats que tenen d'incorporar-se a la societat com a ciutadans de ple dret. No cal dir que la pertinença a dos o més d'aquests col·lectius dificultarà encara més, almenys a priori, les possibilitats de desplaçar-se pel conjunt del territori i, consegüentment, les possibilitats d'aprofitar les oportunitats que s'hi ofereixen tant de caràcter laboral com formatiu, sanitari, comercial, etc.

## **Què es pot fer des de la mobilitat i l'accessibilitat per afavorir la inclusió?**

---

Com s'ha vist anteriorment, es poden definir tres tipologies de mitjans de transport en funció de les possibilitats que es tinguin d'utilitzar-los: els mitjans no motoritzats, que són els més democràtics; el transport públic, que és assequible a la major part de la població, i el transport privat, que és inaccessible a una part important dels ciutadans.

Per la seva banda, es poden distingir tres tipologies de territori a partir de la seva complexitat funcional i de la seva morfologia urbana (compacta/dispersa), pels quals serà possible o necessari desplaçar-se en un mitjà de transport o en un altre: l'espai urbà compacte, on serà possible desplaçar-se a peu i en transport públic, els espais metropolitans, ben servits pel transport públic, i els espais suburbans, on només el vehicle privat és veritablement competitiu.

D'aquesta manera, i per tal de fer ciutats més inclusives, caldrà implantar mesures que facilitin l'accés de tots els ciutadans, independentment de les seves condicions personals, als diferents espais de la ciutat. Es tracta de mesures com ara la reorganització de les activitats en el territori, la distribució equilibrada de funcions en l'espai urbà, l'abaratiment de les tarifes de transport públic, la promoció de mesures com ara el cotxe compartit o l'adequació de l'espai públic i dels sistemes de transport per al desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda.

En aquest sentit, per una banda caldrà impulsar polítiques de foment de la compactat i la complexitat urbanes (que evitin la dispersió i la zonificació) mitjançant la planificació integrada del planejament urbanístic amb la planificació del transport. La Llei d'urbanisme i la Llei de la mobilitat són bons instruments per treballar en aquesta línia.

Per una altra banda, serà necessari estimular polítiques de foment dels transports no excloents (o inclusivus). En aquest sentit, serà important, en primer lloc, fomentar accions per promoure els desplaçaments a peu (mesures adreçades a millorar la qualitat de l'espai dels vianants), per exemple impulsar mesures de pacificació del trànsit, potenciar els carrers d'ús exclusiu o prioritari per als vianants, fer més agradables i segurs els carrers que no es poden convertir en zones de vianants, assegurar l'accessibilitat a tots els punts (aplicant la Llei i el Codi d'accessibilitat de Catalunya), instal·lar plataformes i passos de vianants elevats quan no hi hagi altres alternatives, optimitzar els temps dels semàfors i establir vies prioritàries d'accés per als vianants a espais especials (per exemple, camí escolar, camí de la gent gran, etc.).

En segon lloc, caldrà incentivar accions per promoure la bicicleta, com ara redistribuir l'espai viari establint zones segures per a la circulació de les bicicletes (actualment, la major part de l'espai viari està dedicat al cotxe), establir aparcaments útils, còmodes i segurs, actuar sobre les cruïlles dels carrers i millorar la senyalització referent a la bicicleta, i promocionar el préstec o el lloguer de bicicletes (per exemple, el Bicing).

En tercer lloc, serà necessari desenvolupar accions sobre el transport col·lectiu, com ara establir mesures de finançament que permetin l'abaratiment del cost del transport col·lectiu (per exemple, promovent la integració tarifària o la gratuïtat o els descomptes

a col·lectius determinats), integrar el transport col·lectiu en la planificació urbanística, ampliar o millorar la xarxa i el servei de transport col·lectiu, segregar el transport públic de superfície del trànsit vehicular, promoure l'oferta de transport col·lectiu a demanda, millorar l'accessibilitat al servei de transport col·lectiu i potenciar la intermodalitat.

I, en quart lloc, caldrà establir mesures per promoure un ús raonable de l'automòbil, com ara introduir mesures de pacificació del trànsit (prioritat invertida, zones 30, sentits de circulació, etc.), de restricció de l'accés dels vehicles a espais específics o de restricció de l'aparcament, especialment el forà (zona verda), i posar en marxa mesures de fiscalitat ambiental aplicada a la mobilitat. Al seu torn, caldrà promoure accions com ara el *car pooling* (cotxe compartit) o el *car sharing* (cotxe de propietat compartida), així com fomentar els aparcaments *park-and-ride* (de dissuasió) per promoure la intermodalitat.

Finalment, serà necessari impulsar polítiques sectorials o d'atenció específica als col·lectius vulnerables. D'entre aquestes polítiques destaquen les accions per facilitar l'accés a la feina, com ara promoure la localització d'empreses en el teixit urbà compacte, promocionar la localització d'empreses a prop de les parades i les estacions de transport col·lectiu, fomentar el transport d'empresa o de polígon industrial o fomentar el teletreball.

Amb aquest mateix objectiu, també serà necessari realitzar accions per facilitar el canvi de residència de les persones que viuen aïllades (especialment, la gent gran), promoure l'autonomia i els desplaçaments a peu entre els escolars (camí escolar), facilitar el desplaçament en transport públic a les persones amb rendes baixes i buscar solucions adequades a cada cas específic.

## **La necessitat d'integrar la mobilitat i l'accessibilitat en els plans locals d'inclusió social**

Tot i la llarga trajectòria que tenen a casa nostra els estudis sobre els processos d'exclusió social i els plans de foment de la inclusió, encara avui no han estat considerades totes les variables que tenen incidència en aquest fenomen.

Tal com s'ha assenyalat, la mobilitat i l'accessibilitat esdevenen factors que, si no es resolen correctament, poden incidir negativament en les possibilitats d'inclusió dels diferents col·lectius en situació de risc. Les dificultats o la impossibilitat d'accedir a un centre de treball a causa de la seva localització o de la manca d'un servei de transport assequible pot suposar per a importants col·lectius socials una dificultat afegida a la incorporació al món laboral, entenent-la com un dels principals mecanismes integradors de la nostra societat.

En aquest sentit, per exemple, de res no serveix formar les persones perquè puguin desenvolupar-se en el món laboral si un cop formades no poden accedir al mercat laboral per la impossibilitat d'arribar als centres de treball. Així mateix, es fa difícil resoldre el problema derivat de les deslocalitzacions internes, en què unes persones que estaven perfectament integrades en el món laboral i, en conseqüència, en la societat, deixen d'estar-ho perquè no poden desplaçar-se a la nova ubicació a la qual s'ha traslladat l'empresa on treballaven.

És per aquesta raó que es fa necessari que els plans locals d'inclusió prevegin aquesta variable en les seves anàlisis i, molt especialment, entre les mesures que cal adoptar. Els plans locals d'inclusió social han de tenir en compte els aspectes de mobilitat i d'accessibilitat tant en els estudis i les anàlisis que duguin a terme com en la formulació de polítiques públiques.

Avui dia ningú no dubta que per reduir l'exclusió social és fonamental establir polítiques sectorials completes i paquets complets de mesures. En aquest sentit, cal que cada mesura sectorial (laboral, econòmica, formativa, sociosanitària, residencial, relacional, etc.) estigui imbricada amb les altres fins a formar una política integral, i que les diverses polítiques sectorials estiguin imbricades entre si, de manera que constitueixin un paquet complet de mesures interrelacionades. Cal, però, incloure la mobilitat i l'accessibilitat en aquestes polítiques i integrar-les com una política sectorial més. Si no es fa així, les polítiques d'inclusió social quedaran novament privades d'un element fonamental que, sens dubte, pot contribuir a l'èxit dels plans locals d'inclusió social.

## 1.12. ELS PLANS DE DESENVOLUPAMENT COMUNITARI. ACCIÓ COMUNITÀRIA EN PROCESSOS D'INCLUSIÓ I DESENVOLUPAMENT SOCIAL

---

Carles Riera<sup>78</sup>

### Resum

El que finalment ens ha deixat el segle xx és un llegat paradoxal: aporta oportunitats de desenvolupament i creativitat social, a la vegada que intensifica els conflictes de convivència, els riscos de pèrdua de cohesió i la competència en l'espai públic.

Quina serà la identitat de les polítiques públiques en les societats d'identitats múltiples, en un moment en què la funció homogeneïtzadora que tradicionalment han tingut els serveis socials es pot considerar caduca i les polítiques redistributives esdevenen més complexes? Efectivament, es tractarà de mantenir i reforçar les polítiques de redistribució i d'igualtat d'oportunitats adaptant-les a una major diversitat d'hàbits i, més que homogeneïtzar, caldrà fer una feina de mediació per tal d'articular xarxes i vincles de pertinença, així com negociar pactes de convivència construint projectes compartits en comunitats de territori.

En conseqüència, augmentar la cohesió social, sense negar el conflicte, esdevé un repte prioritari per a les polítiques socials. Ja no es tracta només de garantir l'accés universal als recursos públics i de fomentar la igualtat d'oportunitats, o de facilitar el desenvolupament social en un sentit individualitzat; també es tracta de promoure l'articulació de xarxes socials i de vincles comunitaris que permetin reconstruir les solidaritats orgàniques.

En aquest marc, la nostra societat local i, en concret, el sistema de serveis socials es troben davant del repte paradoxal de contribuir a la cohesió, des d'una diversitat creixent, en un espai públic que esdevé un escenari bàsic de la dialèctica social, amb la necessitat que aquest esdevingui un àmbit convivencial i inclusiu.

### Abstract

*What will the identity of public policies in societies of multiple identities be when the homogenising function that the social services have traditionally had is not obvious and the redistributive policies become more complex? Indeed, it will be a matter of sustaining and strengthening the policies of redistribution and of equality of opportunities, adapting them to an older diversity of habits. More than homogenisation, mediation will be*

---

<sup>78</sup> Sociòleg, president de la Fundació Desenvolupament Comunitari (amb la col·laboració de Genisa Prats, Elizabeth Uribe, Mercè Zegrí i Josep Maria Navarro, de l'equip de la Fundació Desenvolupament Comunitari).

*necessary to articulate networks and bonds of belonging, as well as to negotiate pacts of communal life, building shared projects in local communities.*

*Consequently, to increase social cohesion without denying conflict is a priority challenge for social policies. It is no longer just a matter of guaranteeing universal access to public resources and of fostering equality of opportunities, or of facilitating social development in an individualised sense, but it is also a matter of promoting the articulation of social networks and of community bonds that allow organic solidarity to be rebuilt.*

*In this context, our local society and, in particular, the system of social services, is facing the paradoxical challenge of contributing to cohesion with increasing diversity in a public space that becomes a basic stage for social dialectics, with the requirement that this become a cohabiting and inclusive area.*

## **Introducció**

---

Al llarg del segle xx s'han succeït tota una sèrie de canvis i modificacions en la forma de viure i de conuiuïre, així com d'ocupar l'espai públic.

Efectivament, i de forma especialment rellevant en el medi urbà, la composició de les nostres societats esdevé progressivament complexa i multicultural. La proliferació i diversificació d'identificacions culturals, individuals i grupals en les societats occidentals modernes (estètiques, creences, estils de vida, formes de família, consums i consumismes identificadors, *habitus* en general) configuren una constel·lació de cultures que creen fortes microidentitats i alhora fragmenten la macroidentitat col·lectiva.

Pel que fa a les tensions entre cohesió i fragmentació que actuen en les nostres societats, creiem que és la crisi dels grans referents tradicionals que han cohesionat les nostres societats, més que no pas els impactes de les noves migracions, el que ha provocat l'actual dinàmica de fragmentació: crisi de la família, del treball, de la religiositat, deslocalització i desarticulació de les activitats de la vida quotidiana, etc. La precarietat laboral, l'alt cost de l'habitatge i la pèrdua de les solidaritats tradicionals generen vulnerabilitats i contestacions productores de noves modalitats del conflicte social.

Les noves poblacions afegeixen diversitat i contraposen majors identitats col·lectives i cohesions comunitàries. Són poblacions amb unes articulacions internes fortes i amb unes xarxes familiars i religioses molt ben teixides, en moments de baixa cohesió de les nostres societats modernes. Hi ha un repte general de cohesió que la immigració només fa més visible, recordant-nos i fent-nos repensar velles i noves formes de relació i de construcció de xarxes comunitàries. No es tracta, doncs, d'una amenaça disgregadora sobre una societat cohesionada, sinó de nous ciutadans i ciutadanes amb fortes cohesions en una societat en plena crisi de fragmentació.

El que finalment ens ha deixat el segle xx és un llegat paradoxal: aporta oportunitats de desenvolupament i creativitat social, a la vegada que intensifica els conflictes de convivència, els riscos de pèrdua de cohesió i la competència en l'espai públic.

En aquest escenari, quin és l'objectiu de les polítiques socials? Desfer els vincles comunitaris d'aquests nous grups socials com a mesura de normalització, amb alternatives

poc clares en la societat d'acollida, o bé redistribuir recursos i facilitar una dialèctica que articuli les diferents xarxes socials?

El problema, doncs, pot definir-se en termes de quina serà la identitat de les polítiques públiques en les societats d'identitats múltiples, en un moment en què la funció homogeneïtzadora que tradicionalment han tingut els serveis socials es pot considerar caduca i les polítiques redistributives esdevenen més complexes. Efectivament, es tractarà de mantenir i reforçar les polítiques de redistribució i d'igualtat d'oportunitats adaptant-les a una major diversitat d'hàbits i, més que homogeneïtzar, caldrà fer una feina de medicació per tal d'articular xarxes i vincles de pertinença, així com negociar pactes de convivència construint projectes compartits en comunitats de territori.

## Reptes

---

Així doncs, tres reptes constitueixen el focus d'atenció de les polítiques socials actuals:

### a) Diversitat

La diversitat, la multiculturalitat i la fragmentació creixents de la nostra societat plantegen nous reptes al sistema de serveis socials, ja que impliquen una societat més complexa, demanen respostes més específiques i diferenciades i comporten noves modalitats de conflictes i necessitats per a les quals el sistema públic no té encara respostes consistents i contrastades. D'altra banda, el sistema tradicional de solidaritats està molt afeblit i encara no s'han consolidat les noves formes socials de solidaritat i ajuda mútua.

### b) Cohesió

En conseqüència, augmentar la cohesió social, sense negar el conflicte, esdevé un repte prioritari per a les polítiques socials. Ja no es tracta només de garantir l'accés universal als recursos públics i de fomentar la igualtat d'oportunitats, o de facilitar el desenvolupament social en un sentit individualitzat, també es tracta de promoure l'articulació de xarxes socials i de vincles comunitaris que permetin reconstruir les solidaritats orgàniques.

### c) Espai públic convivencial i inclusiu

Un element clau per a l'assoliment d'aquests reptes és retornar la centralitat a l'espai públic i a les polítiques públiques, com a àmbits i mediacions d'una convivència inclusiva i cohesionadora.

En aquest marc, la nostra societat local i, en concret, el sistema de serveis socials es troben davant del repte paradoxal de contribuir a la cohesió, des d'una diversitat creixent, en un espai públic que esdevé un escenari bàsic de la dialèctica social, amb la necessitat que aquest esdevingui un àmbit convivencial i *inclusiu*.

## Funcions i objectius de l'acció comunitària

---

L'acció comunitària està orientada a facilitar canvis socials que promoguin una major participació ciutadana, una participació que sigui inclusiva respecte a la població beneficiària dels serveis socials. Es tracta de potenciar xarxes socials, relacions comunitàries i espais públics inclusius i conviviaus.

Aquesta acció comunitària ha de tenir una orientació pragmàtica focalitzada en la creació d'oportunitats i en la dinamització de projectes d'inclusió social (plans comunitaris, bancs de temps, xarxes solidàries, projectes educatius, de salut comunitària i d'ocupació, plans d'acollida, de ciutadania, convivència veïnal, etc.).

La capacitat i formació dels actors per a la cooperació comunitària, per a la comunicació i la resolució de conflictes, per al treball en xarxa, així com per optimitzar les seves oportunitats d'inclusió i de convivència són també una finalitat bàsica de la proposta. Es tracta, doncs, d'un enfocament educador.

La perspectiva que s'adopta aquí entén que la participació i l'acció comunitària formen part d'una lògica de més llarga durada, que anomenem *desenvolupament local o comunitari*.

Tot treball comunitari ha de ser mediador. És a dir, un treball mediador entès en una de les accepcions que utilitzem molt sovint en la nostra conceptualització: la de posar ordre en un escenari on es relacionen (o no es relacionen) diversos actors socials, incloses les institucions públiques. A més a més, tota estratègia de desenvolupament comunitari tracta de generar sinergies o de construir un procés on incorporar el màxim nombre d'aquests agents socials per millorar les condicions i la qualitat de vida d'una comunitat determinada, construint consens a partir del diàleg, establint acords, promovent interessos comuns, treballant les identitats per rescatar elements amb els quals elaborar propostes cohesionadores; en definitiva, mitjançant la mediació.

L'articulació de xarxes i de projectes comunitaris territorialitzats, així com les polítiques d'habitatge i convivència podrien ser instruments capdavanters d'aquests processos inclusius, que haurien de prestar una atenció especial als joves. Així, progressariem en la construcció d'unes polítiques socials amb una major identitat comunitària.

En darrera instància, les polítiques públiques d'igualtat d'oportunitats i els programes de treball comunitari són facilitadors de processos de transformació de caràcters i de relacions polítiques cap a una societat que pugui construir cohesió des del respecte.

L'enfocament general és, doncs, relacional i transformador.

Els objectius específics de l'acció comunitària són:

- Potenciar el treball social comunitari, els processos de desenvolupament comunitari i els processos participatius en els municipis.
- Estudiar, diagnosticar i planificar l'acció comunitària en el territori.
- Dur a terme intervencions comunitàries en els municipis, tant a escala territorial, temàtica, com de grups socials.
- Promoure pactes de convivència en l'espai públic que incloguin acords sobre els

usos dels espais i els recursos urbans d'ús col·lectiu, i desenvolupar les pràctiques de mediació comunitària necessàries.

- Facilitar les metodologies i eines de la mediació comunitària als municipis.
- Donar suport, assessorar i formar els professionals dels serveis socials en el treball comunitari, la mediació, la participació i l'atenció a la diversitat.
- Facilitar la inclusió de la població beneficiària del sistema local de serveis socials en els processos comunitaris i participatius, per tal d'enfortir les seves relacions socials i les seves oportunitats d'inserció.
- Garantir en els processos comunitaris i participatius els enfocaments transversals de gènere, interculturalitat, intergeneracionalitat i accessibilitat.
- Crear espais de diàleg entre col·lectius socials, administració i agents privats per tal de resoldre els conflictes d'interessos i de valors que es produeixen entre ells amb l'ús intensiu del territori.

## Metodologia

Els objectius generals i específics esmentats fins ara requereixen un enfocament metodològic en clau de procés que permeti, a la vegada, generar dinàmiques estratègiques i puntuals, globals i sectorials, promoure el treball en xarxa, transversal i transdisciplinari, així com treballar des d'una lògica de gestió del coneixement i de l'avaluació que faciliti la millora continuada. També cal l'articulació de diferents serveis i tipus d'intervenció, segons el cas, l'escenari i el moment.

### *Els sis principis de l'acció comunitària*

- I. El projecte ha de respondre a les necessitats locals. Cal que estigui arrelat en el territori i els seus habitants, i no es pot imposar des de dalt.
- II. El projecte ha de ser clar i comprensible pel que fa als objectius generals i específics per a aquells que hi participin en tots els àmbits.
- III. El projecte ha de ser honest i s'ha d'implicar èticament en la millora de les condicions socioeconòmiques, culturals i sociosanitàries de les poblacions d'un territori. Ha d'implicar-se en la transformació de les dificultats detectades i que obstaculitzen el desenvolupament local i social.
- IV. La motivació i sensibilització són fonamentals. Cal una inversió estratègica per preparar el terreny i els actors socials per dur a bon port una iniciativa d'aquestes característiques. Lògicament, és una feina lenta que demana una perspectiva de mitjana i llarga durada.
- V. El projecte ha de donar fruits i resultats a curt termini. Quan es treballa en un territori amb dificultats diverses —i més si són grans dificultats— cal establir fites concretes, assolibles, que motivin. Per tant, cal articular en la proposta uns objectius modestos per garantir la implicació, motivació i participació dels actors.

VI. Cal arribar no solament fins als «usuaris» suposats o potencials, sinó també al conjunt d'actors socials, donant prioritat a aquells que decideixen i tenen poder o autoritat. Treballem en territoris amb un conjunt d'actors socials, i per tant cal pensar en mètodes o tècniques per arribar al màxim nombre possible d'aquests actors.

### ***Orientacions metodològiques***

**IAP (investigació-acció participativa).** És l'enfocament metodològic matriu de l'acció comunitària i participativa. Es basa en un procés coherent d'acció, gestió del coneixement, participació, formació i reintervenció en cicles acumulatius dels quals emergeixen àmbits de participació ciutadana, noves relacions i xarxes i projectes de transformació social.

Aquest enfocament metodològic inclou alguns plantejaments destacats:

- Es tracta d'accions comunitàries participatives.
- Inclou la màxima diversitat d'actors possibles.
- La recerca i la gestió del coneixement formen part de l'acció.
- Es basa en processos formatius i educatius.
- Treballa sobre conflictes i oportunitats dinamitzadors del territori i de les xarxes socials.
- Són processos mediadors.
- Construeix noves relacions, nous àmbits participatius i projectes d'actuació.
- Assoleix la concertació de les polítiques públiques en el territori.
- Són processos inclusius.

En general la IAP inclou les actuacions següents, tot i que, depenent de la complexitat de la intervenció, no sempre es duen a terme totes les etapes i totes accions.

Naixement i arrencada del procés comunitari, concretant mecanismes de:

- Implicació de les entitats ciutadanes en projectes del territori.
- Activació de la participació de ciutadania no associada.
- Presentació de les accions comunitàries a la població.
- Presentació de les accions comunitàries als representants polítics i als professionals dels districtes municipals.
- Implicació de les administracions en la posada en marxa.

Diagnòstic comunitari participatiu, que implica definir:

- Elements sociodemogràfics que ha de contenir.
- Coneixement del territori necessari per promoure les accions.
- Construcció de lideratges.
- Elements per a un bon disseny d'un diagnòstic comunitari.
- Característiques d'un diagnòstic comunitari participatiu, entès com una primera eina de participació i de divulgació de l'actuació comunitària.
- Vies de difusió del diagnòstic.

Disseny del projecte d'investigació-acció:

- Definició dels objectius i de la metodologia.
- Definició i priorització dels programes d'actuació.
- Elaboració d'un sistema d'indicadors per fer l'avaluació dels programes.

Organització i acció participativa:

- Creació i dinamització dels grups de treball.
- Gestió dels programes.
- Creació de sinergies entre la iniciativa civil i les institucions.

Seguiment, avaluació i revisió:

- Elaboració d'un full de seguiment dels programes.
- Avaluació continuada del procés (eines per al seguiment).
- Elements de *feedback* en l'orientació dels programes.

Finalització dels programes comunitaris:

- Criteris per definir la finalització d'un programa o acció (temporal, assoliment d'objectius, condicions per al canvi, etc.).
- Protocol de tancament dels projectes.

### **Funcions tècniques**

Els agents que dinamitzin aquests processos hauran d'incorporar l'agenda següent:

- Capacitar els diferents agents socials implicats en el procés que es posi en marxa.
- Facilitar la participació dels agents socials en els processos que es dinamitzin.
- Col·laborar i participar en l'elaboració de plans de desenvolupament local, acompanyant i assessorant els agents socials i els tècnics implicats.
- Treballar amb les entitats i els col·lectius socials per adequar els seus objectius a la realitat.
- Facilitar als agents socials, a través de tècniques diverses adaptades a cada cas concret, l'expressió de les seves necessitats i prioritats, així com la identificació de problemàtiques i dificultats.
- Aportar instruments per gestionar els conflictes, facilitant o construint espais de diàleg, de trobada i de relació a partir de tècniques adaptades a cada cas concret.
- Provocar debats i reflexions, afavorir l'intercanvi i facilitar la negociació.
- Escoltar i trobar solucions, conjuntament amb la comunitat, a les problemàtiques que s'identifiquen amb les metodologies i tècniques de treball.
- Tenir especial cura en la inclusió de la població beneficiària del sistema de serveis socials en els processos participatius i comunitaris.
- Acompanyar processos participatius i comunitaris, ajudant a dinamitzar-los i a generar projectes de desenvolupament social.

## ***Principals actors socials que configuren el camp de la proposta***

- Institucions i administracions públiques: càrrecs electes i personal tècnic.
- Associacions i moviments ciutadans.
- Voluntaris i professionals de les associacions.
- Col·lectius i persones no organitzades, ciutadania no associada.
- Empreses, cooperatives, tercer sector.
- Població beneficiària dels serveis socials.
- Lideratges socials i comunitaris.
- Xarxes.
- Comunitats.
- Agents experts.

## ***Tècniques***

Inventari de tècniques i mètodes adequats per al treball comunitari que s'aplicarà en funció de les necessitats i els requeriments de cada intervenció i de forma flexible, per tal d'optimitzar-ne els resultats.

- Mediació comunitària.
- Processos participatius.
  - Diagnòstic participatiu:
    - IAP
    - sociograma
    - tetralemma
    - mapa de discursos
    - audicions
  - Planificació participativa:
    - fluxograma
    - marc lògic
  - Avaluació participativa:
    - DAFO
    - diagrama d'Isikawa
  - Dinamització comunitària:
    - Teatre social: teatre de l'oprimit, teatre de l'invisible.
    - Dinàmiques de grup: *role playing*, sociodrama, etc.
  - Tècniques de debat, formulació de propostes i priorització:
    - Cafè-diàleg.
    - Tallers EASW (European Awareness Social Workshop).
    - Consells ciutadans (nuclis d'intervenció participativa).

## Bibliografia

---

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *El servei de mediació comunitària a la província de Barcelona. Bases teòriques i metodològiques. Anàlisi de casos*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

GUZMÁN, M. (coord.). *Diversitat i radicalització de la democràcia. La construcció d'un nou espai públic. Euralat 2003-2007*. Barcelona: Fundació Desenvolupament Comunitari, 2007.

PASCUAL, J.; ROVIRA, E. (coord.). *Diversitat cultural i globalització: nous reptes per al moviment associatiu*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2008.

RODRIGUEZ-VILLASANTE, T.; GARRIDO, F. (coord.). *Metodologías y presupuestos participativos, construyendo ciudadanía 3*. Madrid: Iepala-Cimas, 2002.

SENNETT, R. *El respeto: sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama, 2003.

SENNETT, R. *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2006.



## 1.13. SERVICIOS PÚBLICOS, TRAMAS RELACIONALES E INCLUSIÓN SOCIAL

---

Fernando Fantova<sup>79</sup>

### Resum

En aquest article intentem fer una anàlisi i una reflexió sobre la importància de les xarxes relacionals per a la inclusió social i sobre la possibilitat que tenen els serveis de benestar i, en particular, els sistemes públics de serveis socials d'influir positivament en les xarxes informals.

### Abstract

*In this article we try to present an analysis and reflection about the importance of relational networks for social inclusion, and we try to think if – and how – it is possible for welfare services (and specially for public social service systems) to exert positive influence on those informal links.*

### Introducción

---

Este texto se ofrece como material relacionado con una sesión de trabajo del Seminario permanente de formación para el personal de los planes locales de inclusión social organizado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas y el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña en 2008. En las siguientes páginas, enriquecidas por el diálogo mantenido en el propio seminario, se retomarán cuestiones (y ocasionalmente formulaciones) recogidas con mayor o menor extensión en FANTOVA, F. *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, 2008 (véase: [www.fantova.net](http://www.fantova.net)).

### Inclusión social e integración relacional

---

Nos interesa, en primer lugar, ubicar el papel de lo que denominaríamos *integración relacional* en relación con la inclusión social, materia a la que se refieren otras sesiones dentro de este seminario de formación. Para ello entendemos que contamos con un esquema conceptual de alto consenso acerca de la exclusión social en España, en el que se hace referencia a su dimensión económica (participación en la producción y en el con-

---

<sup>79</sup> Consultor social.

sumo), a su dimensión política (ciudadanía política y social) y a la dimensión relacional (ausencia de lazos sociales y relaciones sociales perversas) (Laparra *et al.*, 2007: 29). Las tres dimensiones interaccionan entre sí tanto en los procesos de inclusión como en los procesos de exclusión.

Partiendo de este concepto de exclusión social, podríamos decir que los procesos o las situaciones de inclusión social se apoyan, entre otros, en procesos que podríamos denominar de integración relacional, es decir, de establecimiento de relaciones informales, de vínculos familiares y comunitarios. Utilizando otro lenguaje, podríamos decir que, para nuestra inclusión social, las personas necesitamos bienes públicos (que en un régimen político decente se nos garantizarían como derechos), bienes privados (aquellos que podemos comprar y vender en el mercado) y bienes relacionales. Tomamos el concepto de bienes relacionales de autores como Pierpaolo Donati (1999: 123), Manuel Herrera (Herrera y Jaime, 2005: 183) y Joaquín García Roca (1996: 22), que los definen, en pocas palabras, como aquellos que más que poder ser exigidos como derecho a los poderes públicos o intercambiados en el mercado, son coproducidos en la esfera comunitaria o voluntaria. De hecho, Donati diferencia los *bienes relacionales primarios*, propios de las redes familiares y comunitarias informales, y los *bienes relacionales secundarios o colectivos*, propios de las organizaciones (por tanto, formales) del tercer sector (Donati, 1999: 123).

Lógicamente, en las situaciones que podríamos denominar como «de inclusión social» cabe encontrar muy diferentes mixturas entre bienes públicos, privados y relacionales. Sin embargo, me interesa subrayar la importancia de los bienes relacionales por tres razones. La primera es que vivimos en una sociedad altamente mercantilizada en la que, a mi juicio, tiende a no darse valor a aquello que no tiene precio en el mercado. La segunda es que en muchos casos se entiende que la única herramienta de desmercantilización o de compensación o corrección de las insuficiencias o disfunciones provocadas por el mercado está en los bienes públicos, en lo exigible como derecho ante los poderes públicos. La tercera es que en los cambios sociales que estamos viviendo, con procesos como el envejecimiento de la población, el mayor acceso de las mujeres al mercado laboral, los nuevos procesos migratorios o la precarización del empleo, se están produciendo fuertes modificaciones en el ámbito relacional, con una positiva disminución del control social que promueve la autonomía personal pero con una correlativa fragilización o disolución de vínculos e identidades que aportan seguridad y protección.

Desde mi punto de vista, por tanto, nuestra calidad de vida, bienestar e inclusión social dependen en buena medida de vínculos de confianza, apoyos informales, relaciones de reciprocidad que nos proporcionamos y construimos en el seno de nuestras familias, vecindarios, grupos, comunidades y redes naturales. Eso es lo que se intenta decir cuando se habla de la importancia clave de la integración relacional para la inclusión social, tanto en lo que tiene que ver con los vínculos fuertes como con los vínculos débiles (Granovetter, 2000), con los más endogámicos y con los más abiertos... Sin olvidar que, parafraseando a Enrique Gil Calvo, podemos decir que con el capital relacional pasa como con el colesterol, que hay del «bueno» y del «malo» (Gil Calvo, 2006). Dicho

de otra manera, no todos los vínculos relacionales son buenos para la persona y para la sociedad, sin que podamos entrar en este momento en cuáles serían los criterios y los agentes que podrían discriminar lo bueno y lo malo en este ámbito.

## **Integración relacional y acción pro bienestar**

A partir de lo dicho hasta el momento, podríamos, sin embargo, preguntarnos si, en lo tocante a los apoyos informales y los bienes relacionales, la gente está dejada a su suerte; si tal cuestión es un mero asunto privado en el que colectivamente, sistémicamente, formalmente o públicamente no podemos implicarnos. Dicho de otra manera: ¿puede la política social, puede la acción formal pro bienestar, pueden las intervenciones a favor de la inclusión social hacer algo en lo tocante a esa dimensión relacional de la inclusión social?

Mi forma de responder a esta pregunta es diciendo que desde una instancia formal, desde una intervención organizada (sea pública o privada), no puede brindarse el mismo tipo de apoyo natural que dan las redes familiares y comunitarias. Esta diferenciación resulta clave en las políticas de bienestar en todos los ámbitos, pues los apoyos que se ofrecen desde los entramados formales de bienestar pueden dar soporte y fortaleza a las redes informales o bien pueden contribuir, quizás inadvertidamente, a desarticularlas o debilitarlas, con el consiguiente impacto negativo en la calidad de vida e inclusión social de las personas cuyo bienestar se dice buscar.

Pongamos un ejemplo. Supongamos que tengo hambre. Yo puedo acercarme a casa de mi prima y comer con ella. O puedo ir a un restaurante. O a un comedor social que gestiona una fundación. O puede resultar que esté ingresado en un hospital público gratuito que incluye la alimentación. En los cuatro casos puedo quedar saciado, pero los valores añadidos y las reglas del juego son diferentes en cada caso. Si intento pagar a mi prima, se va a ofender, pero si le doy un abrazo al camarero del restaurante y me voy sin más tampoco le va a parecer bien. Las lógicas son diferentes, los sentidos y significados son diferentes. Por ello creo que se puede decir que la complejidad y la diversidad de esferas en las que se puede dar respuesta a nuestras necesidades abren oportunidades, siempre que comprendamos y utilicemos adecuadamente lo que cada esfera puede aportarnos.

De hecho, el carácter formal u organizado permite diferenciar lo que denominamos acción pro bienestar del apoyo natural de la familia o de iniciativas informales de la comunidad. Los efectos o las consecuencias de la acción pro bienestar pueden parecer similares a los que se obtienen mediante el apoyo o la actuación de un sistema familiar, un grupo de amistad o una dinámica comunitaria de participación o solidaridad. Sin embargo, la acción pro bienestar, en sus diferentes ramas, va configurándose como tal en la medida, justamente, en que se va diferenciando del apoyo informal, en la medida en que va mostrando fehacientemente que aporta un valor añadido significativamente diferente del que entrega el soporte natural que tiene lugar en las familias y comunidades. Ello ocurre, seguramente, en la misma medida en que va tecnificándose, va siendo soportada por el conocimiento y, al menos en buena medida, va profesionalizándose.

Sin embargo, resulta capital, a mi entender, la forma en que comprendemos y construimos la relación entre acción pro bienestar e integración relacional. Ahí puede darse un juego de suma negativa, pueden darse dinámicas de colonización, pueden ponerse barreras u obstáculos, pueden darse efectos destructivos o, por el contrario, podemos encontrar sinergias, juegos de suma positiva, de potenciación recíproca. De hecho, cabe decir más: en la medida en que la acción formal pro bienestar no consiga activar la dimensión relacional, la implicación personal, difícilmente puede alcanzar sus objetivos. En buena medida no es posible disfrutar de bienes como la salud, la vivienda o la participación política sin una implicación personal y relacional en la coproducción de dichos bienes, por más que frecuentemente en nuestra sociedad haya agentes y agendas interesados en velar esta dimensión de responsabilidad individual, familiar, comunitaria, social, etc.

## **Acción pro bienestar y servicios sociales**

---

Yo diría que todas las ramas de la acción pro bienestar (sanidad, educación, garantía de ingresos, vivienda, empleo, etc.) han de pensar cuál es su contribución no sólo al proceso global de inclusión social de las personas (o a la vida familiar, a la gestión de la diversidad cultural, a la igualdad de género, etc., todas cuestiones transversales), sino específicamente al de su integración relacional. Desde todas las ramas podemos facilitar o dificultar, valorizar o desvalorizar, potenciar o desincentivar las dinámicas familiares, comunitarias, informales, etc. No es difícil diferenciar entre políticas (de vivienda, educativas, laborales, de transporte u otras) que buscan favorecer la vida familiar y comunitaria y aquellas que la dificultan, que ayudan a construir o destruir vínculos informales, que facilitan o dificultan la convivencia hogareña y vecinal, que facilitan o dificultan la conciliación de la vida personal, familiar, laboral, comunitaria... Sin embargo, a mi entender, una de estas ramas —la de los servicios sociales— tiene una especial responsabilidad e impacto en lo que tiene que ver con los vínculos y las dinámicas de carácter familiar y comunitario. Intentaré explicar por qué digo esto.

No cabe duda de que «algo se está moviendo» en este momento en los servicios sociales en España. La aprobación de la ley sobre autonomía y dependencia y la oleada de nuevas leyes de servicios sociales en varias comunidades autónomas así parecen atestiguarlo. Posiblemente, sin embargo, quepan diferentes aproximaciones e interpretaciones en relación con el contexto en el que se da este fenómeno y las perspectivas que se abren al respecto.

Desde mi punto de vista el movimiento que se está dando en los servicios sociales tiene dos motores o lógicas complementarias. Por una parte está el motor o la lógica de la universalización, entendida aquí como el proceso según el cual se comprende y se verifica que los servicios sociales pueden ser y han de ser para todo el mundo; es decir, que los servicios sociales se ocupan de necesidades que todas las personas tenemos o podemos tener en un momento dado. Por otra parte estaría el motor o la lógica de la clarificación, entendida aquí como el proceso en virtud del cual desde los servicios sociales se entiende que hay cuestiones de las que se han venido ocupando que estarían

mejor tratadas si se abordasen desde otros ámbitos (como la sanidad, la educación, la vivienda, el empleo, etc.).

Estaríamos hablando de un movimiento en el cual los servicios sociales entienden, por decirlo de forma sintética, que no son servicios que se ocupan de casi cualquier necesidad que se presente en unos determinados colectivos vulnerables, sino que esos colectivos habrían de ser atendidos desde todos los ámbitos. En este sentido, cada sistema o política se haría cargo de las necesidades o los bienes que le corresponden, también en el caso de personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

Ahora bien, en este movimiento los servicios sociales se ven, a mi entender, ante el reto de definir cuál es su finalidad, cuál es el tipo de necesidad al que responden, cuál es el bien que protegen o promueven. Yo me he permitido hacer una propuesta personal, que es la de considerar la interacción humana como el bien protegible, la finalidad específica, la necesidad de referencia para los servicios sociales. Para ello, la interacción humana se define como el ajuste dinámico entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social (Gracia, 1997) disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o relacionales en general.

Desde mi punto de vista, entendemos y ubicamos mejor lo que son los servicios sociales si notamos que lo que les interesa no es la autonomía personal (o dependencia funcional) como tal. Ni tampoco, como tal, la integración relacional (los vínculos familiares o comunitarios de carácter informal). Lo que interesa es el ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional en cada contexto y momento del ciclo y el proyecto vital de cada persona. De hecho, si nos escoramos mucho por el lado de la autonomía personal, nos encontramos con la intervención sanitaria o educativa (claves para alcanzarla, mantenerla o recuperarla), y si nos vamos mucho por el lado de la integración comunitaria y llegamos a lo que llamaríamos *inclusión social*, nos encontramos fácilmente en el ámbito, entre otros, del empleo, la vivienda, la garantía de ingresos, etc. Sin embargo, sin escorarse hacia ninguno de los lados, estimamos que hay un ámbito propio y consistente, central para los servicios sociales, formulable en positivo y con sentido universal: el de la interacción humana.

Este ajuste equilibrado es un bien valioso. Y este ajuste puede ser muy bueno en el caso de un bebé humano o de una persona de ochenta años en situación de dependencia cuando tienen una tupida y potente red familiar y comunitaria de apoyo. Y lo es en el caso de un ermitaño célibe o una soltera y viajera ejecutiva internacional sin apenas vínculos informales pero con una gran capacidad de desenvolvimiento autónomo.

A mi juicio, este concepto permite rescatar y reubicar la corriente principal de lo que los servicios sociales han venido haciendo y hacen, han venido consiguiendo y siguen consiguiendo. Nos permite ubicar el tipo de consecuencias que desencadenan o deben desencadenar los servicios sociales. Y, por tanto, el valor añadido específico o diferencial de los servicios sociales, aquél por el que se justifica y legitima su existencia como rama diferenciada dentro de la acción pro bienestar. Entiendo que esta propuesta conceptual

ofrece una tercera vía entre la opción de encapsular y la de abandonar a los mencionados colectivos vulnerables. Entiendo que esta propuesta permite situar adecuadamente la contribución de cada una de las políticas o sistemas verticales (empleo, vivienda, servicios sociales, sanidad, educación, etc.) a las cuestiones transversales (inclusión social, igualdad de género, vida familiar, diversidad cultural, etc.).

Si se acepta esta definición de la finalidad de los servicios sociales, si se admite que lo que sabemos hacer en los servicios sociales es brindar apoyos al servicio del ajuste dinámico entre autonomía personal e integración relacional, podrá entenderse la especial contribución que los servicios sociales pueden hacer en relación con los vínculos informales, familiares y comunitarios, como componente o dimensión clave en los procesos de inclusión social. Las relaciones de ayuda en las que consisten los servicios sociales contribuyen a la conservación, mejora, construcción o reconstrucción del capital relacional informal de las personas. No pueden sustituir a las propias relaciones informales pero pueden paliar las consecuencias de su ausencia o sus efectos negativos y potenciar el impacto y la sostenibilidad de sus beneficios.

## **Acción pro bienestar público y sistemas públicos de servicios sociales e integración relacional**

---

En las diferentes ramas de la acción pro bienestar (educación, vivienda, empleo, sanidad, servicios sociales, etc.), como es natural, opera la empresa privada convencional que aspira a obtener un lucro dando respuestas a necesidades y demandas de las personas. Sin embargo, lo característico de una sociedad que pretende garantizar los derechos sociales es que en cada uno de estos ámbitos exista una política pública y un sistema público que se convierta en la herramienta clave mediante la cual los poderes públicos garantizan el ejercicio de tales derechos sociales.

Personalmente no tengo muchas dudas de que la existencia de estos sistemas públicos es la expresión más relevante de que, colectivamente, consideramos que nos importan y nos implican esas necesidades sociales a las que se da respuesta en cada ámbito. Y que para poder hablar de derechos sociales, verdaderamente exigibles y justiciables (exigibles incluso ante la justicia), tiene que haber una intervención proactiva en clave de responsabilidad pública en cada uno de esos ámbitos. Sin olvidar que, como decíamos, la dimensión relacional de estos derechos sociales hace que no puedan ser disfrutados sin la participación de sus titulares (Herrera, 98b: 251).

La intervención social que se realiza desde el ámbito de los servicios sociales y, en general, la acción pro bienestar han ido destilando una serie de principios de actuación que, a mi entender, buscan activar las sinergias entre la intervención formal y las redes informales. Estamos hablando del enfoque comunitario que busca la flexibilidad y proximidad de los servicios, que promueve la autonomía de las personas, que intenta facilitar la conciliación de las diferentes facetas de la vida de las personas, que busca que la persona permanezca en su entorno originario o elegido, que promueve el mayor contacto comunitario para las personas usuarias de los servicios, que facilita la continuidad de los

cuidados y la coordinación y sinergia entre sistemas, que se apoya en la gestión de caso para facilitar la atención integral a las personas.

Nos referimos al modelo que en inglés recibe el nombre de *community care* (atención comunitaria), cuyos orígenes podemos situar en el contexto anglosajón a finales de los años cincuenta del siglo pasado, como reacción y alternativa a la que se ha denominado atención institucionalizada, llevada adelante usualmente mediante el internamiento de las personas usuarias en grandes centros (Herrera, 1998a). La literatura internacional arroja abundante evidencia comparada sobre el particular (Mansell *et al.*, 2007).

Los servicios de bienestar en general y los servicios sociales en particular, impulsados en buena medida desde la responsabilidad pública, son en parte congruentes con este enfoque pero también, en ocasiones, evolucionan en una línea contradictoria. Hay tendencias hacia la experimentación y el desarrollo de servicios comunitarios flexibles pero también hay fuertes tendencias, por ejemplo, a servicios residenciales de gran tamaño desde los que es bien difícil rescatar y fortalecer los vínculos familiares y comunitarios de las personas, cuando éstos existen y son positivos. Hay apuestas claras por ejercer la responsabilidad pública en términos de prestación de servicios e intervención relacional, pero también hay retrocesos que las sustituyen por el sucedáneo de la entrega de dinero (que tiene sentido dentro de la rama de garantía de ingresos pero sólo excepcionalmente, a mi entender, en las otras ramas).

Por otra parte, unos u otros modelos de intervención social o acción pro bienestar pueden verse favorecidos o dificultados por unos u otros modelos de gestión y modelos de gobernanza en los sistemas públicos de servicios sociales o, en general, en los sistemas públicos de protección social. Al respecto, en mi opinión, nos encontramos ante el reto de rescatar y potenciar desde los sistemas públicos de servicios sociales (y en otras ramas de la acción pro bienestar) la capacidad de autogestión que pueda ofrecer el mundo del tercer sector y la economía solidaria. O ante el reto de articular sistemas y modelos de participación ciudadana practicables y eficaces.

No se quiere decir que nuestra sociedad sea un hervidero de capacidad de autogestión, de capital relacional, de apoyo familiar, de desarrollo comunitario. Más bien que vivimos en una sociedad cambiante en la que todo ese mundo relacional está convulsionando y que los poderes públicos han de plantearse su responsabilidad en relación con ese capital relacional, lo mismo que se lo plantean en relación con el capital económico, el capital intelectual, el capital estructural, etc., evitando políticas que tiendan a mercantilizar los bienes relacionales, a confundir, una vez más, valor y precio. No es posible que el mensaje que se da a los ciudadanos y ciudadanas desde los poderes públicos sea que lo mejor que saben hacer con el dinero de sus impuestos es devolvérselo de nuevo como dinero, sin aportar apenas valor añadido en términos de prestación de servicios, intervención comunitaria, estructuras públicas, espacios compartidos, etc.

La gestión del conocimiento y, específicamente, la investigación, el desarrollo y la innovación en política social debe ayudarnos, a mi entender, a construir nuevas propuestas operativas y aplicables en el territorio y en el espacio microsocial que potencien las sinergias entre las tramas relacionales y las intervenciones públicas, que permitan

rescatar, visibilizar y desarrollar los recursos naturales y los vínculos relacionales presentes o generables en las redes familiares y comunitarias. Creo que ahí nos jugamos en buena medida el rostro humano y la sostenibilidad futura de nuestros sistemas de bienestar.

## Bibliografía

AGUILAR, L. F. *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. <<http://www.clad.org.ve/congreso/aguiarv.pdf>>, 2007. [Consultat el 28 de gener de 2008]

ALIENA, R. *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. València: Nau Llibres, Universitat de València, 2005.

CASADO, D. *Imagen y realidad de la acción voluntaria*. Barcelona: Hacer, 2003.

CASADO, D. [et al.]. *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Govern Basc, 2005.

CASADO, D.; FANTOVA, F. (coord.). *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación FOESSA, 2007.

DALY, M. «Care as a good for social policy». A: *Journal of Social Policy*, vol. 31, 2002, núm. 2, pàg. 251-270.

DONATI, P. *La ciudadanía societaria*. Granada: Universitat de Granada, 1999.

FANTOVA, F. «Política familiar e intervención familiar». A: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 50 (2004), pàg. 121-134.

– *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid: CCS, 2005.

– «Los enfoques de las redes y los apoyos sociales y comunitarios y la gestión del conocimiento. Revisión en los campos de la salud mental, la rehabilitación basada en la comunidad y los servicios sociales». A: *Avances en bienestar basados en el conocimiento*. Madrid: CCS, 2005, pàg. 75-92.

– *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid: PPC, 2005.

– «Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco». A: *Zerbitzuan*, núm. 40 (2006), pàg. 7-20.

– «Gestionar servicios sociales: ¿la asignatura pendiente?». A: *Educación Social*, núm. 34 (2006), pàg. 28-43.

– «Servicios sociales, cambio cultural y bienestar social». A: *Hika*, núm. 187 (2007), pàg. 39-42.

– «La gestión de calidad y el papel del tercer sector en la política social». A: *PONGAS (Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social): Calidad, tercer sector y política social*. pàg. 19-40.

«Política pública de servicios sociales y movimiento asociativo de la discapacidad intelectual». A: *Siglo Cero*, vol. 38(4) (2007), núm. 224, pàg. 73-106.

– «Repensando la intervención social». A: *Documentación social*, núm. 147 (2007), pàg. 183-198.

– *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Universidad de Deusto (Instituto de Derechos Humanos), 2008.

- «La universalització dels serveis socials des de dins». A: *Barcelona Societat*, núm. 14 (2008), pàg. 118-127.
- «Experiencias de coordinación sociosanitaria». A: *Coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales*. Barcelona: Hacer, 2008, pàg. 107-116.
- GARCÍA, J. «El tercer sector». A: *Documentación social*, núm. 103 (1996), pàg. 11-35.
- GIL, E. «Eleclipse del capital social». <<http://www.attacmadrid.org/d/7/060725133755.php>>, 2006. [Consultat el 12 de novembre de 2008]
- GRACIA, E. *El apoyo social en la intervención comunitaria*. Barcelona: Paidós, 1997.
- GRANOVETTER, M. S. «La fuerza de los vínculos débiles». A: *Política y Sociedad*, núm. 33 (2000), pàg. 41-56.
- HAMZAOU, M. *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. València: Nau Llibres, Universitat de València, 2005.
- HERRERA, M. «Nuevos desafíos en las políticas sociales: la community care». A: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 82 (1998a), pàg. 249-281.
- HERRERA, M. *El tercer sector en los sistemas de bienestar*. València: Tirant lo Blanch, 1998b
- HERRERA, M.; JAIME, A. M. «Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales». A: *Papers*, núm. 78 (2005), pàg. 169-193.
- JOLONCH, A. «Dels marges al cor de la societat: contradiccions i reptes en la lluita contra la exclusió social». A: *Idees*, núm. 8 (2000).
- LAPARRA, M. [et al.]. «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas». A: *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 5 (2007), pàg. 15-57.
- MANSSELL, J. [et al.]. *Deinstitutionalisation and community living. Outcomes and costs. Report of a European Study*. Volume 2: Main Report. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent (2007).
- MUNDAY, B. *Report on user involvement in personal social services*. Estrasburg: Consell d'Europa, 2007.
- RANCI, C. (ed.). *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Roma: Carocci, 2001.
- RODRÍGUEZ, G. *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos, 2004.
- RUEDA, J. M. «Atención a la infancia dentro de los servicios sociales: modelos técnicos». A: *Comunitat, participació i benestar social. En homenatge a Josep M. Rueda*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1998, pàg. 155-172.
- SUBIRATS, J. (dir.). *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- VIDAL, F. (dir.). *V informe FUEHM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2006.

## 1.14. GOVERNANÇA, POLIS PARTICIPATIVA I INCLUSIÓ SOCIAL

---

Ismael Blanco

### Resum

En aquest article em centraré en els aspectes més operatius de les polítiques d'inclusió social, en el *com* d'aquestes polítiques, més que no pas en el *què*, assumint en tot cas que són els canvis substantius en la manera de definir els problemes de la marginació social els que posen sobre la taula el repte d'innovar en les formes de treballar sobre aquests problemes. Més concretament, constataré com la mirada de l'exclusió social ens obliga a ser més «transversals» i «participatius», a fer més «governança» i no tant «govern» (en el sentit més tradicional del terme), tot i que alhora intentaré identificar els problemes pràctics que comporta l'adopció d'aquestes noves maneres de treballar i els reptes organitzatius i culturals que plantegen.

### Abstract

*This article focuses on the operational aspects of social inclusion policies. The focus is on the how of these policies more than on the what, understanding that are the substantive changes in the way of defining the problems of marginalisation that make us innovate in the way we regard these problems. Social exclusion forces us to work in a more “cross-cutting” and “participatory” way, to do more governance and less government. At the same time, I’ll try to identify the practical problems involved in the adoption of these “new” ways of working.*

### Introducció

---

L'exclusió social és un fenomen complex que requereix respostes complexes. El caràcter multidimensional de l'exclusió, per exemple, comporta que diferents actors, vinculats a les polítiques socials, educatives, econòmiques, laborals, urbanístiques, etc., pertanyents a diferents escales territorials (local, regional, estatal, supraestatal) i a diferents sectors (públic, privat, tercer sector) hauran d'intercanviar mirades sobre el problema, pactar decisions i coordinar-se en la seva implementació. El caràcter altament dinàmic de l'exclusió comporta que els mateixos actors hauran de desenvolupar l'habilitat de pensar estratègicament, és a dir, d'anticipar-se a possibles escenaris de futur i de preveure cursos d'acció a mitjà i llarg termini que els orientin cap a una situació que col·lectivament han definit com a desitjable.

La manera de definir els problemes, per tant, condiciona (fins i tot podríem dir que determina) el tipus de polítiques públiques que formulem com a resposta. Definir el problema en clau d'exclusió social (en lloc de la perspectiva més tradicional de la pobresa)

comporta canvis significatius en les polítiques públiques, tant en la seva dimensió substantiva (relativa als continguts) com en l'operativa (relativa a les formes).

**Problemes complexos, solucions complexes**

Aturem-nos, en primer lloc, en la noció de la complexitat i en la reflexió sobre les implicacions que té per a les polítiques públiques constatar la naturalesa complexa d'un problema. A la figura 1 es presenten quatre prototipus de problemes públics en funció de la confluència de dos criteris tipològics. El primer criteri fa referència a la mesura en què som capaços d'identificar i consensuar els objectius en relació amb aquell problema: sabem què volem?, estem d'acord en quin seria l'estat desitjable de les coses? El segon criteri, en canvi, fa referència a la nostra capacitat d'identificar els mitjans adequats per assolir els objectius que hem establert com a desitjables: sabem com fer-ho?, hi ha la certesa tècnica sobre quina és la manera més eficient i eficaç d'aconseguir-ho?

**Figura 1. Models d'elaboració de polítiques segons la naturalesa dels problemes públics**

|         |             | Objectiu           |                         |
|---------|-------------|--------------------|-------------------------|
|         |             | Consens            | Conflicte               |
| Mitjans | Coneguts    | (1) Burocràcia     | (3) Negociació política |
|         | Desconeguts | (2) Experimentació | (4) Governança          |

Font: adaptat de Christiensen, 1999.

El primer escenari és el més senzill de tots. Sabem què volem i sabem com aconseguir-ho. Identificar els objectius no és cap problema: tothom està d'acord, per exemple, que cal eradicar una epidèmia que amenaça la salut de la nostra població. A més a més, tenim la sort de conèixer la vacuna. Davant d'aquest tipus de problemes, la burocràcia ens dona les pistes sobre com actuar de forma eficient, eficaç i expeditiva: dissenyem protocols d'actuació, assignem tasques a les diferents unitats organitzatives, controlem que tothom actuï d'acord amb els procediments establerts, apliquem mecànicament, repetidament, les accions previstes fins que haguem aconseguit una resposta satisfactòria al problema plantejat. És el somni weberià: l'administració no s'ha de preocupar de la definició dels objectius, fet que correspon a l'àmbit polític, alhora que la competència professional acreditada dels seus membres permet dissenyar les solucions tècniques més adequades.

Això no obstant, la majoria dels problemes que afronta quotidianament l'administració no respon a uns paràmetres tan simples. Per exemple, perquè l'administració no sempre té les certeses tècniques que pressuposa el model burocràtic. En el segon esce-

nari es planteja aquesta situació: sabem què volem (determinar els objectius no és pas un problema), però en canvi no tenim clar com aconseguir-ho. Sabem, per exemple, que volem reduir els accidents de trànsit, però no hi ha una fórmula màgica que ens garanteixi que els eradicarem definitivament. Davant d'aquest tipus de problema, el que acostuma a fer l'administració, més o menys conscientment, és «experimentar»: consultar experts de diferents disciplines, explorar què s'està fent en altres territoris i, sobretot, adoptar mesures concretes i observar-ne els impactes marginals sobre el problema plantejat, seguint un procés més o menys planificat d'assaig i error. El repte, per tant, és més tècnic que no pas polític.

Una situació diferent és la plantejada en el tercer escenari. Aquí, el problema és polític, no tant tècnic. Un cas característic d'aquesta situació són els conflictes anomenats NIMBY (*Not in my back yard!*), que a Catalunya han estat traduïts com els conflictes «Aquí no!» (Nel·lo, 2003). Sabem, per exemple, que les sales de venopunció són un mitjà adequat per al tractament sociosanitari de les toxicomanies, però la decisió de localitzar aquests equipaments en un lloc o en un altre acostuma a generar conflictes amb la comunitat que haurà d'acollir-los. Davant d'aquest tipus de situacions, la solució més adequada és la negociació: clarificar les postures de les parts enfrontades, explorar possibles punts d'equilibri, pactar la manera d'executar les decisions, explorar possibles contraprestacions i coresponsabilitzar-se en l'execució de les mesures pactades.

Molts problemes que les administracions o els mitjans de comunicació qualifiquen de NIMBY, però, no responen realment a aquestes característiques. En molts casos, les comunitats locals no només reclamen «Aquí, no!» sinó que, en realitat, ens estan dient «Ni aquí, ni enlloc!» (Nel·lo, 2003). El que s'està posant en qüestió, per tant, no és la localització de l'equipament, sinó concretament la seva conveniència. L'oposició a les centrals nuclears, per exemple, no acostuma a moure's per motivacions estrictament egoistes (com pressuposa el model NIMBY), sinó que es fonamenta en l'oposició a un model energètic basat en aquest tipus de tecnologia.

Avancem així cap a l'escenari de màxima complexitat. Els objectius no estan clars i en tot cas generen conflicte entre diferents actors. Alhora, hi ha nombroses incerteses tècniques. Els arguments tècnics i els polítics, de fet, tendeixen a confondre's, i el coneixement esdevé un recurs poderós a disposició d'actors que representen valors i interessos en conflicte. Aquest tipus de situacions, a més a més, acostumen a posar en evidència les interdependències entre aquests actors: no estan d'acord ni sobre el *què* ni sobre el *com*, però a la vegada es necessiten els uns als altres. Sovint, cap actor no té capacitat per imposar-se unilateralment sobre els altres: ho pot pretendre, però la jugada pot sortir-li malament. No sembla haver-hi massa marge per als jocs de suma zero. S'imposa la necessitat de cooperar. És més, no ser capaç d'anticipar-se a aquesta necessitat de cooperar pot ser una font d'alentiment (fins i tot de bloqueig) de les polítiques. El cost d'oportunitat de no cooperar pot ser massa alt (Innerarity, 2006).

La idea de la cooperació fonamenta aquesta nova manera de tractar els problemes col·lectius que la literatura ha batejat com la «governança».

## Del govern burocràtic a la governança en xarxa

---

Les nostres administracions continuen estan ancorades en tres grans principis organitzatius que, genèricament, associem al model burocràtic tradicional:

- El principi de la separació formal entre la política i l'administració (el que tradicionalment s'ha anomenat la *dicotomia wilsoniana*). La política és concebuda com l'espai del conflicte, però alhora és l'únic espai legítim per definir els grans objectius i, en conseqüència, per prendre decisions «polítiques». L'administració, en canvi, és un espai de neutralitat tècnica en el qual ha d'imperar la professionalitat, però que és il·legítim per prendre decisions que ultrapassin el que és estrictament instrumental.
- El principi organitzatiu de la burocràcia (weberiana), caracteritzat per l'existència d'una elevada densitat de normes que regulen de manera detallada els procediments d'actuació de totes les organitzacions del sector públic, i per una segmentació rígida de responsabilitats i de funcions tant entre diferents nivells administratius com entre diferents àrees d'especialització.
- El principi de la segmentació sectorial entre el que és públic i el que és privat. Com a mínim formalment, el sector públic hauria de diferenciar-se clarament del sector privat tant per l'especificitat dels objectius i valors que l'orienten, com per l'existència d'unes fronteres organitzatives nítides entre tots dos sectors.

Les nostres administracions, però, no són ni molt menys estàtiques, sinó que han estat objecte de nombroses iniciatives que han anat modificant la seva morfologia. Sota el paraigua d'un conjunt de principis i tècniques més o menys coherents, englobats en el que la literatura ha anomenat la «nova gestió pública», els principis burocràtics han estat atacats per múltiples fronts (per bé que són massa resistents com per suposar que han desaparegut!). Les fronteres entre la política i l'administració sempre han estat difuses, però encara s'han anat fent més fines a mesura que els gerents han anat adquirint poder i autonomia al capdavant de les organitzacions públiques. La proliferació d'ens com ara les agències, els instituts, les fundacions o les entitats empresarials públiques ha contribuït a moderar les rigideses procedimentals burocràtiques. Les fronteres entre el que és públic i el que és privat s'han anat relativitzant a partir de l'extensió de la pràctica de la subcontractació a empreses i entitats del tercer sector (Casasnoves, 2003).

Un dels resultats clars d'aquest procés de reforma del sector públic és una major fragmentació organitzativa (Rhodes, 1997). Alguns autors es pregunten, en aquest sentit, si un dels problemes característics de la burocràcia —la rígida separació de funcions organitzatives i les dificultats consegüents per establir ponts de diàleg i de cooperació entre les parts— no s'ha vist agreujat, més que no pas superat, com a conseqüència d'aquest conjunt de reformes (vegeu, per exemple, Brugué, 2003).

Com a resposta als problemes generats per aquest conjunt de reformes hi ha qui propugna retornar a la burocràcia, si és que mai l'hem superada (Olsen, 2005). La burocràcia garanteix que els actes administratius estiguin sempre subjectes a decisions polítiques fonamentades en la legitimitat democràtica dels representants electes; la burocràcia és

un antídoto contra la corrupció i l'arbitrarietat; la burocràcia és una font d'estabilitat, de control i de predictibilitat; la burocràcia garanteix la coherència i la integració de les diferents organitzacions que componen el sector públic.

En canvi, sobre la base de la convicció que les transformacions profundes i accelerades que les nostres societats estan experimentant exigeixen canvis significatius en el sector públic, hi ha qui defensa que, més que no pas aferrar-se als principis burocràtics, el que cal millorar és la nostra capacitat de governança.

L'expressió de la governança està cada vegada més present en els discursos i en les pràctiques de les nostres administracions, molt particularment, tot i que no exclusivament, en l'àmbit local. Què indica aquesta expressió? Podríem resumir-ho en les tres proposicions següents (Blanco i Gomà, 2006):

- Primer, la governança implica el reconeixement i l'assumpció de la complexitat en els processos polítics i administratius. Implica reconèixer les múltiples dimensions dels problemes, la diversitat de factors que hi entren en joc, la diversitat de punts de vista que susciten i, sobretot, el fet que les capacitats per fer-hi front mai no estan a disposició d'un sol actor, sinó de molts.
- Segon, la governança es basa en la participació d'actors diversos en el marc de xarxes plurals. La governança és sinònim de «govern en xarxa» (Subirats, 2002). Les xarxes de governança acostumen a estar formades per actors que pertanyen a escales territorials diverses, a diferents àmbits temàtics i a diferents sectors (públic, privat i comunitari).
- Finalment, la governança comporta una nova posició dels poders públics en els processos de govern, l'adopció de nous rols i la utilització de nous instruments (Kikert *et al.*, 1997). En termes generals, es tracta de ser capaç de liderar la xarxa a través de la influència, de crear els marcs organitzatius necessaris per a l'intercanvi i la cooperació entre actors diversos, de convèncer el conjunt d'actors dels beneficis col·lectius que es deriven de la participació en la xarxa i d'oferir els incentius necessaris per tal que s'hi impliquin.

## Governança i participació ciutadana

Més governança vol dir, necessàriament, més participació ciutadana? No és pas una relació inevitable. Les xarxes de governança poden estar poblades d'actors institucionals i de corporacions privades, i ser per tant molt poc permeables a la participació de la ciutadania. Hi ha qui fins i tot adverteix dels riscos democràtics de la governança: les responsabilitats polítiques poden veure's diluïdes, la transparència dels processos de presa de decisions pot veure's perjudicada, els actors amb més recursos poden acabar tenint un pes desproporcionat, la capacitat de la ciutadania per participar-hi pot ser molt limitada (vegeu, per exemple, Swyngedouw, 2005).

Des d'una perspectiva més optimista, però, podríem dir que l'emergència de la governança com a paradigma de gestió dels problemes col·lectius ofereix oportunitats de participació ciutadana que no preveïen ni el paradigma burocràtic ni el paradigma de la

nova gestió pública. La burocràcia, per exemple, no ens deixa ni «triar» ni «parlar»: estem obligats a fer ús dels serveis públics amb les organitzacions i en el format que la mateixa administració ens imposa. La nostra insatisfacció s'ha d'expressar en l'àmbit polític, no pas en l'àmbit administratiu (a no ser que aquesta insatisfacció estigui motivada per la creença que hem estat tractats «injustament» per part de l'administració, és a dir, de manera contrària al que les normes jurídiques estableixen). En el marc d'una democràcia representativa, aquestes oportunitats de participació política s'acostumen a canalitzar a través de la protesta o bé a través de la participació electoral, però no en el dia a dia de l'administració pública.

Les reformes administratives que s'engloben dins de la nova gestió pública pretenen modificar les pautes de relació entre l'administració i la ciutadania. Són reformes que, en part, se sostenen en una forta crítica a la manera (paternalista, insensible, autoritària, etc.) com la burocràcia tracta els ciutadans. Alhora, acostumen a prendre com a referent la manera com les empreses tracten els seus clients. Les administracions haurien de fer el mateix que acostumen a fer les (bones) empreses: estudiar quines són les preferències dels clients (per exemple, a través d'enquestes, entrevistes o grups de discussió); estar disposades a escoltar-ne les queixes, reclamacions i suggeriments (per exemple, a través de telèfons d'atenció al client o de bústies de queixes i suggeriments); fer-se més accessibles i, sobretot, generar possibilitats de «tria». És a dir, els ciutadans-clients haurien de poder triar les organitzacions que els presten els serveis públics en funció de les seves preferències personals. Alhora, les organitzacions prestadores de serveis haurien d'estar obligades a competir entre elles per atraure els clients. El finançament d'aquestes organitzacions s'hauria de condicionar, com a mínim en part, a aquesta capacitat d'atracció de la demanda. Aquesta és la lògica que, per exemple, fonamenta la proposta dels xecs escolars.

La governança en xarxa se'ns presenta com una mena de tercera via, alternativa a les rigideses burocràtiques i a les potencials desigualtats generades per la nova gestió pública. La governança en xarxa promou les possibilitats de la ciutadania d'exercir el dret a la «veu». No com a clients, sinó com a ciutadans. No només individualment, sinó, sobretot, col·lectivament. La governança, en definitiva, promou la participació ciutadana a través de mecanismes que poden ser molt diversos (vegeu la taula 1):

- En funció del subjecte de la participació (de qui participa). Alguns d'aquests mecanismes permeten a la ciutadania implicar-se directament en la presa de decisions públiques, ja que promouen que qualsevol ciutadà que ho vulgui pugui participar de manera igualitària en decisions públiques (és el que s'acostuma a fer en les assemblees dels pressupostos participatius, per exemple). Altres mecanismes busquen que els participants siguin «representatius» de col·lectius socials determinats, ja sigui perquè representen entitats a les quals se suposa aquesta capacitat de representació social (com fan els consells consultius de base associativa), ja sigui perquè han estat escollits aleatòriament (com fan les enquestes deliberatives o els jurats ciutadans).
- En funció de l'**objecte** (dels continguts) de la participació. Alguns d'aquests mecanismes s'orienten cap al diagnòstic de problemes i la formació d'agendes d'ac-

tuació (com ara l'ús d'enquestes, entrevistes, tallers, etc. en el marc d'un procés d'investigació-acció participativa que resulta en un diagnòstic comunitari de barri). Altres mecanismes s'orienten més clarament cap a la presa de decisions (per exemple, una consulta popular al voltant d'una decisió municipal polèmica o una assemblea on es prioritzen les inversions anuals en un territori). Finalment, altres mecanismes s'orienten cap a la participació ciutadana en la gestió de determinats serveis i equipaments públics, a través d'acords bilaterals (per exemple, en forma de convenis) o bé a través d'espais multilaterals (per exemple, a través de consells, comissions o taules de control i seguiment).

- En funció de la **temporalitat** de la participació. En alguns casos, les metodologies participatives tenen una durada molt limitada (la consulta popular se celebra un dia determinat; els jurats ciutadans acostumen a durar tres dies...). En l'extrem contrari, els òrgans de participació (com els consells consultius) tenen una vocació d'estabilitat en el temps (duraran mentre els actors implicats ho vulguin). Entremig, els processos de participació acostumen a durar tant com dura el disseny i el desplegament de la política pública a la qual es vinculen (l'elaboració d'un programa d'actuació municipal cada mandat, o la discussió anual dels pressupostos d'inversions).

**Taula 1. Mecanismes de participació ciutadana: qui, com i quan**

|                                        | Participació directa                                                                                                                   |                                                                                                                                  | Participació representativa                                                                                                      |                                                                                                                                  |                                                                                                                                           |                                                                                |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
|                                        | Temporal                                                                                                                               | Estable                                                                                                                          | Associativa                                                                                                                      |                                                                                                                                  | Aleatòria/Personal                                                                                                                        |                                                                                |
|                                        |                                                                                                                                        |                                                                                                                                  | Temporal                                                                                                                         | Estable                                                                                                                          | Temporal                                                                                                                                  | Estable                                                                        |
| <b>Diagnòstic i formació d'agendes</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fòrums temàtics</li> <li>– Audiències públiques</li> <li>– Conferències de consens</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells</li> <li>– Comissions</li> <li>– Grups de treball</li> <li>– Taules</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Jornades de reflexió</li> <li>– Fòrums</li> <li>– Tallers</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells</li> <li>– Comissions</li> <li>– Grups de treball</li> <li>– Taules</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Enquestes</li> <li>– Enquestes deliberatives</li> <li>– Tallers de prospectiva local</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells de base aleatòria</li> </ul> |
| <b>Disseny de polítiques</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Referèndums</li> <li>– Consultes populars</li> <li>– Assemblees</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells</li> <li>– Comissions</li> <li>– Grups de treball</li> <li>– Taules</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells</li> <li>– Comissions</li> <li>– Grups de treball</li> <li>– Taules</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells</li> <li>– Comissions</li> <li>– Grups de treball</li> <li>– Taules</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Jurats ciutadans</li> <li>– Tallers de prospectiva</li> <li>– Enquestes deliberatives</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells de base aleatòria</li> </ul> |
| <b>Gestió de programes i serveis</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Campanyes de ciutadania</li> </ul>                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Voluntariat</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestió de programes o activitats</li> </ul>                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestió associativa d'equipaments i serveis</li> </ul>                                   |                                                                                                                                           |                                                                                |

Font: adaptat de Gomà i Font, 2001.

Nombroses evidències empíriques ens indiquen que l'ús d'aquests tipus de mecanismes de participació ciutadana és cada cop més freqüent, molt particularment en l'àmbit local. A vegades són pràctiques aïllades, gairebé anecdòtiques, en el marc d'un model de fer política i gestió que continua sent predominantment representatiu i burocràtic. A vegades són pràctiques lligades al planejament estratègic de polítiques públiques que poden ser més o menys sectorials (les agendes 21 locals, els projectes educatius de ciutat, els plans locals d'inclusió social, etc.). En algunes ocasions, potser encara les menys freqüents, aquests mecanismes comencen a normalitzar-se, fins al punt que esdevenen referents inevitables de l'acció quotidiana de les administracions públiques.

La valoració de la qualitat d'aquests mecanismes de participació i dels seus rendiments, però, és una qüestió que està subjecta a un debat polític i acadèmic emergent.

## Promeses de la governança participativa

---

Amb voluntat de ser sintètics, podríem afirmar que són quatre les grans promeses de la governança participativa com a forma de gestió dels problemes col·lectius:

- La **regeneració dels sistemes polítics democràtics** en un context de desafecció política. El distanciament de la ciutadania respecte de la política és cada cop més evident. A Catalunya, per exemple, un de cada cinc ciutadans es declara poc o gens interessat en la política; la majoria d'institucions polítiques (els governs, els parlaments, etc.) reben una puntuació per sota del 5 (entre el 0 i el 10). Passa el mateix, o fins i tot de manera més acusada, amb els partits polítics; però, en canvi, el 90% expressa la seva preferència per la democràcia davant de qualsevol sistema polític alternatiu (Vallès, 2009). El que sembla que està en joc és la capacitat d'adaptar el funcionament de l'administració i de les institucions a una ciutadania cada cop més sofisticada i més exigent políticament (Dalton, 2005).
- La **consolidació del capital social democràtic**. A la vegada que el nivell formatiu i informatiu de la gent ha anat augmentat, també hi ha signes que indiquen que hi ha més «individualisme», més incapacitat per interpretar la dimensió col·lectiva dels problemes i per actuar col·lectivament. El capital social fa referència a les normes de confiança i de reciprocitat entre les persones que faciliten l'acció col·lectiva. La pràctica de la participació ciutadana, per si mateixa, pot ser educadora: ens permet copsar la dimensió col·lectiva dels problemes, suscita el nostre interès pels temes col·lectius, ens permet tenir més informació, ens hauria de fer més comprensius amb els interessos dels altres... Dit d'una altra manera: pot ser generadora de capital social democràtic, en un context en què aquest capital sembla estar en crisi (Putnam, 2003).
- La **transformació cap a una societat més justa i sostenible**. La ciutadania que participa no té per què posicionar-se sempre a favor de postures polítiques socialment o ambientalment més justes. No obstant això, el lideratge polític de les xarxes de governança es pot reflectir tant en la promoció de la participació dels col·lectius socials més desafavorits com en la promoció de les agendes de la

inclusió social i la sostenibilitat ambiental. Al Brasil, per exemple, els pressupostos participatius estan al servei d'un projecte de transformació social que pretén donar autonomia als més pobres de les ciutats i redistribuir els recursos públics a favor de les àrees més desfavorides (Baiochi, 2003). Arreu del món, les agendes 21 locals promouen un model de governança participativa orientat a la definició d'estratègies locals de sostenibilitat ambiental (Font i Subirats, 2001).

- La **millora de l'eficiència de les polítiques públiques**. Tal com s'ha argumentat en paràgrafs anteriors, la capacitat de resolució eficient dels problemes col·lectius es pot incrementar notablement en el marc de les xarxes de governança, particularment quan la complexitat política i tècnica d'aquests problemes és més intensa. Davant de problemes complexos, la governança en xarxa comporta més capacitat de diagnòstic dels problemes socials, més capacitat per trobar solucions creatives a aquests problemes, més capacitat per adoptar solucions d'equilibri, una major coresponsabilització en la implementació de les decisions i, en últim terme, més capacitat d'aprenentatge col·lectiu (Clarke i Stewart, 1997; Christinensen, 1999).

## De la governança com a solució a la governança com a problema

Sens dubte, però, en la transició d'una teoria (encara emergent i per tant incompleta) a una pràctica (encara més emergent i poc consolidada) apareixen problemes que no havíem estat capaços de preveure i que requereixen una redefinició dels termes del debat. A hores d'ara ja coneixem nombroses experiències pràctiques de governança, vehiculades per exemple a través de programes transversals, plans participatius o processos més o menys puntuals de col·laboració entre actors molt diversos per resoldre problemes com ara la regeneració de barris en dificultat, la gestió de conques hídriques o la definició d'estratègies educatives en entorns comunitaris determinats. Aquestes pràctiques posen de manifest nombroses dificultats que, fent un altre cop un esforç de síntesi, podríem agrupar en dues grans categories:

- En un pla cultural, cal fer referència als **desajustos entre la tradició i la innovació**. Si ens situem en la perspectiva de l'administració, la tradició ens ha ensenyat que la manera més eficient de fer les coses és garantint que cadascú s'ocupi d'unes activitats concretes en funció del seu àmbit d'especialitat tècnica; ens ha ensenyat també que el coneixement tècnic és monopoli dels tècnics i que, en tot cas, les consultes cap a l'exterior només tenen sentit si es plantegen cap a experts independents, no pas cap a ciutadans comuns als quals no considerem preparats per opinar sobre les qüestions que tractem quotidianament. La governança implica un canvi radical d'actitud: ens demana que estiguem oberts a escoltar i a dialogar amb persones alienes al nostre àmbit d'especialitat tècnica, així com amb ciutadans comuns, sobre la base de la creença que el coneixement expert no és l'única font important de coneixement per al disseny de les polítiques públiques. El canvi de mentalitat necessari acostuma a trobar unes resistències fortíssimes per part de diferents cossos professionals.

- En un pla organitzatiu, cal esmentar l'inevitable **increment dels costos de transacció**. La governança implica diàleg, intercanvi, negociació, intents per arribar a acords que satisfacin les diferents parts, la construcció d'espais que permetin fer un seguiment del desplegament de les accions acordades, exercicis d'avaluació conjunta que facilitin l'aprenentatge col·lectiu, etc. Des del punt de vista particular de cada actor, això vol dir, sobretot, temps per a la relació amb els altres, un temps que pot anar en detriment de la capacitat per concentrar-se en l'acció que justifica la seva existència com a actor particular. Des d'un punt de vista col·lectiu, el resultat podria no ser l'òptim: en el pas de la lògica tradicional del «cadascú fa només el que li toca» a la nova lògica de l'«entre tots ho farem tot» correm el gran risc que «al final, el més calent quedi a l'aigüera» (Brugué, 2003).

No hi ha receptes màgiques davant d'aquestes dificultats. En consonància amb el plantejament fet dels problemes, se'ns ocorren, però, alguns camins que caldria començar a explorar:

- El primer fa referència als espais de **formació i aprenentatge**. Les mentalitats tecnocràtiques que hem comentat comencen a cultivar-se dins de les mateixes universitats i s'alimenten i es consoliden en la mateixa pràctica administrativa; les habilitats que requereix el desplegament pràctic de la governança sovint no s'han ensenyat enlloc. Però el repte no és sols fer formació, sobretot si tenim en compte que els coneixements acadèmics en aquesta matèria no estan ni de bon tros consolidats, sinó que es tracta d'afavorir l'intercanvi d'experiències i, en definitiva, l'aprenentatge col·lectiu dins i entre totes aquelles organitzacions que s'estan implicant en aquest tipus de pràctiques.
- El segon fa referència a la necessitat d'**adaptació de les estructures organitzatives**. Per posar un exemple molt concret: resulta molt difícil que un centre de serveis socials d'atenció primària s'adapti al treball comunitari (amb col·lectius, transversal, participatiu, etc.) si la major part dels seus membres estan absorbits pel treball individual-assistencial, l'organització els dificulta el treball fora del despatx, els horaris són tan rígids (i poc adaptats als ritmes de la participació comunitària) i els controls (jeràrquics) de la feina feta consisteixen, bàsicament, en indicadors numèrics sobre els casos atesos. Més autonomia organitzativa, aplanament d'estructures, equips pluridisciplinaris i més flexibilitat procedimental són receptes que s'han començat a experimentar en les nostres administracions i que poden afavorir les capacitats organitzatives per fer front als reptes de la governança, tot i que, com hem vist, aquests tipus de mesures no sempre estan pensats per a aquesta finalitat. L'impuls d'espais organitzatius que afavoreixin el diàleg intersectorial dins de les administracions així com el diàleg amb la ciutadania és inevitable, per bé que s'hauria d'impedir la proliferació irracional d'òrgans que acabin saturant les organitzacions i els seus membres.

Dues últimes reflexions que fan referència als objectius i a l'avaluació de les pràctiques de governança. La primera consisteix a recordar que aquests tipus de pràctiques no

s'haurien de concebre com una finalitat en si mateixes, sinó com un mitjà que es justifica només en funció d'uns objectius que hauríem de ser capaços de concretar. En termes generals, la principal raó de ser d'aquestes pràctiques és el reforçament de la nostra capacitat d'abordar problemes políticament i tècnicament complexos. Altres objectius relacionats poden ser millorar la confiança entre els actors o promoure la seva disposició a cooperar, però difícilment aconseguirem fer xarxa si els diferents actors no entenen que la seva participació en la xarxa els serveix per transformar l'estat de les coses en una direcció que considerin desitjable.

Lligat amb aquest principi, la segona reflexió fa referència a la necessitat de pensar sobre les maneres d'avaluar les polítiques públiques en escenaris de governança. Una avaluació ambiciosa que es pregunta per transformacions i no només per actuacions; sensible, però, a la multiplicitat d'objectius que simultàniament poden perseguir les polítiques públiques; orientada no sols per indicadors numèrics, sinó també per les interpretacions dels actors sobre canvis qualitatius, difícilment quantificables; una avaluació participativa, en què els mateixos actors poden intercanviar impressions sobre què està canviant, quins són els obstacles i com es podrien millorar, en què els resultats de l'avaluació són tan importants com el mateix procés d'avaluació; orientada fonamentalment cap a l'aprenentatge col·lectiu i la millora (sense l'amenaça imminent d'una retallada de recursos). Són, tots aquests, elements orientadors de l'avaluació que fan justícia als escenaris que es pretenen construir amb l'elaboració participativa de les polítiques públiques.

## Reflexions finals. Governança participativa i inclusió social

Actualment, hi ha moltes pràctiques de política pública que podríem ubicar en el paradigma de la governança participativa. Els plans locals d'inclusió social en són un exemple molt clar. El seu punt de partida és el reconeixement del caràcter multidimensional, dinàmic i per tant altament complex de l'exclusió social. L'exclusió social no és només la falta de recursos econòmics o la falta de feina; és també el fracàs escolar, la incapacitat d'accés a un habitatge digne, la discriminació política o la falta de reconeixement dels drets socials. L'exclusió social no només afecta «els de sempre», no és només un problema dels «més pobres entre els pobres», sinó que és un risc cada cop més generalitzat que afecta fins i tot (com l'actual crisi econòmica està evidenciant) col·lectius que mai no haurien pensat que haurien de fer ús dels serveis socials.

A més a més, els plans locals d'inclusió social pretenen articular en xarxa els diferents actors amb coneixements i recursos per fer front al repte de l'exclusió. Vist des de la perspectiva local, l'exclusió no admet solucions dissenyades i desplegades unilateralment per part dels serveis socials bàsics. Reclama l'intercanvi d'informació, el diàleg i la coordinació entre diferents àrees o departaments de l'administració pública, així com l'establiment d'espais que afavoreixin el diàleg a múltiples bandes entre les diferents administracions i els agents socials. Les polítiques d'inclusió, orientades a la promoció de la ciutadania, passen també per l'articulació de processos participatius on els col·lectius i els territoris

més desfavorits no siguin només objecte, sinó també subjecte dels processos de transformació social que es pretenen.

La gestió d'aquestes xarxes per a la inclusió social exigeix a les administracions impulsores el desenvolupament de noves habilitats relacionals, així com la posada en marxa d'instruments diversos que facin possible les relacions cooperatives (consorcis, acords multilaterals, comissions interdepartamentals, òrgans de participació ciutadana, etc.).

Faríem bé de recordar, però, alguns dels problemes que típicament apareixen en la posada en pràctica d'instruments de planificació participativa similars en altres àmbits (agendes 21 locals, projectes educatius, etc.). Sovint adoptem l'instrument malgrat que no hi ha una idea clara del perquè ni de les expectatives que podem dipositar-hi; obviem si ja hi ha altres instruments o estructures organitzatives que podríem aprofitar i evitar així ser redundants; pensem en com podríem posar la resta d'àrees a la nostra disposició a partir d'aquest nou instrument, sense preguntar-nos abans com podem contribuir nosaltres a la seva feina; convidem la ciutadania a participar en estructures que s'adaptin a les nostres necessitats organitzatives, però no necessàriament a les capacitats ni voluntats de les persones que volem convidar; pretenem forçar la posada en pràctica de l'instrument en el marc d'una organització que no s'adapta gens a les lògiques participatives i transversals que volem posar en marxa; esperem que tothom canviï la seva mentalitat, sense pensar abans en com cal que canviem nosaltres mateixos; ens demanem resultats immediats, sense tenir la paciència ni l'obertura de mires necessària per avaluar processos com els que pretenem engegar.

La constatació de problemes sovint ens porta a la frustració i la desesperança. La vida burocràtica potser és més avorrida, però en tot cas ens proporciona certes i fins i tot una certa comoditat professional. El repte, però, segueix sobre la taula. Molts dels problemes que avui hem d'afrontar, com ara l'exclusió social, segueixen desbordant les receptes burocràtiques. Més que no pas tornar enrere, haurem de ser capaços d'aprendre col·lectivament sobre els reptes que planteja la governança participativa i com gestionar-los de manera satisfactòria.

## Bibliografia

---

BAIOCHI, G. *Radicals in Power. The Worker's Party and experiments in urban democracy in Brazil*. Nova York: Zed Books, 2003.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coord.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. «Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma». A: *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2 (2006), pàg. 11- 27.

BRUGUÉ, Q. «Modernitzar l'Administració Pública des de l'Esquerra». A: *Quaderns El Pensament i l'Acció*, 2003.

CASASNOVES, G. L. *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2003.

CHRISTENSEN, K. *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decisions*. Londres: Sage, 1999.

CLARKE, M.; STEWART, J. *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham: Institute of Local Government Studies, 1997.

DALTON, R. *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

FONT, N.; SUBIRATS, J. *Local i sostenible*. Barcelona: Icària, 2001.

FONT, J.; GOMÀ, R. «La democracia local: un mapa de experiencias participativas». *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

INNERARITY, D. «El poder cooperativo. Otra forma de gobernar». A: *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 2. Sessió acadèmica: ESADE. Barcelona 2 de febrer de 2006.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. (ed.). *Managing Complex Newtorks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage, 1997.

NEL·LO, O. *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empúries, 2003.

OLSEN, J. «Maybe it is time to rediscover bureaucracy». A: *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm 1 (2005), pàg. 1-22.

PUTNAM, R. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

RHODES, R. *Understanding Governance*. Londres: Sage, 1997.

SUBIRATS, J., (coord.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: UIMP, 2002.

SWYINGEDOUW, E. «Governance innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-State». A: *Urban Studies*, vol. 42(11) (2005), pàg. 1991-2006.

VALLÈS, J. M. (coord.). *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya: materials per a un debat social*. Barcelona: Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, 2009.



## Part 2. Cap a uns serveis públics inclusius

---

*Àlex Caramé*

Com hem pogut veure en el capítol anterior, els models d'estats del benestar han experimentat grans canvis que han afectat diversos àmbits, com ara l'econòmic, el social i el polític. Juntament amb aquest procés s'ha produït un canvi en la composició demogràfica de la nostra societat, en un primer moment amb una tendència clara a l'envelliment de la població, però que després s'ha frenat amb l'arribada de població immigrant, sobretot en els darrers vuit anys, amb un increment de gairebé un milió de persones estrangeres a Catalunya.

Aquests dos fenòmens —canvis en els estats del benestar i canvis en la composició demogràfica— fan que a dia d'avui tinguem una realitat social ben diversa i molt diferenciada de la dels anys setanta. Aquesta situació ha comportat un augment de les desigualtats socials i, de manera paral·lela, s'ha produït una generalització i una extensió dels riscos de vulnerabilitat i d'exclusió social. Una exclusió social que abandona la seva relació directa i exclusiva amb l'àmbit econòmic (situacions de pobresa), i que afecta el conjunt d'àmbits de la vida de les persones: econòmic, laboral, residencial, formatiu, socio sanitari, relacional i comunitari, i de participació política. Aquest trencament unicausal de l'exclusió social també comporta una necessitat de tractament diferenciat, tenint present la diversitat d'espais i d'àmbits on es pot produir.

L'extensió del risc d'exclusió social i la seva generalització a un conjunt de població cada cop més gran fan que sigui necessari repensar la resposta que es dona des de l'esfera pública. Aquesta resposta no es pot entendre des de la feina feta en compartiments estancs; així doncs, s'ha d'abandonar el tractament des de serveis individuals sense comunicació ni relació amb d'altres de la mateixa administració o bé amb les altres administracions. Les actuacions de lluita contra l'exclusió social han deixat de ser simples mecanismes de transmissió de renda; cal una interconnexió entre els diferents àmbits per tal de lluitar de manera més efectiva contra el risc i l'exclusió social. No es tracta només de canviar el tipus de resposta, sinó que s'ha de canviar la manera de treballar per donar aquesta resposta; cal incorporar a la nova manera de treballar la cooperació, la coordinació i la transversalitat dels diferents serveis i recursos existents per tal de guanyar en efectivitat.

Ja hem parlat dels canvis en els estats del benestar i en la composició social de la nostra societat, i per tant ara cal disposar de mecanismes adients per tal de donar una

resposta efectiva a les noves situacions de risc d'exclusió social presents. Es fa necessària una actualització d'aquesta resposta, una recontextualització d'uns serveis públics pensats i dissenyats als anys setanta i de les seves dinàmiques de treball internes, que encara no s'han adaptat completament a la realitat actual i que intenten negar aquesta demanda d'interacció i comunicació entre els diferents serveis públics.

Al llarg d'aquest capítol es tracta la necessitat de canvi dels serveis públics cap a un model més inclúsiu que tingui en compte la diversitat de situacions presents i que reculli aquesta nova manera de treballar de manera més connectada. En el primer article es parla de la gestió estratègica dels serveis en aquestes societats complexes, amb una proposta final de tendències per a la gestió estratègica i avançada de serveis. El segon article aborda les diferents estratègies de gestió pública des de la transversalitat, i serveix per complementar i enllaçar amb el cas pràctic de gestió de la transversalitat al municipi de Sant Boi de Llobregat que recull el tercer article.

Tant l'article quart com el cinquè tracten dues dinàmiques més de treball en serveis públics; en el primer es parla dels protocols i els circuits de coordinació entre serveis diferents d'un mateix territori, i el segon fa un seguit de reflexions sobre la cerca d'estratègies de resposta i la gestió de processos de cooperació.

Per finalitzar, i tancant aquest capítol, es presenta un article sobre la proximitat com a categoria d'anàlisi de les pràctiques que intervenen sobre l'exclusió social.

## 2.1. GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LOS SERVICIOS EN SOCIEDADES COMPLEJAS

---

Fernando Fantova<sup>80</sup>

### Resum

En aquest article proposem una definició de gestió i, posteriorment, presentem algunes contribucions de la teoria de la comunicació, la teoria de sistemes o la gestió estratègica per a la intervenció social i la gestió de serveis. Acabem proposant deu tendències per a la gestió estratègica i avançada de serveis en societats complexes.

### Abstract

*In this article, we first propose a definition of management and then present some contributions to the theory on communication, systems theory and strategic management for social intervention and service management. We finish by proposing ten trends for advanced and strategic service management in complex societies.*

### Introducción

---

Este texto se ofrece como material relacionado con una sesión de trabajo del Seminario permanente de formación para el personal de los planes locales de inclusión social organizado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas y el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña en 2007. En él seleccionamos y adaptamos algunos fragmentos del libro FANTOVA, F. *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid: CCS, 2005. En [www.fantova.net](http://www.fantova.net) se encuentra más documentación, referencias bibliográficas y una ventana para contacto.

### Gestión

---

No es ocioso dedicar unas líneas a intentar aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de *gestión*. Se trata de una palabra cargada de connotaciones que van desde las mágicas hasta las malditas y creemos que no son infrecuentes los malentendidos en torno a su significado. ¿Qué queremos decir cuando afirmamos que «gestionamos» una organización, un proceso, un recurso o una situación? Intuitivamente podríamos comenzar a responder diciendo que parece que «tomamos» esa organización, ese proceso, ese recurso o esa situación de una manera más global o más integral. ¿Qué añade la gestión?

---

<sup>80</sup> Consultor social.

Podríamos decir que añade coordinación, asunción responsable de esa situación, recurso, proceso u organización desde el principio hasta el final. Así pues, entendemos por *gestión* la asunción de responsabilidades sobre un proceso (es decir, sobre un conjunto de actividades), lo que incluye:

- La preocupación por la disposición de los recursos y las estructuras necesarias para que tenga lugar.
- La coordinación de sus actividades (y correspondientes interacciones).
- La rendición de cuentas ante el abanico de agentes interesados por los efectos que se espera que el proceso desencadene.

## Comunicación interpersonal

---

Para la persona con responsabilidades de gestión probablemente no habrá nada más útil, desde nuestro punto de vista, que una cabal comprensión de lo que es la comunicación interpersonal, acompañada de algunas habilidades que le permitan comunicarse razonablemente bien. Para lo primero, tan fundamental, vamos a intentar proporcionarle algunos conceptos básicos de la mano de autores como Gregory Bateson o Paul Watzlawick, cuya **teoría de la comunicación**, de corte sistémico, concibe la comunicación como un proceso social permanente, circular (siempre de ida y vuelta) y multidireccional en el que las personas participamos tanto si lo deseamos como si no lo deseamos, tanto si nos damos cuenta como si no nos damos cuenta y que integra múltiples modos de comportamiento (vocal, gestual, táctil, de indumentaria, territorial, entre otros). Por eso dirá la teoría de la comunicación que no es posible no comunicarse, ya que todo comportamiento es comunicación.

Una aportación fundamental de esta teoría es que siempre que nos comunicamos, por una parte, transmitimos un contenido, pero, por otra, inevitablemente, hacemos una propuesta de relación. Hay, por tanto, **dos niveles en la comunicación: contenido y relación**. Y hemos de ser conscientes de que en el nivel de relación nos metacomunicamos, es decir, nos comunicamos sobre la información que estamos transmitiendo en el nivel de contenido. Hay que notar que esa dimensión relacional de la comunicación va implícita, en buena medida, en los componentes no verbales de la comunicación.

Toda comunicación incorpora, por tanto, una propuesta de relación. Y en la medida en que la comunicación va teniendo lugar, se va estructurando la relación. La comunicación y la relación, necesariamente, van adoptando unos patrones o pautas recurrentes. En la medida en que se va dando comunicación interpersonal se va estableciendo, inevitablemente, un contrato, un programa o una **estructura de relación** que regula la comunicación, que establece lo que se podrá o se esperará y lo que no se podrá o no se esperará decir y hacer. Estructuramos la relación y la relación nos estructura. Y hemos de entender que ese contrato o esa estructura que regula la comunicación y la relación son, en buena medida, implícitos e inconscientes para las personas que participan en la comunicación.

Además, a la hora de analizar secuencias de comunicación entre personas, la teoría de la comunicación alerta sobre la necesidad de situarlas en sus correspondientes **contextos**. Cuanto menos contexto se tiene para comprender una secuencia de comunicación, menos se entiende por qué las personas participantes perciben las cosas como las perciben y, por tanto, por qué reaccionan como reaccionan. Ese contexto puede estar formado de hechos psicológicos, físicos, culturales o de otra índole. Realidades sobre las que, por cierto, no hay, por definición, ningún punto de vista objetivo, de modo que cada persona las construye de una determinada manera. En los procesos de comunicación (además de las posibilidades y limitaciones que presenta cada tipo de **canal** a través del cual se realiza la comunicación, muy evidentes, por ejemplo, en la propagación y distorsión de rumores) siempre media la percepción. Es lo que la teoría de la comunicación quiere decir cuando afirma que cada persona realiza su propia **puntuación de la secuencia de hechos**, estableciendo una particular historia de relaciones causa-efecto diferente de la de otra persona que, aparentemente, ha participado en la misma situación.

Hay que notar que, en la comunicación, en primera instancia la persona atiende, aunque sea inadvertidamente, al nivel relacional, en tanto que ese nivel le ayuda a ubicarse e interpretar el contenido de la comunicación. La teoría de la comunicación, al diferenciar los dos niveles mencionados, nos ayuda a analizar las dificultades, los problemas y los conflictos interpersonales y nos puede servir de inspiración para construir relaciones más saludables, satisfactorias y productivas. Frecuentemente, más que a la información que se nos transmite (que sería la dimensión más explícita y objetiva de la comunicación) **reaccionamos a la propuesta de relación** que hemos percibido, propuesta que, por definición, está siempre más implícita y más sujeta a la percepción subjetiva. En nuestra reacción, sin embargo, de nuevo hacemos una propuesta de relación acerca de la cual, de nuevo, puede haber un margen para la interpretación. Y así se inicia una secuencia que, como decíamos, cada participante puntúa de una determinada manera.

En la medida en que se dan y se repiten estos problemas en la comunicación y relación interpersonal, podemos hablar de una estructura de «juego sin fin» o situación tramposa en la que los intentos de cambiar las cosas suelen resultar «más de lo mismo», en la medida en que se trate de intentos presa del denominado «**error de tipificación lógica**», en los que no se distinguen convenientemente los planos, niveles, marcos o encuadres y las relaciones causales circulares que se dan entre los hechos. Sin embargo, la teoría de la comunicación afirma que no hay una condena que nos obligue a jugar siempre a esos juegos sin fin. Es posible introducir **cambios en el guión**; es posible saltar a un nuevo plano o nivel y metacomunicarnos sobre la comunicación patológica en la que nos hemos encerrado; es posible cambiar las reglas del juego y reestructurar o reencuadrar la situación.

## Las aportaciones y los desarrollos de la teoría de sistemas

Según el creador de la **teoría general de sistemas** (cuyos primeros pasos empiezan a darse en los años treinta del pasado siglo), «cabe definir un sistema como un conjun-

to de elementos que se relacionan entre ellos y con el medio». Según este autor, «el sentido de la expresión algo mística “el todo es más que la suma de las partes” reside sencillamente en que las características constitutivas no son explicable a partir de las características de las partes aisladas. Así, las características del complejo aparecen como *nuevas o emergentes*».

Para Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), el **sistema abierto** (en el que se toman en consideración las «entradas» del entorno, su proceso de transformación a través de una serie de eventos y las «salidas» hacia el medio) es el modelo general de sistema. Los sistemas abiertos han sido definidos como aquellos que «intercambian materiales, energías o información con su medio». A partir de esta definición, la descripción de los sistemas abiertos se ha convertido, probablemente, en uno de los lugares comunes más habituales en la teoría de la organización. Entre los autores más citados dentro de este enfoque se sitúan Daniel Katz y Robert Kahn o Fremont Kast y James Rosenzweig.

Los sistemas abiertos tienen, desde esta teoría, una serie de características, como son:

- Totalidad y sinergia: un cambio en uno de los elementos afecta a los demás y al conjunto.
- Retroalimentación: el *output* (salida) se convierte, en parte o en cierto modo, en *input* (entrada) en un proceso circular mediante el cual el sistema obtiene información de los resultados de su funcionamiento y puede autorregularse.
- Equifinalidad: se puede llegar al mismo resultado mediante procesos diferentes.
- Entropía negativa: los sistemas contrarrestan la tendencia de la realidad a la entropía o desintegración y consiguen una homeostasis dinámica (o equilibrio inestable).

Sin embargo, el concepto de teoría de sistemas o de pensamiento sistémico no es unívoco. Si bien la referencia a von Bertalanffy es inexcusable, hay que comprender que hay diferentes esfuerzos intelectuales, sinérgicos entre sí, que van arrojando nueva luz sobre la realidad social y entre los que cabe observar, al menos, un «aire de familia». Entre ellos cabe subrayar el de Norbert Wiener, quien en 1948 crea la **cibernética**, que estudia el *feedback* o retroalimentación en los sistemas que se autorregulan.

Estamos hablando, en definitiva, de enfoques de corte holístico (global) y ecológico (que hablan de contextos encajados, en expresión de Bateson), y también de la confluencia (de la mano, por ejemplo, del propio Bateson) entre la teoría sistémica y el **constructivismo**, entendido como un conjunto heterogéneo de planteamientos teóricos provenientes de variados ámbitos disciplinarios (incluidas versiones renovadas de la cibernética) que comparten el enfoque según el cual el conocimiento no se basa en su correspondencia con la realidad externa, sino siempre únicamente sobre las construcciones de un observador u observadora.

Tanto sistémico como constructivista ha sido denominado Niklas Luhmann, quien entiende las organizaciones como «sistemas autopoyéticos de decisiones». Luhmann toma el concepto de **autopoyesis** de los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela, quienes, cuando hablan de los sistemas sociales como sistemas autopoyéticos o autorrefe-

renciales, están hablando de «un tipo de fenómeno donde la posibilidad de distinguir un algo de un todo (...) depende de la integridad de los procesos que lo hacen posible (...). La característica más peculiar de un sistema autopoietico es que se levanta por sus propios límites, constituyéndose como distinto del medio circundante por medio de su propia dinámica, de tal manera que ambas cosas son inseparables (...). El ser y el hacer de una unidad autopoietica son inseparables, y esto constituye su modo específico de organización».

Estaríamos hablando, con Edgar Morin, del denominado pensamiento complejo (necesariamente transdisciplinari) o **paradigma de la complejidad**, en el que:

- la causalidad unilineal y unidireccional es reemplazada por la causalidad en bucle y multirreferencial;
- el todo no sólo es más sino también menos que las partes;
- las partes están en el todo y el todo en las partes;
- no sólo se da la autorregulación sino también la autoproducción y autoorganización, siempre en relación con el entorno;
- quien conoce está dialógica y reflexivamente reintroducido en aquello que conoce.

## Gestión estratégica: algunas aportaciones

Proponemos definir **estrategia** como un esquema o patrón articulado y coherente de medios (líneas de actuación) y fines (objetivos), relativamente abstracto y flexible, que está basado en una determinada perspectiva o interpretación acerca de la realidad interna y externa y que permite el sostenimiento y la mejora a medio plazo de una unidad u organización en su entorno para el cumplimiento de su misión o, al menos, de objetivos importantes para ella y sus personas y grupos interesados o implicados.

El interés por la estrategia (concepto que proviene del mundo militar) en el campo de la gestión comienza a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta del pasado siglo en Estados Unidos como respuesta a los problemas de gestión de las grandes corporaciones. En los años sesenta y setenta se extiende a un sector público cada vez más preocupado por cuestiones de planificación y evaluación.

Igor Ansoff (nacido en 1918) se convierte en uno de los primeros autores de referencia cuando (basándose en planteamientos behavioristas como los de Simon), en los años sesenta del siglo xx, comienza a hablar de gestión estratégica, introduce el análisis DAFO o FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas), pone de moda el concepto de sinergia y propone la matriz en la que se clasifican las estrategias básicas según la actualidad o novedad de productos y mercados involucrados:

- Penetración: productos actuales en mercados actuales.
- Desarrollo de productos: productos nuevos en mercados actuales.
- Desarrollo de mercados: productos actuales en mercados nuevos.
- Diversificación: productos nuevos en mercados nuevos.

También a comienzos de los sesenta corresponde a Alfred Chandler (nacido en 1918, seguidor de Sloan en la línea de la descentralización y autor que cabe encuadrar en la teoría de la contingencia) el planteamiento de las relaciones entre estructura y estrategia.

Si bien ha sido discutida la visión de Chandler de que la estrategia determina la estructura, la interacción entre ambos aspectos, estudiada por él, continúa siendo uno de los grandes temas de la teoría de la gestión. Chandler plantea la evolución de las empresas en tres etapas (partiendo de la base de que hay unas estrategias más adecuadas para cada una de las etapas):

- En un primer momento priman las estrategias de expansión (por ejemplo, geográfica) para aprovechar las economías de escala.
- En un segundo momento se opta por la integración, para garantizar el abastecimiento y la distribución y para disminuir costes de transacción. Se denomina integración vertical el hecho de asumir actividades anteriores (proveedoras) o posteriores (destinatarias) en la cadena de valor. Integración horizontal es asumir otros servicios o productos para las mismas destinatarias o destinatarios (clientes) que ahora se tienen.
- En un tercer momento, para explotar las sinergias o economías de gama (de productos o de mercados) se plantean estrategias de diversificación.

El Boston Consulting Group (BCG), también a partir de los sesenta, hace diversas aportaciones. Una de las aportaciones más conocida es la matriz crecimiento-participación. En ella se habla de:

- Productos **estrella**: alta participación en un mercado en crecimiento. Consumen muchos recursos pero aportan grandes beneficios.
- Productos **incógnita o dilema**: baja participación en un mercado en crecimiento. Hay que valorar si las altas inversiones requeridas van a merecer la pena, lo cual es posible por las perspectivas de crecimiento del mercado.
- Productos **vaca lechera**: alta participación en un mercado de bajo crecimiento. Están en su madurez, no hay que invertir más en ellos, simplemente sacarles todo el rendimiento que se pueda.
- Productos **perro o peso muerto**: baja participación en un mercado de bajo crecimiento. No se justifica, en general, seguir con ellos.

Con todo, es Michael Porter, norteamericano nacido en 1947, quien es considerado el principal referente en temas de estrategia. Su obra *Corporate strategy*, de 1980, introduce conceptos como el de las **cinco fuerzas competitivas** que determinan el atractivo de cada sector y las correspondientes barreras de entrada (posible incorporación de nuevas empresas, poder de compradores o compradoras, poder de proveedores o proveedoras, presión de productos sustitutivos y poder de competidores o competidoras), el de tipo de sector (en crecimiento o en declive, joven o maduro) y el de **cadena de valor**. Porter propone una lista de **estrategias genéricas**. Las estrategias genéricas se orientan a la búsqueda de una posición de ventaja difícilmente atacable por la competencia. Según Porter, estas ventajas pueden basarse:

- en los costes;
- en algún tipo de diferenciación, o
- en el hecho de que la organización focalice o concentre su actividad sobre un segmento específico.

En este contexto es original y sugerente el enfoque de Henry Mintzberg, quien habla de estrategias emergentes (que emergen, donde la intuición tiene un importante papel) y de la elaboración artesanal de la estrategia, y se muestra crítico con planteamientos rígidos de planificación estratégica.

Gary Hamel y C. K. Prahalad plantean en 1990 el modelo de las **competencias esenciales** (*core competencies*). Según este modelo, las empresas deben concentrarse en identificar, cultivar y explotar un conjunto de competencias centrales o nucleares sobre las que deben construir ventajas competitivas a medio plazo. Son conjuntos de tecnologías y capacidades que cumplen tres propiedades:

- Deben contribuir profundamente al valor percibido por los clientes (con la excepción de aquellas que conducen a la reducción de costes).
- Deben ser exclusivas respecto de la competencia y, por lo tanto, diferenciadoras.
- Deben ser aplicables a una gran variedad de productos y servicios.

En este recorrido no podemos olvidar a Kenichi Ohmae, quien publicó en 1982 *The Mind of the Strategist*, insistiendo en la importancia de las «visiones comunes», desde la experiencia japonesa en la cual el consenso y la mejora continua (*kaizen*) son conceptos clave. Ohmae insiste en la importancia de los planteamientos estratégicos a largo plazo y en el fomento de la participación creativa de todas las personas de la organización desde su práctica cotidiana.

Para completar los más conocidos esquemas sobre estrategias agregaremos el de Kotler, que diferencia entre:

- Estrategias de **líder** (quien tiene la mayor cuota de mercado): pueden ser de desarrollo de la demanda, defensivas, ofensivas o incluso para perder cuota y quedarse con algunos segmentos.
- Estrategias de **retador o retadora**: estrategias agresivas para ocupar el lugar de quien es líder.
- Estrategias de **seguidor o seguidora**: respetando a quien es líder e intentando acoplarse creativamente.
- Estrategias de **especialista**: quien se concentra en un nicho.

## Rasgos de la gestión que proponemos

Queremos terminar sintetizando los **rasgos** que hoy y aquí podrían proponerse para la gestión de las unidades, organizaciones, sistemas y redes que hacen intervención social, atendiendo a los enfoques más avanzados y compartidos en la comunidad científica, profesional e institucional de referencia. Serían, a nuestro juicio, los siguientes:

- I. Gestión estratégica.
- II. Liderazgo de proximidad.
- III. Gestión basada en la evidencia.
- IV. Gestión por procesos y estructuras.
- V. Gestión relacional.
- VI. Gestión en red.

- VII. Gestión participativa.
- VIII. Gestión orientada a la eficiencia.
- XI. Gestión dinámica y basada en el aprendizaje.
- X. Responsabilidad e inteligencia social.

Hablar de **gestión estratégica** es, sin duda, uno de los lugares comunes de la actual teoría de la gestión, que ha asumido que no basta con una gestión operativa o una administración del día a día, sino que el conjunto de la gestión de los sistemas y las organizaciones ha de incorporar la dimensión o perspectiva estratégica, fijándose en grandes elementos o magnitudes que normalmente sólo cambian en plazos medios o largos. Gestionar estratégicamente supone ubicarse en los bucles (o ciclos) más grandes e intentar anticipar y gobernar los cambios que afectan de forma relevante la sostenibilidad de la diferenciación y el posicionamiento de la unidad, organización, sistema o red que estamos gestionando. Y supone comprender que el entorno es cambiante y complejo —y, si se quiere, turbulento—, lo que nos exige capacidad inteligente y de orientación y reorientación. La clave de la gestión estratégica estaría, por cierto, no sólo en la acertada identificación de las ventajas competitivas o las competencias nucleares que se poseen o han de poseer, sino en una impregnación o alineamiento del conjunto de la organización o sistema que sea coherente con la estrategia construida.

Sin embargo, no es menos cierto que las más perspicaces aproximaciones a la realidad de la gestión subrayan la necesidad de que las personas con responsabilidades de gestión ejerzan lo que podríamos llamar un **liderazgo de proximidad**. Se trata de tener un conocimiento experiencial de los procesos operativos (en nuestro caso, los procesos de intervención social) y de estar cerca de las personas involucradas en ellos, particularmente de las destinatarias y destinatarios y de las trabajadoras y trabajadores. No se trata de afirmar en forma fundamentalista que es imprescindible haber sido «cocinero antes que fraile», pero no cabe gestionar una actividad sin una experiencia, siempre renovada, de proximidad operativa y también afectiva a esa actividad y a sus protagonistas.

Hablamos, en tercer lugar, de **gestión basada en la evidencia** o gestión con datos. Sin desconocer lo que de intuitivo tiene el arte de la gestión, se subraya la importancia de contar con información actualizada acerca de la amplia variedad de cuestiones que afectan a la organización o sistema y a su entorno, manejando baterías de indicadores (medidas) que aporten información objetiva y subjetiva al respecto. Se considera superado el clásico planteamiento de una gestión reactiva guiada por un mero control presupuestario que informa de desviaciones económicas y se reivindica la necesidad de un cuadro de mando mucho más potente y sensible como herramienta para un tipo de evaluación (o, si se quiere, investigación) proactiva, integral y prospectiva.

Hablamos, en cuarto lugar, de una **gestión por procesos y estructuras**. La flexibilidad exigida por una gestión de corte estratégico nos lleva a insistir en la importancia de identificar, analizar y mejorar los procesos que realmente tienen lugar en las organizaciones y sistemas. Muchos de esos procesos serán susceptibles de una estructuración formal y otros serán más bien rutinas que no pueden o deben describirse en un papel. Sea como fuere, la gestión por procesos (en el marco de la imprescindible claridad y rela-

tiva estabilidad de las estructuras organizativas) está mostrando su utilidad, por ejemplo, para labores de reconceptualización y rediseño de actividades y sistemas, transformación de estructuras inadecuadas o ineficientes o facilitación de trabajos por proyectos o en red en los que es cada vez más necesario borrar fronteras entre departamentos u organizaciones.

Señalábamos, en quinto lugar, que se propone una gestión **relacional** o dialógica, y lo que queremos decir es que, a nuestro juicio, las propuestas actualmente vigentes en materia de gestión están cada vez más atentas a la naturaleza conversacional de las organizaciones y sistemas. En buena medida, la mirada clásica de la teoría organizacional, muy vinculada al mundo industrial, privilegia el proceso de transformación de la materia, de tal suerte que las interacciones sociales quedan en un segundo plano cuando no son consideradas, directamente, como disfuncionales. Frente a esa perspectiva tan presente en la teoría (y en la práctica) de la gestión, va ganando aprecio el enfoque que señala que es precisamente la comunicación interpersonal la que constituye las organizaciones y sistemas. Se insiste, por tanto, en la construcción de organizaciones orientadas a sus destinatarias y destinatarios (y al conjunto de personas y grupos interesados o implicados) y en la necesidad de una gestión integral y sinérgica de las relaciones, empezando por aquellas relaciones personales directas que mantiene la persona con responsabilidades de gestión, pues éstas y no otras serían la «prueba del nueve» de su forma de comprender y vivir fenómenos tan sutiles como el liderazgo o el empoderamiento.

Hablaríamos, en sexto lugar, de una **gestión en red**, y es que la de la red parece ser la metáfora de la que más nos estamos valiendo en este momento para referirnos a los fenómenos humanos en esta sociedad que, se nos dice, está incrementando sus niveles de conectividad y se está estructurando en red a la vez que se hace cada vez más excluyente, poniendo obstáculos a la participación de muchas personas y grupos en esas redes. En este contexto, una gestión en red es una gestión orientada a las destinatarias y destinatarios (de la intervención social, en nuestro caso) y al conjunto de personas y grupos interesados e implicados. Una gestión capaz de diseñar, activar y evaluar las sinergias entre las múltiples y complejas relaciones que, muchas veces en tensión, conforman las unidades y organizaciones que hacen intervención social.

Todo ello supone hablar de las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación, pero sobre todo de incorporarlas como herramienta para una **gestión participativa**, en un contexto que hace entrar en crisis muchos de los límites y las jerarquías establecidos en las organizaciones y sistemas. Si las unidades, las organizaciones, los sistemas y las redes de intervención social quieren desencadenar procesos de integración y participación, han de practicar la integración y participación en su funcionamiento habitual. La gestión participativa no supone diluir las responsabilidades sino considerar que en cada responsabilidad que individualmente se asume está incorporado el cometido de enmarcar, activar, recoger y reforzar la participación de las personas y grupos relacionados con tal responsabilidad o afectados por ella.

En octavo lugar, hablamos de una **gestión orientada a la eficiencia**, ya que la gestión en ningún caso puede olvidar uno de sus mandatos fundamentales, como es el

de velar por una adecuada asignación de los recursos para la obtención de los efectos deseados en cada caso. Este mandato promueve una gestión ligera, austera, discreta y sencilla. Una gestión siempre consciente del riesgo de estar complicando las cosas en lugar de ayudar a que se hagan. Una gestión permanentemente consciente de ser un proceso al servicio de los otros procesos y, en última instancia y sobre todo, de aquellos que desembocan directamente en las destinatarias y destinatarios de la intervención social.

Nos referimos en noveno lugar a una **gestión dinámica y basada en el aprendizaje**. Se trata de una gestión que se rige por el ciclo continuo planificación-ejecución-evaluación, en el que se consigue la deseada mejora continua. Estamos hablando de que las personas y las propias unidades, organizaciones, sistemas o redes posean cada vez más capacidades y competencias transversales que posibiliten tanto la flexibilidad y la polivalencia como la autorregulación y la interdependencia. Y nos referimos también a organizaciones que aprenden, en las que se gestiona proactivamente la construcción de conocimientos, sentimientos y valores compartidos.

Hablamos, por último, de **responsabilidad e inteligencia social**. Las unidades, organizaciones, sistemas y redes dedicadas a la intervención social no pueden sino ser socialmente responsables, tanto si la intervención social es su actividad única o principal como si no lo es. Leonardo Schvarstein denomina *organizaciones socialmente inteligentes* a aquellas que son capaces de gestionar efectivamente su responsabilidad social. Se propone, por tanto, que sólo una gestión socialmente inteligente y socialmente responsable, sólo una gestión capaz de buscar con eficiencia el bienestar social, será capaz de dar respuesta a los retos que en este siglo **xxi** tienen ante sí las unidades, las organizaciones, los sistemas y las redes dedicados a la intervención social.

## 2.2. NOVES ESTRATÈGIES DE GESTIÓ PÚBLICA I TRANSVERSALITAT: AVANTATGES TEÒRICS I DIFICULTATS PRÀCTIQUES

---

Miquel Salvador<sup>81</sup>

### Resum

L'article planteja entendre la transversalitat com una nova tendència organitzativa de caire horitzontal que busca la integració, la coordinació i la comunicació interdepartamental, caracteritzada per proposar uns objectius assumits per tots els sectors de l'organització però que no són propis de cap d'ells, sinó generals per al conjunt. Partint d'aquest concepte es destaquen els problemes associats a aquest nou enfocament a les administracions públiques i es formulen un seguit de propostes encaminades a superar-los. En clau proactiva, s'apunta la conveniència de combinar estratègies que integrin la gestió per projectes i territoris o la utilització de la participació ciutadana i el disseny i l'avaluació de polítiques públiques, entre d'altres. Amb un plantejament realista es destaquen com a reptes la integració del nou enfocament en la cultura organitzativa, la necessitat de disposar de nous perfils professionals i la convenient fugida de plantejaments dogmàtics que no beneficiarien la incorporació necessària d'aquesta nova manera d'entendre i d'actuar al si de les organitzacions públiques.

### Abstract

*Transversality can be defined as a new organisational trend with a horizontal character aimed at integration, coordination and interdepartmental communication. Transversality proposes objectives that are assumed by all sectors and which are not proper to just one of them, but to the whole. Departing from this concept, the article introduces problems related to the new approaches in public administration and proposes several strategies for overcoming them. In proactive terms, the author emphasises a combination of strategies that include project and territory management, the use of citizen participation and public policy design and evaluation, among others. With a realist approach, the article highlights opportunities for overcoming the integration of the new concept in administrative culture, the requirement of new professional profiles and the need to deny dogmatic approaches that do not assist the incorporation of the new way of understanding and acting with regard to public organisations.*

El text que es presenta a continuació pretén complementar la presentació realitzada el dia 7 de novembre de 2008 titulada «Noves estratègies de gestió pública i transver-

---

<sup>81</sup> Doctor en ciència política i de l'administració i professor de la Universitat Pompeu Fabra.

salitat: avantatges teòrics i dificultats pràctiques» en el marc del Seminari permanent de formació i treball en xarxa 2008.

## **Introducció**

---

Un dels factors clau per al desenvolupament i la consolidació dels importants processos de transformació de la prestació de serveis i d'introducció de noves eines de gestió pública en el món local és la transversalitat. Més enllà de referències genèriques, sembla que hi ha un consens clar sobre la necessitat de replantejar actuacions i de desenvolupar un enfocament nou que abasti transversalment el conjunt d'àmbits d'actuació de les corporacions municipals en el complex món dels serveis socials.

Malgrat el creixent consens sobre la conveniència d'avançar seguint aquesta perspectiva, encara hi ha mancances importants quant a recerques aplicades que concretin continguts i metodologies sobre com s'està enfocant la transversalitat a les administracions locals. La qüestió resulta especialment important tenint en compte altres fenòmens de canvi que estan transformant la gestió pública local, com ara la introducció de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) o el pes creixent de les externalitzacions. Tot i que aquestes tendències constitueixen objectes d'estudi en si mateixes, amb característiques prou ben definides com per ser abordades individualment, totes s'engloben dins d'un procés comú de transformació de les administracions públiques locals. Aquesta transformació va d'un model d'organització imbuït dels principis de la burocràcia weberiana a un model que s'ha anomenat «administració relacional», caracteritzat especialment per la substitució del principi d'organització jeràrquica per la coordinació horitzontal i el canvi progressiu cap a un funcionament en xarxa, tant en l'àmbit intern com extern. Des d'aquest concepte d'administració relacional es poden observar els diferents canvis que s'estan produint en les administracions locals.

En aquesta línia, el text presenta alguns dels principals resultats d'una investigació realitzada per l'equip d'estudis d'administració pública (EAP) del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra per encàrrec de la Diputació de Barcelona. A tall de reflexió oberta es presenten deu propostes al voltant d'estratègies i instruments que pretenen integrar elements de canvi institucional de les administracions locals i que aposten clarament per consolidar un concepte de transversalitat. Considerem que els arguments exposats són vàlids per fomentar el diàleg i la reflexió al voltant de la importància i concreció d'aquest concepte en el camp dels serveis socials.

## **Plantejament de la situació**

---

### ***Els problemes de gestió de la transversalitat a l'administració pública***

L'arquitectura organitzativa de les administracions modernes, especialment en l'àmbit local, és cada cop més complexa per diverses raons que van des de la necessitat de do-

nar respostes als canvis de l'entorn fins a les mateixes dinàmiques de gestió internes, en especial dels recursos humans. El disseny organitzatiu dominant que s'ha desenvolupat consisteix en la multiplicació d'unitats sectorials canalitzades en estructures de caràcter jeràrquic. Els motius de la consolidació d'aquesta estructura es deriven de la lògica política i estratègica de creació d'unitats polítiques i de la lògica administrativa de creació d'unitats professionals i operatives que es canalitzen habitualment mitjançant plantejaments basats en la sectorialització i la jerarquia. Aquests plantejaments condicionen en bona mesura la cultura organitzativa dominant a les administracions públiques. El resultat d'aquest procés ha consistit en la creació d'estructures administratives amb unitats molt especialitzades que generen uns processos de decisió i de gestió administrativa fortament fragmentats. Es tracta d'un disseny que eventualment pot ser eficient però que cada cop és menys eficaç, ja que les noves polítiques i serveis —en especial en l'àmbit social— requereixen solucions transversals. Les noves polítiques i els nous serveis han de donar resposta a problemes horitzontals i, en canvi, l'organització administrativa és poc permeable a les dinàmiques de treball de caràcter transversal.

Malgrat que el concepte de la transversalitat hagi pogut considerar-se, en determinats moments, una moda, la realitat demostra cada cop més que ha esdevingut una necessitat urgent i real que presideix molts debats actuals a les administracions públiques.

### ***La crisi dels «motors» de la transversalitat: serveis comuns i participació ciutadana***

A les nostres administracions públiques, especialment a les locals, existeixen des de fa temps certes tendències organitzatives transversals. Es tracta del que podríem anomenar «motors» de la transversalitat, i dos dels més significatius són els serveis comuns i els àmbits de participació ciutadana.

Els serveis comuns, ubicats habitualment a les regidories de règim interior, s'encarreguen de la gestió interna dels recursos fonamentals de l'administració: gestió de recursos humans, gestió econòmica, serveis jurídics, serveis informàtics, unitats d'organització, etc. Aquests àmbits interns de la gestió pública es canalitzen de forma transversal amb una lògica d'economies d'escala. De tota manera, la contribució d'aquestes unitats a una dinàmica transversal més global no ha estat sempre positiva, ja que usualment adopten lògiques patològiques que generen una burocràcia artificial i que reforcen la cultura sectorial i jeràrquica de l'organització. De ser teòrics «motors» de la transversalitat, amb el temps s'han transformat en «frens» difícils de superar de cara a l'assoliment de la transversalitat.

Per una altra banda, i de forma molt més recent, ha aparegut a les organitzacions municipals un nou «motor» de la transversalitat: les regidories o unitats de participació ciutadana. La filosofia, la vocació i el dinamisme d'aquestes unitats introdueixen estímuls importants de caràcter transversal. En un primer moment és evident que els àmbits de participació ciutadana han estat uns veritables motors de la transversalitat. El problema és que, amb el temps, aquest model de gestió sovint força artesanal, entusiasta i militant no sembla que sigui sostenible si no es transformen les arquitectures organitzatives

de caràcter sectorial i jeràrquic. En aquest sentit, es va detectant una pèrdua de força i d'intensitat institucional d'aquests àmbits de la participació ciutadana, cada cop més absorbits per una cultura administrativa aliena a la transversalitat. Es fa, doncs, imprescindible canviar aquesta tendència negativa si es vol apostar per la lògica que ha de permetre afrontar amb més garanties els reptes actuals de les organitzacions públiques. Si no s'introdueixen estímuls i mecanismes polítics i tècnics favorables a la transversalitat hi ha la possibilitat que es vagi produint una dinàmica de distanciament entre els àmbits de la participació ciutadana i la resta de l'organització municipal. En aquest sentit, els rols es poden anar extremant: d'una banda, uns àmbits de participació ciutadana cada cop més militants però més desconnectats de la resta de les àrees organitzatives municipals; de l'altra, una organització municipal cada cop més desconfiada i menys permeable a les lògiques de la participació ciutadana.

### ***La necessitat d'una transversalitat supraadministrativa***

El model relacional, basat en lògiques pròpies de la governança i que adopta fórmules d'externalització de serveis, pel qual han optat la major part dels ajuntaments, demana una transversalitat que va més enllà del marc de l'organització municipal nuclear i tradicional. Hi ha operadors de serveis públics cada cop més potents fora de l'organització municipal central: organismes autònoms, empreses públiques, consorcis i, especialment, organitzacions privades amb ànim i sense ànim de lucre prestadores de serveis públics. Els municipis s'han transformat en *holdings* complexos amb una multiplicitat d'actors amb tendències organitzatives molt diverses que poden generar externalitats negatives al sistema global. En aquest sentit ha sorgit una gestió de la governança que requereix una gestió transversal de caràcter supraadministratiu. La transversalitat ha deixat de ser una necessitat tècnica per afrontar la complexitat de la gestió, per passar a ser una condició imprescindible per a la governabilitat del sistema i per assegurar el control i la qualitat de les polítiques i dels serveis públics que s'ofereixen a la ciutadania.

### ***Els inconvenients de crear unitats ad hoc per al foment de la transversalitat***

Una de les propostes que ha aparegut amb més força i que també ha generat més polèmica ha estat la pertinència de crear o no unitats *ad hoc* que fomentin la transversalitat. Aquesta solució seria un recurs molt clàssic de la nostra cultura administrativa; es tractaria de crear una mena de superestructura per orientar transversalment l'estructura clàssica de l'organització. No sembla una bona solució sinó tot el contrari, ja que implicaria una «burocratització» de la transversalitat que molt probablement generaria més complexitat i més dificultats per aconseguir el seu objectiu, ja que no sembla viable una estratègia basada a deixar la transversalitat en mans d'un «negociat» que n'és l'impulsor. Aquest model no seria sostenible en el temps i acabaria fagocitat per la cultura sectorial i jeràrquica tradicional.

## Propostes per activar un model de gestió transversal

Les propostes per activar un model de gestió transversal consisteixen en la gestió per projectes transversals, en la gestió de plans territorials integrals, en el reforçament dels gabinets de les alcaldies com a àmbit de coordinació i control estratègic, en l'ús intensiu de les tecnologies de la comunicació i de la informació, en la reactivació de les dinàmiques de la participació ciutadana i, finalment, en la millora de la comunicació interna. Una pluralitat d'estratègies que tenen una importància cabdal en les fases de disseny i d'avaluació de les noves polítiques i dels nous serveis públics.

### *La gestió per projectes transversals*

Una primera proposta orientada a aconseguir una cultura i una dinàmica de gestió transversal consisteix a impulsar una gestió real i efectiva per projectes. Els ajuntaments han d'impulsar constantment noves polítiques, nous serveis i un conjunt d'actuacions innovadores amb caràcter puntual que no necessàriament han de tenir continuïtat institucional. L'organització clàssica de caràcter sectorial tendeix a la repetició de les seves funcions i mostra força limitacions a l'hora d'impulsar noves actuacions. Quan es vol promoure un volum notable de noves polítiques i actuacions puntuals hi ha la tendència que les unitats sectorials es col·lapsin. L'estructura jeràrquica registra dificultats importants per assumir aquesta activitat.

Una solució a aquesta problemàtica consisteix a encarregar a professionals de l'ajuntament que no ocupen càrrecs de comandament la responsabilitat de ser caps d'aquests nous projectes. La seva responsabilitat i la tendència que es genera serà transversal, ja que per poder portar a terme amb èxit els nous projectes han d'aconseguir mobilitzar recursos i actuacions de diverses unitats de caràcter sectorial. En aquest sentit, es pot afirmar que els projectes i els seus responsables esdevenen agents o motors de la transversalitat i que aconsegueixen superar les dinàmiques sectorials convivint —i no trencant— amb les unitats sectorials. És a dir, no es tracta d'eliminar les tendències sectorials, ja que són necessàries i sovint insubstituïbles, sinó d'afegir a aquesta realitat nous mecanismes de gestió transversal.

La gestió per projectes permet, doncs, mantenir l'estructura bàsica de l'ajuntament i facilita la minimització d'unes reestructuracions constants que són difícils i que, en la majoria de casos, no aporten valor afegit sinó que cada cop fan més sectorial i burocràtica la gestió.

Els responsables dels projectes poden dedicar-se a temps complet a dirigir i impulsar el projecte, en funció de l'abast que tinguí, però també poden compaginar aquesta tasca amb les funcions sectorials vinculades a la unitat de la qual formen part.

### *La gestió dels territoris com a referent per fomentar la transversalitat*

Una segona estratègia molt interessant de foment a la transversalitat són els plans integrals de caràcter territorial, que adopten com a objecte d'actuació un determinat distric-

te municipal o un barri concret. El concepte de territori, de caràcter físic i tangible, facilita la interrelació d'uns coneixements i unes programacions diferents integrats en una visió global, permet la vinculació integral de les actuacions així com també la coordinació i la coresponsabilitat entre la ciutadania, els tècnics, els serveis i les administracions. En aquest sentit, la gestió de plans territorials no només facilita la transversalitat dins de la mateixa organització municipal, sinó que també contribueix a una transversalitat integradora que pot agrupar actors socials, actors privats i altres administracions públiques.

El territori pot ajudar també a la transversalitat de forma més estructural i no únicament mitjançant plans concrets de caràcter territorial. Per exemple, els ajuntaments amb uns territoris amplis poden optar per tenir oficines permanents al territori (per exemple, els districtes). Les delegacions o els districtes territorials són una gran oportunitat per configurar arquitectures organitzatives de caràcter transversal.

En tot cas, aquesta proposta va ser objecte d'una altra ponència, realitzada el 21 de novembre de 2008 en el marc del mateix seminari, titulada «Protocols i circuits de coordinació entre serveis diferents en un mateix territori. La visió des de la gestió per processos». A tall de complement a aquesta ponència també es va facilitar un text de suport.

La gestió de projectes i territoris com a model matricial de tres dimensions

La combinació de dinàmiques de gestió per projectes i de gestió de plans territorials genera un model de gestió transversal de tres dimensions. D'una banda, continua operant la lògica sectorial tradicional de l'ajuntament, però de l'altra s'introdueixen dues tensions noves de caràcter transversal: la gestió per projectes i la gestió de plans territorials, que desequilibren el sistema a favor d'una dinàmica general de caràcter transversal.

Aquest model de triple entrada pot semblar complicat, però en realitat és un model relativament senzill d'implantar. Es tracta d'un model de transversalitat realista que no contradiu de forma brusca les tendències i la cultura organitzativa tradicional, però que de forma incremental és capaç de transformar-les cap a una cultura de la transversalitat.

### ***Un gabinet de l'alcaldia que fomenta una transversalitat política i estratègica***

La gestió per projectes i la gestió de plans territorials són dues mesures de caràcter tècnic i d'arquitectura organitzativa que requereixen anar acompanyades d'altres mesures tècniques i polítiques. En altres termes: per poder avançar en la línia proposada cal un lideratge polític que fomenti i reforci la transversalitat. Aquest complement és del tot imprescindible per assegurar un bon funcionament del model transversal. En aquest punt és clau la figura de l'alcalde, que té una lògica unitària (és a dir, transversal) però que es troba limitada per les forces sectorials de l'organització, ja sigui per la via de les diferents regidories o pels diferents serveis administratius.

El mecanisme per potenciar la dimensió transversal de l'alcalde, així com per potenciar la lògica transversal de la gestió per projectes i la gestió de plans territorials podria ser la creació o potenciació d'un gabinet de l'alcaldia que des d'una dimensió política i estratègica tingués com a funció liderar i controlar les lògiques transversals.

En aquest sentit, els gabinets de les alcaldies haurien d'anar més enllà de les seves tradicionals funcions de protocol i de relació amb els mitjans de comunicació i s'haurien de reconvertir en coordinadors i avaluadors de totes les polítiques i serveis públics i, en especial, dels que tenen un caràcter transversal. Els gabinets haurien de ser l'instrument que permetés als alcaldes liderar la transversalitat.

### ***Les tecnologies de la informació i de la comunicació com a instruments de la transversalitat***

Les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) representen una gran oportunitat per trencar les lògiques sectorials i per avançar en el desenvolupament de dinàmiques de disseny i de gestió de caràcter transversal. Les bases de dades úniques i compartides, les intranets, els serveis electrònics, les extranets comunitàries, entre d'altres, són mecanismes molt potents per al foment i la institucionalització de la transversalitat.

En l'àmbit intern, les TIC poden facilitar una distribució plural de la informació que ajudi a superar les lògiques de gestió patrimonialista que li són pròpies. En l'esfera externa, les TIC poden ajudar en la planificació i la coordinació de les xarxes d'actors que participen en les polítiques i els serveis públics. En una tercera dimensió, les TIC poden fer més fluids els mecanismes de participació ciutadana. En definitiva, les TIC s'haurien de constituir com el sistema nerviós de l'organització, un sistema dinàmic i de geometria variable que podria potenciar molt activament les lògiques organitzatives de caràcter transversal.

De tota manera, les TIC tenen una dimensió tecnològica i tecnocràtica que requereix un lideratge polític i de continguts. En aquest sentit, les TIC seran potents en el foment de la transversalitat quan estiguin en una organització municipal amb un fort lideratge polític i amb continguts transversals.

### ***La participació ciutadana que aporta continguts transversals***

La participació ciutadana té una dimensió totalment transversal. És una de les principals vies per dotar la transversalitat de continguts substantius i d'estratègia. Les demandes de la ciutadania i les seves expectatives de participació activa en el disseny de les polítiques i dels serveis públics tenen com a destinataris tots els àmbits polítics i administratius d'un ajuntament. Les regidories i unitats administratives de participació ciutadana han de tenir una projecció transversal, ja que en cas contrari corren el risc de limitar-se a tenir un impacte simbòlic però no real. En aquest sentit, han de tenir la capacitat d'utilitzar tots els instruments possibles de la transversalitat que fins ara s'han proposat (gestió per projectes, gestió de plans territorials, transversalitat política a través dels gabinets d'alcaldia i TIC).

Els àmbits de participació ciutadana no poden limitar-se a un espai administratiu concret, sinó que han d'estar presents en tots els àmbits sectorials i transversals d'un ajuntament. La gestió de nous projectes necessita l'impuls i el seguiment dels tècnics en

participació ciutadana. Els projectes integrals de caràcter territorial han de tenir com a base conceptual la participació dels diferents actors i dels ciutadans presents en el territori objecte d'atenció. Les TIC han de ser un dels instruments de la participació ciutadana.

Entre els reptes actuals de l'àmbit de la participació ciutadana hi ha la superació de dues «fractures participatives»: d'una banda, l'asimetria en la participació de la ciutadania (uns actors socials que monopolitzen les dinàmiques de participació i que deixen fora importants sectors de la societat) i, de l'altra, l'asimetria en l'impacte de la participació en els diferents àmbits de gestió sectorial. Un model i una cultura organitzativa municipal de la transversalitat poden contribuir a la superació d'aquestes dues fractures de les dinàmiques participatives.

### ***L'estratègia de comunicació interna com a reforç de la transversalitat***

El model dibuixat en els apartats anteriors s'ha de complementar amb una política clara i ferma de comunicació interna. La manca de comunicació interna és crònica a tota mena d'organitzacions, ja que és molt difícil d'impulsar i d'implementar. Això no obstant, el model de gestió transversal que es proposa pot facilitar molt l'impuls d'una veritable estratègia en aquest àmbit. El problema fins ara és que moltes arquitectures organitzatives sectorials no són prou compatibles amb la lògica i els mecanismes més habituals de la comunicació interna. En canvi, un disseny organitzatiu amb elements i motors de transversalitat contribueix a la comunicació interna, i això reforça una cultura de la transversalitat.

### ***El disseny i l'avaluació de polítiques i serveis públics transversals***

La transversalitat és més necessària en les fases de disseny de polítiques i de serveis i en la d'avaluació. En canvi, la implementació de polítiques i serveis pot ser gestionada, en gran part, per una organització que mantingui una estructura més sectorial. En el disseny i en l'avaluació de polítiques i serveis és on cal apostar de forma més clara per la participació de les diferents instàncies municipals i dels diferents actors externs. La implementació, llevat de casos excepcionals que ho justifiquin, pot ser assumida pels àmbits sectorials que aporten una lògica d'eficiència a la gestió pública derivada de l'especialització. Aquestes referències tenen a veure amb la necessitat d'evitar canvis radicals que sovint es demostren inviables, alhora que posen l'èmfasi en la necessitat d'aprofitar els elements positius i el potencial de determinades estructures vigents.

## **Consideracions finals**

---

En aquest darrer apartat s'inclou un seguit de reflexions complementàries a la diagnosi i a les propostes apuntades que aborden des de la mobilització de la societat civil com a catalitzadora d'una gestió integrada i transversal, fins al canvi de la cultura organitzativa

que ha de facilitar unes lògiques de gestió del coneixement i de l'aprenentatge institucional, passant pel realisme i el pragmatisme necessaris de les mesures proposades i, finalment, els reptes de futur de la gestió de la transversalitat.

### ***La mobilització de la societat civil com a catalitzadora de la gestió de la transversalitat***

Tal com s'ha apuntat, gestionar transversalment té importants dificultats i genera fortes resistències organitzatives. A les administracions públiques és costós impulsar canvis únicament des d'una motivació interna de caràcter tècnic o, fins i tot, de caràcter polític.

Un incentiu molt potent per a aquest canvi pot procedir de la mobilització ciutadana, de la societat civil organitzada, que exigeix unes polítiques i uns serveis transversals. Quan hi ha aquest incentiu es generen estímuls polítics i professionals per respondre de forma integrada a aquestes demandes i s'opta per un model de gestió transversal.

Aquesta mobilització espontània de la societat civil organitzada, però, no es pot donar en tots els municipis i s'han d'impulsar, de manera alternativa, mesures internes que afavoreixin aquest dinamisme ciutadà. L'opció de gestionar de forma territorial les polítiques i els serveis facilita l'aproximació a la ciutadania i, si hi ha els canals de participació adients, es pot afavorir una implicació major del teixit social.

### ***La cultura de la transversalitat, la gestió del coneixement i l'aprenentatge institucional***

La cultura de la transversalitat s'hauria de fonamentar en els principis del consens polític, de la rendibilitat social, de la formació dels professionals públics i del treball en xarxa.

La voluntat política és una condició necessària per impulsar la gestió de la transversalitat. I no sols la voluntat política, sinó també el lideratge actiu de l'alcalde es fa necessari en aquest procés de canvi. El consens polític és un element de reforç molt important de cara a la gestió de la transversalitat (com també de la participació ciutadana). Els partits en el govern i els partits a l'oposició haurien de consensuar uns mínims conceptuals sobre aquest canvi de model.

La rendibilitat social hauria de ser una de les principals motivacions i un dels objectius de la gestió transversal. S'hauria de comunicar a la ciutadania les raons d'aquest canvi així com els seus avantatges més tangibles.

La formació dels professionals públics ha de ser un dels catalitzadors que afavoreixi el canvi d'un model de gestió sectorialitzat i burocràtic cap a un model de gestió transversal. La formació és imprescindible si es vol que els professionals públics dominin les tècniques de la gestió transversal i estiguin socialitzats en el seu marc conceptual i en les seves utilitats socials. És a dir, es tracta d'anar introduint de forma incremental una cultura de la transversalitat.

Finalment, el treball en xarxa s'associa a dues motivacions: d'una banda, l'evidència d'uns recursos públics limitats enfront d'unes necessitats il·limitades i, de l'altra, l'evidència que cal evitar les duplicitats organitzatives. També implica la necessitat que la

participació no es limiti a una àrea política i administrativa sinó que s'incorpori a tota l'organització municipal.

Un cop es vagi avançant cap a una cultura de la transversalitat, el repte serà construir un model de gestió del coneixement i d'aprenentatge institucional que faciliti l'intercanvi d'experiències i una millora continuada del model de gestió transversal. La gestió transversal hauria de facilitar aquestes dinàmiques amb un alt valor afegit.

### ***Un model transversal realista que millora el rendiment institucional***

En aquest apartat es vol cridar l'atenció sobre dos aspectes rellevants: el realisme de les propostes agrupades en aquestes conclusions i el caràcter limitat del model proposat. Per una banda, el model i les propostes que es recullen en aquest document tenen un caràcter realista, d'aplicabilitat senzilla i que es pot aconseguir de forma incrementalista sense generar resistències culturals excessives ni conflictes de poder. S'ha tingut present que el model i les seves propostes fossin sostenibles en el temps i econòmicament viables: a tall d'exemple, el model proposat es pot realitzar sense incrementar la plantilla de personal de l'ajuntament o amb increments de caràcter marginal.

Per una altra banda, s'han de reconèixer d'entrada les limitacions del model i de les propostes realitzades. La seva implementació, que mai podrà ser perfecta, no implica automàticament que s'assoleixi un nivell suficient de gestió de la transversalitat. Es tracta d'un model i d'unes propostes que tan sols tendeixen cap a una gestió transversal i que generen estímuls amb l'objectiu que es vagi aconseguint lentament un canvi cultural. Malauradament, seguirà present una lògica de fragmentació departamental i sectorial, no totes les informacions seran compartides i algunes continuaran patrimonialitzades, i seguiran presents certes duplicitats i llacunes. De tota manera, encara que aquestes patologies continuïn presents tindran menys força que abans i, en ocasions, podran tenir un caràcter marginal.

### ***Reptes de futur del model de gestió transversal***

Els reptes de futur del model de gestió transversal són molts, alguns més fàcils de superar que d'altres. Considerem que els més destacats són els següents:

- *Que el model sigui sostenible en el temps:* les dinàmiques de transversalitat solen disminuir d'intensitat amb el temps. Es produeix una lògica de desgast que s'ha de combatre amb nous projectes, amb la reactivació dels lideratges i mitjançant la introducció continuada de millores.
- *Respectar els cronogrames:* els projectes transversals tenen un cronograma que és difícil de complir, en especial quan conviu amb lògiques participatives. En aquest sentit s'han de respectar els cronogrames encara que pateixin unes petites demores, que sempre s'han de justificar.
- *Pressupost per programes:* els programes transversals han de disposar dels seus propis pressupostos per aconseguir més flexibilitat de gestió i per facilitar l'ava-

luació i el rendiment de comptes. Els ajuntaments, doncs, haurien d'introduir de forma definitiva aquest instrument de gestió pressupostària.

- *Impulsar més l'avaluació*: en la gestió transversal és imprescindible l'avaluació final de les polítiques i dels serveis com a mecanisme per identificar i valorar els resultats assolits i els no assolits i, també, com a mecanisme d'aprenentatge de cara al disseny de nous programes.
- *La típica separació física dels edificis administratius dels ajuntaments*: durant els darrers vint anys s'ha incrementat molt el volum de les estructures, els organismes i el personal dels ajuntaments. Aquest creixement ha generat problemes d'espai físic per ubicar-los i és molt usual que els ajuntaments tinguin el servei repartits en una multiplicitat de dependències. La fragmentació dels ajuntaments en constel·lacions d'edificis dificulta la transversalitat. Per aquesta raó és necessari tendir cap a una recentralització física de les diferents oficines administratives; cal situar-les totes en un únic edifici o bé, mitjançant un procés de racionalització, cal agrupar els àmbits de gestió més propers que hagin de treballar de forma més coordinada.
- *Reclutament de nous perfils de professionals públics*: la gestió transversal demana un nou perfil d'empleat públic de caràcter més polivalent, permeable al treball col·lectiu i al treball interdisciplinari, amb habilitats en la gestió de xarxes organitzatives i amb capacitats tècniques de planificació, control i avaluació. Aquest nou perfil implica canvis importants en els mecanismes de reclutament dels nous empleats públics que valorin més les aptituds i actituds dels candidats —sempre respectant els principis de igualtat, capacitat i mèrit.
- *No caure en l'«evangelització» de caràcter dogmàtic de la gestió transversal*: un dels problemes de futur de la transversalitat és que caigui en un discurs excessivament extrem i militant que generi sectarismes. S'ha d'evitar una fractura entre els convençuts extrems de la gestió transversal i els escèptics extrems en relació amb aquest model. Ajudaria a evitar aquesta fractura que els convençuts del model de gestió transversal ho fossin de forma instrumental i autocrítica i no de forma dogmàtica i militant.

Amb aquestes propostes es planteja la conveniència d'apostar decididament, per bé que amb els advertiments i l'estratègia que s'ha comentat, per una gestió transversal recolzada en l'àmbit de la participació ciutadana, com un mecanisme que ha de permetre als ens municipals afrontar amb èxit els reptes cada cop més complexos que planteja la realitat social canviant.

## Bibliografia

---

BRUGUÉ, Q. «Ètica i valors per millorar i transformar l'administració pública». A: *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2003.

ECHEBARRIA, K. «Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública». Paper presentat al VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 novembre de 2001.

FORTIN, Y.; VAN HASSEL, H. (ed.). *Contracting in the New Public Management*. Amsterdam: IOS Press, 2000.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. (ed.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage: London, 1997.

KOOIMAN, J. (ed.). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993.

HOOD, C. «Which Contract State? Four perspectives on over-outsourcing for public services». A: *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56(3) (1997), pàg. 120-131.

MAGRE, J. *Informe de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2006.

MINOGUE, M. «Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector». A: *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2000.

MORA, R.; MORAT, M. L.; EZPELETA, T. *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública: En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2006.

RAI, S. M. «1. Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state?». A: *Mainstreaming gender, democratizing the state?*. Manchester: Manchester University Press, 2003, pàg. 15-39.

RAMÍO, C. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos-UPF, 1999.

RAMÍO, C. «Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial». A: *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 184-185 (2005), pàg. 87-106.

RAMÍO, C.; SALVADOR, M. *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals: definició conceptual i propostes d'actuació*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

RAMÍO, C.; SALVADOR, M. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB, 2005.

RAMÍO, C.; SALVADOR, M.; GARCIA, O. *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

SALVADOR, M. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2005.

SERRA, A. *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Síntesi 7, 2004.

*Just Progress! Applying gender mainstreaming in Sweden.* Ministry of Integration and Gender Equality. Government of Sweden, 2001.  
<<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/80/97/1b1a8bae.pdf>>



## 2.3. GESTIÓ DE LA TRANSVERSALITAT. EL CAS DE SANT BOI DE LLOBREGAT

---

*Ramon Mora Rosich*<sup>82</sup>

«Un veritable viatge de descobriment no és cercar noves terres,  
sinó tenir una visió nova»

*Marcel Proust*

### Resum

Aquesta ponència té com a objectiu reflexionar sobre l'experiència viscuda durant els últims set anys a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat (82.000 habitants), en què s'ha intentat aplicar un plantejament holístic de millora de processos i resultats en una de les parts de l'organització, on el treball transversal i en xarxa té un protagonisme important.

La nostra hipòtesi de treball parteix de la premissa que no és possible desenvolupar processos de treball transversal amb èxit en l'administració pública si no és en el marc de desenvolupament d'un sistema de serveis locals (serveis municipals, iniciativa social, iniciativa mercantil i altres administracions que operen en el territori), on tots els sistemes «estiguin implicats».

És una evidència que l'estructura organitzativa clàssica de les administracions públiques té moltes dificultats per donar respostes als reptes que plantegen els diferents tipus de situacions a què han de fer front en aquests moments. L'aparició de noves demandes socials o de polítiques que no formen part de la missió o de les competències d'una única part de l'estructura orgànica sectorial de l'administració; la necessitat de disposar d'una visió integral i integrada en aquelles actuacions dirigides a determinats segments de la població considerats prioritaris des del punt de vista de l'acció pública, i la limitació financera de les administracions públiques, especialment dels ajuntaments, ens porten necessàriament a una transformació de les formes de funcionar de l'administració, en la línia d'un augment de la productivitat en la creació de bé comú de valor públic, de renovació de l'espai públic i d'una millora de l'eficiència i de l'eficàcia en els processos i els resultats.

### Abstract

*The objective of this presentation is to reflect all the experience of the last seven years in Sant Boi Town Council. During these years we tried to work hard and change the process and results of part of the organisation, using cross-cutting and interconnected work.*

*Our hypothesis is based on the argument that is not possible to develop successful*

---

<sup>82</sup> Cap de l'Àrea de Benestar i Ciutadania de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat.

*cross-cutting work if is not within the context of the Local Services System (municipal services, commercial and social initiatives and other public administrations that work in the territory) where we can find all the involved subsystems.*

*Nowadays, there are many new situations and challenges for public administrations. It is really difficult for the administration to give solutions within a classic structure.*

*There are increasing social and political demands in which the solution involves more than one department of the organic structure of the administration.*

*The need for a global view in the procedures of top-priority activities, as well as the public administration finance shortage, prompts us to think about a new way to organise the public administration that improves processes and results and can give answers to the new social and political demands.*

## **Introducció**

---

Aquesta ponència té com a objectiu reflexionar sobre l'experiència viscuda durant els últims set anys a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat (82.000 habitants), en què s'ha intentat aplicar un plantejament holístic de millora de processos i resultats en una de les parts de l'organització, on el treball transversal i en xarxa té un protagonisme important.

Aquesta reflexió és una continuació de la que vam iniciar en el llibre *Els serveis personals municipals: una proposta metodològica*, de Jordi Cabezón i Ramon Mora, amb la diferència que si en aquell intentàvem «reinventar» un sistema conceptual propi a partir de l'experiència de l'articulació dels serveis personals de l'Ajuntament de Molins de Rei, en aquesta nova reflexió (reflectida detalladament en el llibre *La transversalitat com a impulsora de millores en l'Administració Pública. En un context de desenvolupament d'un sistema de serveis locals*, de Ramon Mora, Lluïsa Moret i Tomás Ezpeleta) volem intentar explicar la implantació a l'administració d'un model determinat, centrat en la transversalitat com a eix impulsor de millora en la creació de bé comú, en la creació de valor públic i en la creació d'un nou espai públic.

La nostra hipòtesi de treball parteix de la premissa que no és possible desenvolupar processos de treball transversal amb èxit en l'administració pública si no és en el marc de desenvolupament d'un sistema de serveis locals (serveis municipals, iniciativa social, iniciativa mercantil i altres administracions que operen en el territori), on tots els sistemes «estiguin implicats».

Aquest convenciment es basa en la idea que només des d'una visió i des d'un plantejament operatiu holístic de l'organització serem capaços d'impulsar canvis en profunditat que permetin trencar amb l'aïllament de les disciplines; des d'un projecte alhora interdisciplinari i multidisciplinari que ens permeti crear l'intercanvi, la cooperació i la multicompetència necessàries per millorar els processos i resultats de l'administració pública.

És una evidència que l'estructura organitzativa clàssica de les administracions públiques té moltes dificultats per donar respostes als reptes que plantegen els diferents tipus de situacions a què s'han d'enfrontar en aquests moments. L'aparició de noves demandes socials o de polítiques que no formen part de la missió o de les competències d'una

única part de l'estructura orgànica sectorial de l'administració; la necessitat de disposar d'una visió integral i integrada en aquelles actuacions dirigides a determinats segments de la població considerats prioritaris des del punt de vista de l'acció pública, i la limitació financera de les administracions públiques, especialment dels ajuntaments, ens porten necessàriament a una transformació de les formes de funcionar de l'administració, en la línia d'un augment de la productivitat en la creació de bé comú de valor públic i d'una millora de l'eficiència i de l'eficàcia en els processos i els resultats.

***Per què és necessari el treball transversal dins d'un plantejament holístic per impulsar canvis en l'administració pública?***

La gran diversitat d'especialitzacions que tenim en les nostres administracions públiques, superior a la de l'empresa multinacional més complexa, fan ben palesa la necessitat de treballar per un coneixement que sigui capaç de situar tota informació en el seu context, dins del conjunt en què s'inscriu. De fet, podem dir que principalment el coneixement progressa no per sofisticació, formalització i abstracció, sinó per la capacitat de contextualitzar i globalitzar.

El professor Edward O. Wilson ens diu que en el futur el món estarà governat per «sintetitzadors»; persones capaces de reunir la informació adequada en el moment adequat, de pensar de forma crítica sobre aquesta informació i de prendre de manera sàvia decisions importants. Si traslladem aquesta reflexió a l'àmbit de les organitzacions públiques, podem apuntar que aquelles que siguin capaces, des d'una visió holística, de practicar aquestes tres qualitats «sintetitzadores» seran les que marcaran la diferència i seran capaces d'impulsar processos de canvi profund.

Podem dir que el debilitament d'una percepció global condueix al debilitament del sentit de la responsabilitat, ja que cadascú tendeix a ser tan sols responsable de les pròpies tasques especialitzades, així com al debilitament de la solidaritat, perquè arriba un moment en què difícilment es percep el llaç orgànic amb les altres parts de l'organització, amb la ciutat i amb els seus ciutadans.

Existeix una falta d'adequació cada vegada més gran, profunda i greu entre els nostres sabers discordes, trossets, encasellats en disciplines i unes realitats o uns problemes cada vegada més multidisciplinaris, transversals, multidimensionals, transnacionals, globals i planetaris. Gairebé tots estariem d'acord a afirmar que a les nostres administracions públiques els calen reformes de flexibilitat, d'alleugeriment, de comunicació, etc., però aquestes modificacions són només petites reformes que oculten encara més la necessitat de la reforma del pensament. El desenvolupament de propostes de canvi en les nostres administracions requereix fonamentalment un «canvi de xip» en les formes de pensar i d'actuar, un «canvi de xip» que s'ha de traduir en un marc conceptual clar del que volem fer i en un marc operatiu clar i ben dissenyat de com ho volem fer.

La fragmentació de qualsevol plantejament de canvi fa impossible captar «allò que està teixit junt», és a dir, allò complex. Així doncs, el desafiament de la globalitat és alhora un desafiament de la complexitat. Existirà complexitat mentre siguin inseparables els

diferents components que constitueixen un tot i hi hagi una interdependència entre les parts i el tot, entre el tot i les parts. Aquesta és la realitat que sembla que seguim ignorant en el funcionament de les organitzacions públiques i que no ens permet fer canvis en profunditat tenint en compte el tot.

Un requisit previ i imprescindible per poder plantejar canvis profunds a les organitzacions des d'una perspectiva holística és assumir la complexitat. L'actitud de no voler veure la complexitat de la situació i definir la visió pròpia i restringida com una actitud real, genuïna i honesta davant la vida o com un «atenir-se als fets» fa que ens sigui difícil avançar en aquest camí.

Un altre requisit és acceptar i saber plantar cara a la incertesa. Una de les principals aportacions del coneixement del segle xx ha estat el coneixement dels límits del coneixement. La major certesa que ens ha donat és la de la impossibilitat d'eliminar determinades incerteses, no sols en l'acció sinó també en el coneixement. Conèixer i pensar no és arribar a una veritat absolutament certa, sinó que és dialogar amb la incertesa.

Aquesta reflexió ens duu a considerar que les organitzacions públiques haurien de funcionar com a sistemes oberts en els quals es donen processos d'autoorganització, entesos com aquells en què elements en principi aïllats del sistema es reconduïxen cap a una conducta unitària o coherent, servint-se de la seva pròpia inestabilitat per generar noves formes d'ordre.

Per poder fer aquests plantejaments hem de ser capaços de no quedar-nos tancats en l'àmbit local i particular sinó de concebre els conjunts. Aquest tipus de pensament ens permetrà també afavorir el sentit de la responsabilitat i de la ciutadania i, per tant, tindrà conseqüències existencials, ètiques i ciutadanes.

Conceptualment sembla que tenim una base força sòlida que ens confirmaria que, per tal de realitzar canvis en profunditat a l'administració pública, hem de treballar a partir d'un plantejament holístic. Des d'una perspectiva pràctica ho hem pogut experimentar i comprovar a partir de l'experiència que tractarem d'explicar en les pàgines següents.

### ***El cas de Sant Boi de Llobregat. Quines condicions s'han de donar en el sistema de serveis locals per desenvolupar la transversalitat?***

Fins aquí hem intentat argumentar per què cal canviar aspectes rellevants del funcionament actual de les nostres administracions públiques; hi ha raons de tipus intern i d'adaptació a les noves necessitats de l'entorn organitzatiu que ens constrenyen a canviar. També hem dit que per fer aquests canvis en profunditat s'ha de treballar des d'una visió holística, sistèmica, integrada i integral de l'organització i del seu entorn, i també hem dit que la principal dificultat per impulsar amb èxit aquests canvis rau en el fet de saber definir correctament un sistema conceptual que els suporti i un sistema operatiu, ben dissenyat, que els desenvolupi.

Seguint en aquesta línia argumental i per partir d'un marc conceptual que ens ajudi a clarificar el marc operatiu, definim la transversalitat com «una forma de treballar complementària i coherent, efecte de múltiples accions portades a terme per agents diversos

respecte d'uns objectius comuns definits des de l'encàrrec polític, per millorar processos i resultats».

El desenvolupament de la transversalitat en les organitzacions requereix fonamentalment un «canvi de xip» en les formes de pensar i d'actuar, un «canvi de xip» que s'ha de traduir en un marc conceptual clar del que volem fer i en un marc operatiu clar i ben dissenyat de com ho volem fer.

Per a nosaltres, aquest marc consisteix en el desenvolupament d'un sistema de serveis locals, entès com el «conjunt organitzat d'objectes (mitjans) que estableixen les finalitats i desenvolupen i articulen l'acció dels serveis locals (serveis municipals, serveis d'altres administracions que operen en el territori, serveis de la iniciativa social i serveis de la iniciativa mercantil) cap a les necessitats i expectatives de benestar personal i comunitari. Aquests objectes són: el sistema de planificació i avaluació, el catàleg de serveis i el sistema operatiu».<sup>83</sup>

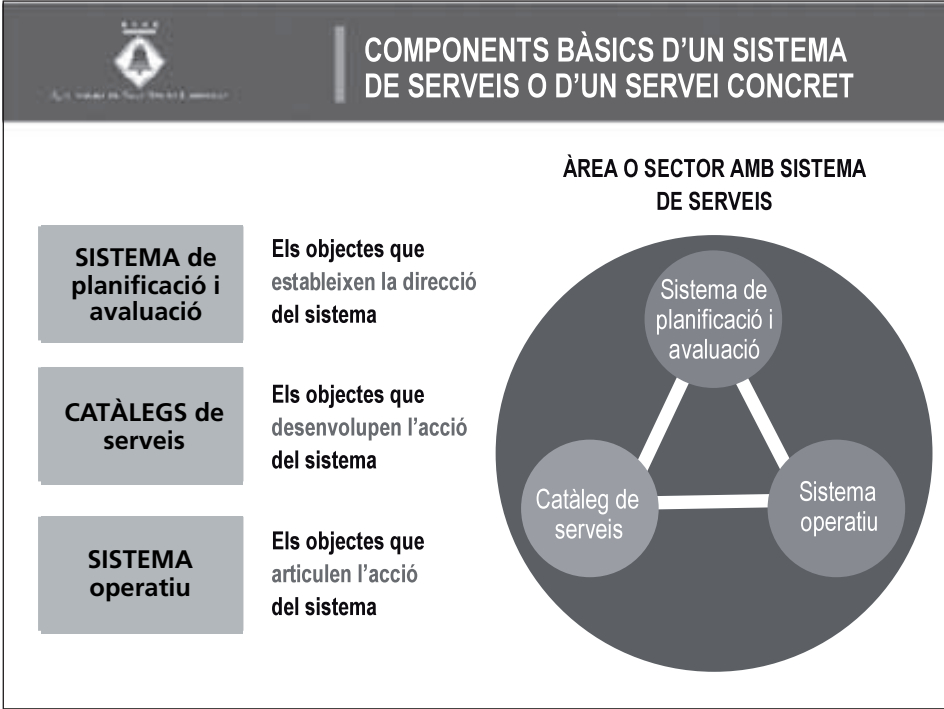
També és necessari tenir present dues idees de fons per garantir un desenvolupament correcte de la transversalitat:

Hem dit que la transversalitat és una forma d'operar, un instrument organitzatiu que intenta compensar les limitacions que presenten les actuals estructures organitzatives per donar respostes adequades a les necessitats de benestar personal i comunitari. Això no vol dir que la transversalitat porti solucions a totes aquestes limitacions. En el millor dels casos ens ajudarà a iniciar camins per millorar aquestes respostes, tant en els processos com en els resultats. Per tant, siguem curosos i prudents en les exigències que demanem a aquesta forma de treballar.

No podem obviar els aspectes polítics i humans. Aquests són especialment rellevants en tota experiència organitzativa que pretengui millorar processos i resultats. La decisió i el lideratge polític són imprescindibles per garantir l'èxit d'un procés d'aquest tipus. No podem creure que un bon plantejament directiu i tècnic és suficient per desenvolupar la transversalitat en el sentit holístic que estem plantejant en aquest treball —disposar d'un bon sistema de serveis locals. També necessitem generar un clima de treball que faci de catalitzador d'una sèrie d'energies entre els treballadors de l'organització, els polítics, els ciutadans, les entitats, les empreses, les altres administracions públiques, etc., participants tots d'aquest procés. Hem d'incidir en els intangibles; no podem obviar treballar aquests aspectes si volem fer camí conjuntament en una organització que ha d'aprendre contínuament i que ha de fomentar la implicació i la motivació de tots els seus membres per facilitar els canvis organitzatius que la societat reclama.

<sup>83</sup> Mora i Cabezón, 1999: 166; s'afegeix a la definició la composició dels serveis locals.

- Els ingredients bàsics per avançar en el desenvolupament de la transversalitat són:
- Pensar (sistema de planificació i avaluació).
  - Organitzar (sistema operatiu).
  - Actuar (catàleg de serveis).



## Sistema d'avaluació i planificació

El sistema de planificació i avaluació està format pels objectes que estableixen la direcció del sistema. El desenvolupament d'aquests objectes ha d'incorporar la visió transversal i la interrelació amb les altres parts (catàleg de serveis i sistema operatiu) del sistema de serveis. Les condicions bàsiques que s'han de donar en el sistema de planificació i avaluació per desenvolupar la transversalitat són:

### ***I. Desenvolupament de la piràmide de planificació i avaluació dels serveis locals***

Si entenem que el sistema de planificació i avaluació és el conjunt ordenat d'instruments capaços d'establir les finalitats, els objectius i les prioritats de l'acció local (municipal, iniciativa social, altres administracions i iniciativa mercantil) en funció de les necessitats de benestar personal i comunitari i de la disponibilitat de recursos, com també de seguir-ne l'evolució, és evident que necessitem definir un desenvolupament coherent del que anomenarem *piràmide de planificació i avaluació dels serveis locals*.

### ***II. Vinculació del sistema de planificació i avaluació amb el catàleg de serveis***

Aquesta vinculació s'ha de garantir mitjançant l'articulació dels diferents instruments de la piràmide de planificació i avaluació amb els diferents programes, projectes, serveis i activitats que formen part del catàleg de serveis, especialment amb les memòries i programacions anuals. Aquesta vinculació ens permetrà poder fer diferents tipus de lectura del catàleg de serveis i del sistema de planificació i avaluació. Bàsicament estem parlant de:

- lectura sectorial
- lectura transversal
- lectura territorial

També ens permetrà ajudar a crear condicions òptimes per al desenvolupament de la transversalitat.

## Catàleg de serveis

El catàleg de serveis està format pels objectes que desenvolupen l'acció del sistema. Igual que en les altres parts del sistema, el catàleg ha d'incorporar la visió transversal i la interrelació amb les altres parts (sistema de planificació i avaluació i sistema operatiu). Les condicions bàsiques que s'han de donar en el catàleg de serveis per desenvolupar la transversalitat són:

- I Disposar d'un catàleg complet i ben definit dels serveis que generen l'organització i el conjunt dels altres serveis locals.
- II Poder disposar d'una triple lectura del catàleg: sectorial, transversal i territorial.
- III Vincular el catàleg de serveis amb el sistema de planificació i avaluació (tenint en compte tots els elements explicitats anteriorment).

- IV Vincular el catàleg de serveis amb el sistema de gestió pressupostària.
- V Vincular el catàleg de serveis amb el sistema de gestió de recursos humans.
- VI Vincular el catàleg de serveis amb el sistema informàtic.
- VII Vincular el catàleg de serveis amb el sistema de participació ciutadana.
- VIII Vincular el catàleg de serveis amb el sistema de formació.
- IX Vincular el catàleg de serveis amb el sistema de valors organitzatius (estil de gestió).
- X Disposar d'instrumental que ens ajudi a establir prioritats en el catàleg de serveis.

## **Sistema operatiu**

---

El sistema operatiu està format pels objectes que articulen l'acció del sistema. Igual que les altres parts del sistema, el sistema operatiu ha d'incorporar la visió transversal i la interrelació amb les altres parts (sistema de planificació i avaluació i catàleg de serveis).

El sistema operatiu és la part del sistema de serveis on s'han de donar més i millors condicions per poder desenvolupar amb èxit la transversalitat. Ja hem dit anteriorment que aquesta és una forma d'operar; per tant, seran especialment rellevants totes aquelles condicions que es donin en els diferents subsistemes del sistema operatiu. Estem parlant de com ens organitzem (sistema organitzatiu), de com gestionem els recursos humans (sistema de gestió de recursos humans), de com gestionem els recursos econòmics (sistema de gestió de recursos econòmics), de com organitzem la participació ciutadana (sistema de participació ciutadana), de com estructurem els valors organitzatius i l'estil de gestió (sistema de valors organitzatius), de com organitzem els recursos informàtics (sistema informàtic), de com formem els nostres recursos humans (sistema de formació), etc. És a dir, de tots aquells aspectes que posen «oli» a la maquinària de l'organització perquè funcioni correctament.

Les condicions bàsiques que s'han de donar en el sistema operatiu per desenvolupar la transversalitat són:

I Disseny i desplegament d'espais operatius.

Aquest és un aspecte especialment rellevant per garantir l'èxit del desenvolupament de la transversalitat, ja que aquests espais són els que ens han de permetre:

- Treballar el canvi de mentalitat en la forma de treballar que requereix la complexitat del sistema de serveis locals.
- Fer circular la informació de manera ascendent, descendent i horitzontal en el conjunt de les organitzacions.
- Fomentar el treball en xarxa.
- Prendre decisions de manera consensuada.
- Connectar el treball individual amb el del conjunt de l'organització.
- Millorar el clima en el conjunt de l'organització.
- Incrementar la motivació dels professionals.
- Com a resultat de tot l'anterior, millorar els processos i els resultats.

- II Vincular el sistema de recursos humans amb el sistema de planificació i avaluació i el catàleg de serveis.
- III Vincular el sistema de gestió pressupostària amb el sistema de planificació i avaluació i el catàleg de serveis.
- IV Vincular el sistema de participació ciutadana amb el sistema de planificació i avaluació, el catàleg de serveis i el disseny i desplegament dels espais operatius.
- V Vincular el sistema de valors organitzatius amb el disseny i desplegament dels espais operatius, el sistema organitzatiu i el catàleg de serveis.
- VI Vincular el sistema informàtic amb totes les parts del sistema de serveis, especialment el sistema de planificació i avaluació, el catàleg de serveis, el sistema de gestió dels recursos humans i el sistema de gestió pressupostària.
- VII Vincular el sistema de formació amb el sistema de planificació i avaluació, el catàleg de serveis, el sistema de valors organitzatius, el sistema de gestió dels recursos humans i el sistema de gestió pressupostària.

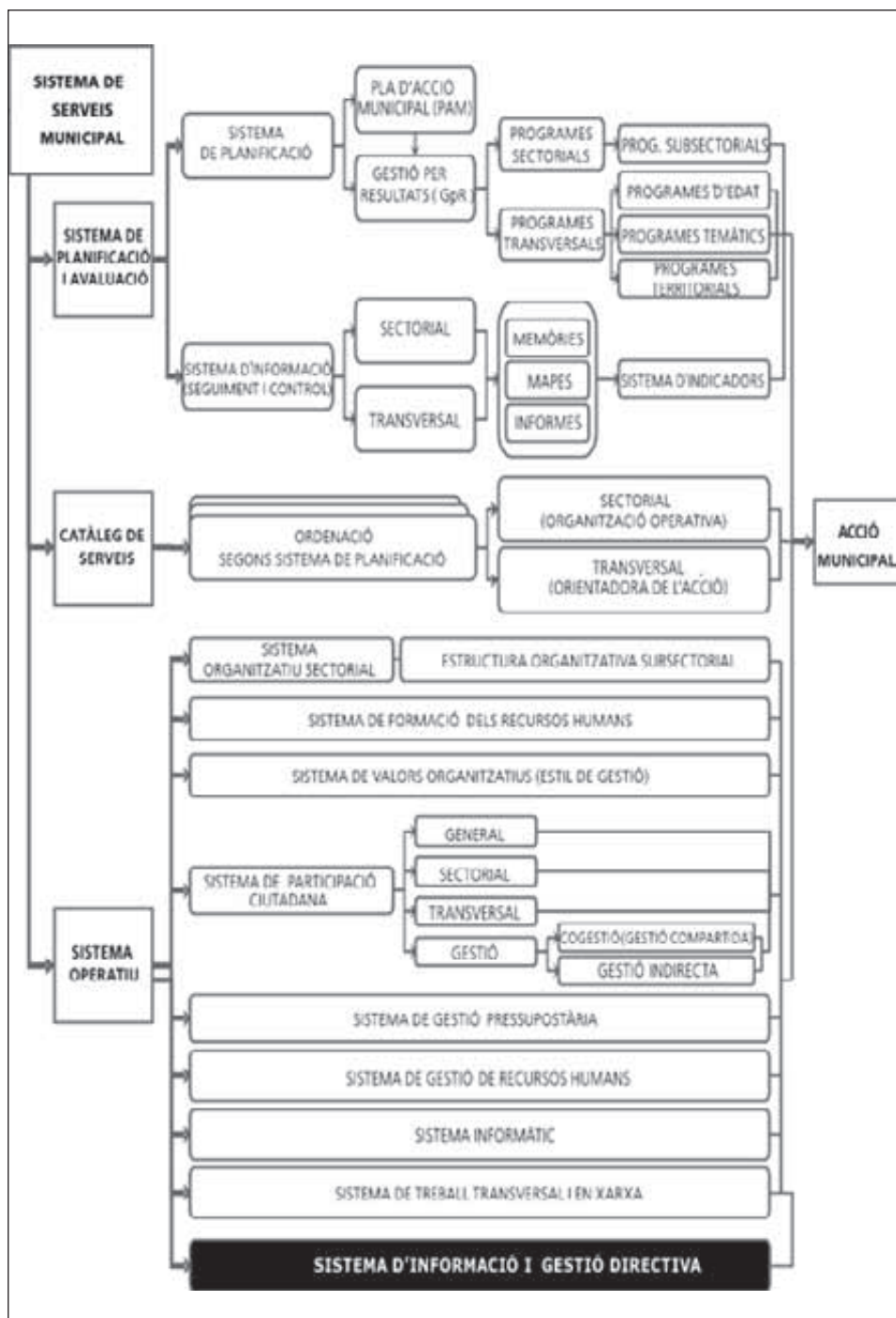
A grans trets, aquest és el model que ens ajuda, segons el nostre esquema conceptual i la nostra pràctica, a garantir el desenvolupament de la transversalitat en unes condicions que ens permetin millorar els processos i els resultats.

## Idees força del model

---

- El canvi de rol de l'administració local en un context democràtic.
- El concepte de benestar personal i comunitari.
- El sistema de serveis i les implicacions que tindrà sobre el model organitzatiu actual i com afectarà al futur.
- Els serveis locals, l'estat relacional i la governança democràtica.
- Els valors organitzatius o l'estil de gestió.
- La transversalitat i el treball en xarxa.
- La participació ciutadana.
- La sostenibilitat organitzativa i econòmica.
- L'accés de tothom a la societat de la informació.

## Model del sistema de serveis



## Programes transversals

En el procés d'aprovació de la proposta per part de la direcció política i tècnica ja s'acorden quins són els àmbits que es volen treballar transversalment, des del mateix encàrrec polític. En el procés d'elaboració d'aquests programes, la primera fase va consistir a identificar, entre els tècnics de l'àrea, els professionals responsables de liderar cadascun dels programes. La direcció de l'àrea va realitzar un procés d'anàlisi de les persones més adequades per incorporar-se al procés, tenint en compte aspectes vinculats amb la competència disciplinària, el coneixement, l'experiència, la capacitat de lideratge i les actituds facilitadores. Aplicant els preceptes transversals, es tractava de no crear estructures noves ni assumir més inversió en recursos humans. El nou mètode implica rendibilitzar esforços i, per tant, disposar de professionals de la mateixa organització i, a més, mantenir-los en les seves estructures orgàniques.

|                          |                         | ÀMBITS MUNICIPALS    |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       | AGENTS LOCALS |                   |                      |                        |  |
|--------------------------|-------------------------|----------------------|----------|---------|------------------------------|-----|-------------|-------------------|--------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------|-------|---------------|-------------------|----------------------|------------------------|--|
|                          |                         | ACCIÓ CIUTADANA      |          |         |                              |     | PRESIDÈNCIA | SERVEIS DE CIUTAT | DISSENY I PROMOC. DE LA CIUTAT | COMUNICACIÓ I PARTICIPACIÓ CIUTADANA | SERVEIS INTERNS: RRHH i Organització, S. Economia, informàtica, OMAP | MEDI AMBIENT I CIUTAT SALUDABLE | CORESSA | CLAUS | ...           | Iniciativa social | Iniciativa mercantil | Altres administracions |  |
|                          |                         | S.Soc/Sanitat/Consum | Educació | Esports | Cultura, Joventut i Turismes | ... |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
| Programes Transversals   | Infància/adolescència   |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Joventut                |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Formació d'Adults/es    |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Tercera Edat            |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Dona                    |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Persones discapacitades |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Immigració              |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
|                          | Drogodependències       |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |
| Cooperació i Solidaritat |                         |                      |          |         |                              |     |             |                   |                                |                                      |                                                                      |                                 |         |       |               |                   |                      |                        |  |

### Aspectes clau que s'han de tenir presents en aquest tipus d'iniciatives

- El lideratge polític i tècnic, clar i visible a l'organització.
- La necessitat d'un model teòric adaptat a la realitat de l'organització.
- Una fase de diagnosi i anàlisi de l'entorn organitzatiu que tinguí present totes les dades, també les intangibles.
- La necessitat d'uns directius públics adaptables als sistemes complexos; directius radar (i no directius brúixola).

- Fer partícips tots els agents implicats des del primer moment i identificar els referents que poden produir un efecte multiplicador.
- Cercar fórmules per trobar l'equilibri entre l'estructura orgànica i el funcionament transversal.
- Valorar si s'impulsa des d'una part de l'organització o bé es posa en marxa implicant alhora totes les àrees d'acció.
- Arribar a un consens terminològic, conceptual i metodològic d'elements claus a tota l'organització. Importància dels «espais operatius» en aquest procés.
- Preveure i articular la creació d'estructures orgàniques responsables de vetllar, d'impulsar i, si cal, de gestionar actuacions transversals.
- Visibilitzar la transversalitat des de l'exemplificació pràctica.
- Tenir present les experiències de transversalitat informal però aplicant-hi les estratègies necessàries perquè es formalitzin.
- Potenciar un estil de gestió i uns valors organitzatius respectuosos intel·lectualment, emocionalment i professionalment amb els de dins de l'organització i amb els altres serveis locals.

## Bibliografia

---

### Llibres

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

GOLEMAN, D.; BOYATZIS, R.; MCKEE, A. *El Líder Resonante crea más. El poder de la inteligencia emocional*. Barcelona: Plaza & Janés Editores, 2002.

LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2004.

MOORE, M. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.

MORA, R.; CABEZÓN, J. *Els serveis personals municipals: una proposta metodològica*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1999.

MORA, R.; MORET, L.; EZPELETA, T. *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2006.

MORIN, E. *La mente bien ordenada*. Barcelona: Editorial Seix Barral, 2000.

NAVARRO, V. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama, 2002.

WILSON, E. O. *Consilience. La unidad del conocimiento*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 1999.

### Monogràfics, opuscles i altres documents

CARROLL, J.; HATAKENAKA, S. «Impulsar el cambio organizativo en medio de una crisis». A: *Harvard Deusto Business Review*, núm. 109 (2002).

CORTÉS, F. «Una aproximació als plans comunitaris: una manera d'organitzar la comunitat per promoure processos de desenvolupament social en l'àmbit local». A: *Revista de Treball Social*, núm. 172 (2003).

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. «Experiencias de participación ciudadana, descentralización y transversalidad de la política ciudadana en Badalona». A: *Papers de Participació Ciutadana*, vol. [??] (2002).

FARSON, R.; KEYES, R. «El líder tolerante con el fracaso». A: *Harvard Business School Publishing Corporation*, vol. [??] (2003), pàg. 96-103.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. *Optimizar la organización municipal. Técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*. Barcelona: Documents Pi i Sunyer, 1998.

GENERALITAT DE CATALUNYA. ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona: Associació Catalana de Gestió Pública-ESADE, 2003.

MORA, R.; MARTÍ, D.; YSA, T. *Mesurar el valor públic. Una eina municipal per conèixer, ordenar i decidir*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

## ***Documents de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat***

Avantprojecte per al desenvolupament d'un sistema de serveis locals de l'Àrea d'Acció Ciutadana de Sant Boi de Llobregat, 2000.

Dins de l'Espai de Formació-Reflexió de l'Àrea d'Acció Ciutadana:

- «Desenvolupament de la transversalitat en el sector d'acció ciutadana». Primera sessió, febrer de 2001.
- «Transversalitat versus sectorialitat/subsectorialitat». Segona sessió, setembre de 2001.
- «Desenvolupament de la transversalitat». Tercera sessió, desembre de 2001.
- «Marc de referència per al desenvolupament del benestar personal i comunitari a la ciutat», maig de 2002.
- «Respostes i aclariments al desenvolupament de la transversalitat (2003-2007)», juliol de 2004.
- «Acció transversal al territori», setembre de 2004.

Estat actual dels programes transversals municipals liderats per l'Àrea d'Acció Ciutadana-Presentació a l'Equip de Govern, novembre de 2002.

Transversalitat 2a fase: «Desenvolupament dels programes transversals municipals-aprovació en el Ple Municipal», maig de 2004.

Desenvolupament de la transversalitat i el treball en xarxa a l'Ajuntament i a la ciutat. Pla de gerència, maig de 2004.

Sistema de planificació i avaluació de l'Àrea d'Acció Ciutadana, novembre de 2000.

Memòria del mandat 1999-2003. Àrea d'Acció Ciutadana, abril de 2003.

Memòries i programacions anuals 2000-2001-2002-2003-2004 i 2005 de l'Àrea d'Acció Ciutadana.

Diagnòstics i eixos d'actuació dels programes transversals (Infància i Adolescència, Joventut, Formació d'Adults, Gent Gran, Dona, Discapacitats, Drogodependències, Immigració i Cooperació i Solidaritat), maig de 2005.

Pla de cultura, juny de 2005.

Pla d'actuació municipal 2000-03 i 2004-07, gener de 2000 i 2004 (respectivament).

Plantejaments preliminars del Projecte Educatiu de Ciutat i del Pla de civisme, maig de 2005.

Documentació diversa dels plans de dinamització comunitària de Camps Blancs i Marianao, període 2000-2005.

Documentació diversa del Pla de millora integral del barri de Casablanca, maig de 2005.

## 2.4. PROTOCOLS I CIRCUITS DE COORDINACIÓ ENTRE SERVEIS DIFERENTS EN UN MATEIX TERRITORI. LA VISIÓ DES DE LA GESTIÓ PER PROCESSOS I LES XARXES D'ACTORS

---

Miquel Salvador<sup>84</sup>

### Resum

L'article planteja un seguit de propostes en relació amb la necessitat d'establir dinàmiques de treball transversal a les organitzacions públiques prenent com a referència la coordinació entre serveis diferents en un mateix territori. Amb aquest objectiu es recuperen alguns conceptes clau vinculats a les estructures orgàniques, rellevants per caracteritzar l'organització dels ajuntaments i algunes de les seves febleses. Aquesta diagnosi es pren com a punt de partida per plantejar una de les vies de resposta: l'anomenada gestió per processos. Amb aquest enfocament es planteja rellegir l'organització i el funcionament dels ajuntaments, especialment de cara a oferir serveis integrats en un mateix territori. De forma complementària es destaquen els factors que cal considerar per analitzar i gestionar les xarxes d'actors —interns i externs a les administracions públiques— que actuen en un mateix territori, com a element de suport al disseny d'estratègies integrades.

### Abstract

*The article presents several proposals related to the introduction of transversal dynamics in public organisations, taking the coordination of different services in a single territory as a point of reference. With this objective in mind, the article highlights concepts and ideas related to organic structures that are useful for characterising local government organisations and some of their weaknesses. This diagnosis leads us to introduce one way of responding: through so-called process management. With this approach, the article proposes to review local government organisation and management, especially in order to offer integrated services within a single territory. Complementarily, the article introduces the factors to take into account in order to analyse and manage stakeholders' networks – whether internal or external to public organizations – that act in a single territory, as an element for strengthening integrated strategy design.*

El text que es presenta a continuació pretén complementar la presentació realitzada el dia 21 de novembre de 2008 titulada «Protocols i circuits de coordinació entre serveis diferents en un mateix territori: la visió des de la gestió per processos» en el marc del Seminari permanent de formació i treball en xarxa 2008. D'acord amb el plantejament

---

<sup>84</sup> Doctor en ciència política i de l'administració i professor de la Universitat Pompeu Fabra.

de la presentació esmentada, el text abasta tres blocs de continguts: (1) el primer dedicat a recuperar alguns conceptes clau vinculats a les estructures orgàniques, rellevants per caracteritzar l'organització dels ajuntaments; (2) el segon dedicat a la gestió per processos com a complement per rellegir l'organització i funcionament dels ajuntaments, especialment de cara a oferir serveis integrats en un mateix territori; i (3) un tercer apartat dedicat a factors destacats per analitzar les xarxes d'actors —interns i externs— que actuen en un mateix territori, com a element de suport al disseny d'estratègies integrades.

## Les dimensions bàsiques d'una estructura administrativa

---

L'estructura administrativa és l'esquema formal que representa les relacions de decisió, comunicació i treball a través de les quals s'articulen un conjunt de persones, unitats, recursos materials i funcions, orientats a la consecució d'uns objectius.

Totes les administracions públiques disposen, d'una manera més o menys formalitzada, d'una estructura que equival a un conjunt de mecanismes orientats a fragmentar el treball en diferents tasques sense perdre una visió integrada. L'essència d'una estructura radica en la divisionalització de les activitats com a via per optimitzar els recursos. Però aquesta fragmentació ha de ser corregida amb mecanismes de compensació com ara la coordinació i el control per aconseguir la integració de les diferents tasques orientades vers la consecució d'uns objectius comuns de l'organització.

L'organigrama, que resulta ser la representació formal de l'estructura administrativa, incorpora dues dimensions bàsiques:

- La **jerarquia** o nombre de nivells de direcció o comandament d'una organització, que agrupa els diferents nivells jeràrquics que configuren «l'alçada», amb un impacte en la comunicació entre unitats i en els processos de decisió.
- La **divisionalització** o amplitud, que es relaciona amb l'especialització del treball, i configura àmbits diferenciats representats per unitats administratives (del mateix nivell o similar) en funció de criteris com ara el funcional, el de serveis públics, el de col·lectius de ciutadans, el territorial o el matricial.

La jerarquia o altura (dimensió vertical) fa referència al nombre de nivells de direcció o comandament d'una organització. El nombre de nivells jeràrquics configura l'alçada d'una organització i es relaciona amb la comunicació de les unitats que en formen part i els temps en els processos de presa de decisions. L'alçada, que és proporcional a la complexitat de les activitats, acostuma a ser elevada a les organitzacions públiques, però sovint condicionada també per qüestions vinculades a la inflació orgànica —creació de nivells intermedis de comandament per donar cert marge als processos de carrera administrativa, però sense un veritable contingut efectiu de comandament per criteris organitzatius.

La divisionalització o amplitud d'una estructura (dimensió horitzontal) està relacionada amb l'especialització del treball que permet configurar àmbits diferenciats de gestió representats per unitats administratives. La divisionalització permet agrupar persones que presten serveis en una organització articulant les activitats en unitats per a la consecució eficaç i eficient dels objectius. L'estructura horitzontal pot seguir diferents models

de divisionalització, en què els més freqüents a les administracions públiques són els següents:

**a) Divisionalització funcional:** és el criteri d'agrupació més utilitzat a la majoria de les organitzacions. La producció d'un servei o producte es realitza mitjançant la col·laboració de diverses unitats, cadascuna especialitzada en un àmbit funcional (com ara gestió econòmica, gestió de personal, producció d'un servei, prestació del servei, entre d'altres). Aquest criteri de divisionalització afavoreix la centralització perquè la unitat superior a les unitats funcionals és la responsable de prendre les decisions, ja que és l'única que té una visió de conjunt dels productes o serveis que es produeixen.

Avantatges de la divisionalització funcional:

- És el reflex lògic de les funcions seguint el principi d'especialització.
- Proporciona mitjans estrictes de control a l'alta direcció.
- Simplifica la formació dels empleats, ja que cadascun desenvolupa tasques molt concretes.

Inconvenients de la divisionalització funcional:

- Minimitza la importància dels objectius globals de l'organització, ja que les diferents unitats i col·lectius tenen visions molt parcials.
- La coordinació entre les diferents funcions és difícil i recau en l'alta direcció, que té menys temps per desenvolupar altres activitats més estratègiques.

**b) Divisionalització per serveis públics:** consisteix a assignar a cada unitat la responsabilitat de gestionar un servei o conjunt de serveis. Cada unitat té totes les àrees funcionals necessàries per a la producció del servei. És un model d'estructura dinàmic que afavoreix la descentralització en la mesura que els responsables de cada línia de serveis tenen capacitat de decisió sobre aquests.

Avantatges de la divisionalització per serveis públics:

- Les unitats i els empleats es concentren en la producció de serveis públics concrets, i es responsabilitzen dels resultats obtinguts.
- Les funcions estan articulades de cara a la consecució dels serveis.

Inconvenients de la divisionalització per serveis públics:

- Representa un disseny poc econòmic en el sentit que funcions idèntiques es realitzen simultàniament a diferents unitats.
- L'alta direcció té dificultats per dirigir i controlar unes unitats que acostumen a mostrar tendència a la gestió autònoma.
- Els empleats requereixen més formació, ja que han de dominar les habilitats relacionades amb la gestió específica d'un servei i les habilitats generals de la gestió administrativa.

**c) Divisionalització per col·lectius de ciutadans:** consisteix a assignar a cada unitat una tipologia de destinataris de serveis públics (com ara gent gran, joventut, immigració, agricultors, entre d'altres). Aquest criteri és apropiat per a organitzacions prestadores de serveis amb voluntat d'atendre de manera diferenciada cada segment de destinataris de serveis públics.

Avantatges de la divisionalització per col·lectius de ciutadans:

- Estimula una millor atenció a les necessitats de les diferents categories de ciutadans i els col·lectius receptors perceben una millor comprensió de les seves necessitats i una millor atenció.

Inconvenients de la divisionalització per col·lectius de ciutadans:

- Les categories de destinataris de l'activitat poden no estar ben definides i es dificulta l'atenció integrada (a tall d'exemple, una dona gran i immigrant pot ser atesa per tres unitats diferenciades segons els serveis que sol·liciti).

**d) Divisionalització territorial:** alguns àmbits de gestió es divideixen en funció del territori, un criteri que es justifica quan la dimensió de l'organització i la dispersió i diferenciació — territorial— de les activitats prestades ho requereixen. Aquest model afavoreix la descentralització, ja que una part de la capacitat de decisió es transfereix als responsables territorials. Aquest model seria el més proper, idealment, a la generació de protocols i circuits de coordinació entre serveis d'un mateix territori, l'objecte d'aquesta conferència.

Avantatges de la divisionalització territorial:

- La responsabilitat de la gestió s'apropa al territori on es troben les necessitats.
- Es dona prioritat als problemes locals, ja que existeix una comunicació directa amb els actors i interessos locals.

Inconvenients de la divisionalització territorial:

- Representa de nou un disseny poc econòmic en el sentit que funcions idèntiques es realitzen de manera simultània a diverses unitats territorials.
- L'alta direcció té dificultats per dirigir i controlar unes unitats que tendeixen a la gestió autònoma.
- Els empleats requereixen més formació, ja que han de dominar les habilitats relacionades amb la gestió específica d'un territori i les habilitats generals de la gestió administrativa.

**e) Divisionalització matricial:** consisteix en la integració simultània de dos criteris de divisionalització. A les organitzacions públiques s'acostumen a utilitzar quatre possibles combinacions de criteris de divisionalització que generen estructures matricials:

I. el funcional i el de serveis públics

II. el funcional i el territorial

III. el de serveis públics i el territorial

IV. dues línies superposades de producció de serveis

Aquest model de divisionalització resulta complicat i sovint es concreta de manera heterodoxa en la mesura que trenca un dels principis bàsics de l'organització, la unitat de comandament, ja que cada unitat acostuma a tenir simultàniament dos superiors jeràrquics. Es tracta d'una estructura complexa que es justifica sovint a l'administració pública en virtut de l'organització territorial (quan l'administració perifèrica és molt rellevant), o quan es desitja prioritzar simultàniament dues línies diferents de producció, o quan s'impulsen nous serveis

públics que requereixen una dedicació exhaustiva en el moment del seu desplegament.

Avantatges de la divisionalització matricial:

- El disseny de l'estructura s'adequa a les complexes exigències de l'entorn, ja que combina dos criteris de divisionalització.
- S'optimitzen els recursos, atès que els empleats desenvolupen simultàniament diverses funcions.

Inconvenients de la divisionalització matricial:

- Trenca el principi d'unitat de direcció o comandament, generant conflictes i riscos de bloqueig de l'organització.
- Es requereixen directius, comandaments i empleats molt experimentats en el funcionament d'una organització més complexa.

Les administracions locals acostumen a utilitzar de manera combinada, i per diferents nivells i àrees, diversos dels criteris de divisionalització descrits. Per al primer nivell (regidories) s'acostuma a utilitzar el criteri de divisionalització per col·lectius de ciutadans o per serveis públics (joventut, urbanisme, educació i cultura, entre d'altres). En aquest primer nivell, i especialment per a les àrees de serveis comuns, també s'acostuma a trobar el criteri de divisionalització funcional (gestió econòmica, gestió de personal). En un segon nivell (serveis), un criteri de divisionalització important és el funcional, per bé que combinat en moltes ocasions amb el de serveis i el de destinataris. Quan l'organització municipal disposa d'una xarxa territorial, el funcionament dels districtes o àrees territorials acostuma a respondre a un model de divisionalització matricial que combina el criteri territorial amb d'altres com el funcional o el de serveis públics.

Aquesta complexitat orgànica sovint fa difícil articular protocols i circuits per coordinar serveis en un mateix territori. Un conjunt de respostes a aquesta situació es trobarien en les actuacions orientades a fomentar la transversalitat, tal com es va comentar a la conferència «Noves estratègies de gestió pública i transversalitat: avantatges teòrics i dificultats pràctiques», que va tenir lloc el dia 7 de novembre de 2008 en el marc d'aquest mateix seminari.

D'altres propostes, però, passen per replantejar o rellegir l'organització en termes de fluxos d'activitat o processos desenvolupats. A tall de referència, a l'apartat següent es planteja la gestió per processos com a resposta.

## La gestió per processos com a resposta

Tal com s'ha mostrat a l'apartat anterior, les organitzacions públiques sovint s'estructuren com una jerarquia d'unitats funcionals i es gestionen verticalment. Aquests plantejaments acostumen a donar menys prioritat als problemes que es donen en els espais de contacte entre la ciutadania i l'organització (i als territoris) que als objectius establerts per a les unitats. La conseqüència resulta ser una visió força fragmentada de les diferents situacions i necessitats que cal atendre i la pèrdua de visió integrada de l'organització.

Una resposta a aquesta problemàtica ha vingut de l'anomenat enfocament basat en processos, que introdueix un model de gestió horitzontal que creua les barreres entre les diferents unitats (independentment dels criteris de divisionalització utilitzats) i unifica els enfocaments cap a les principals fites de l'organització pública en termes de valor afegit per a la societat.

Els processos es consideren actualment com la base operativa de gran part de les organitzacions públiques i gradualment es van convertint en la base estructural d'un nombre creixent d'organitzacions. Aquesta perspectiva ja disposa d'una trajectòria considerable al si de les administracions públiques locals i supralocals catalanes, per bé que inicialment amb un enfocament basat en una visió individualitzada dels processos, en la qual s'escollien processos singulars per a ser analitzats i millorats, amb una important empremta eficientista però sense desenvolupar visions integrades. En una segona fase, especialment vinculada a la introducció dels models de qualitat i a l'impuls de l'anomenada administració electrònica, es va començar a rellegir l'organització pública com un sistema integral de processos, en el qual aquests són la base per als canvis estratègics en l'organització.

Hi ha diverses definicions del concepte de procés, més o menys genèriques, com les de la Norma ISO 9000:2000, que l'entén com a «conjunt d'activitats mútuament relacionades o que interactuen, les quals transformen elements d'entrada en resultats» o el model de qualitat de la Fundació Europea per a la Gestió de la Qualitat, que el defineix en termes de «seqüència d'activitats que van afegint valor mentre es produeix un determinat producte o servei a partir de determinades aportacions».

Però més enllà de la consideració individualitzada dels processos, la creació d'una visió integrada de l'organització en termes de fluxos d'activitat que complementi la fragmentació de departaments o unitats, requereix de la jerarquització dels processos, subprocessos i tasques en tants nivells com requereixi la complexitat de l'organització. La relació entre els diferents nivells permet d'oferir una imatge integrada del conjunt de fluxos d'activitat de l'administració considerada a partir d'allò que s'ha anomenat «mapa de processos».

El mapa de processos és un esquema gràfic que representa, en un o diversos nivells de profunditat (en funció de la grandària i complexitat de l'organització), els processos que l'administració necessita per poder desenvolupar les seves funcions. Des de l'enfocament proposat per desenvolupar protocols i circuits per integrar serveis en un territori, l'elaboració del mapa de processos és un factor clau per comprendre i visualitzar de manera ràpida i senzilla les dinàmiques de funcionament intern de l'administració local en aquell espai, per analitzar les interaccions entre unitats i les interrelacions entre processos, i per detectar oportunitats de millora en la gestió de l'organització. El mapa de processos està format per:

- *Processos estratègics*. Processos que es relacionen amb la definició i el control dels objectius de l'organització i la seva planificació i estratègia. En la gestió d'aquests processos intervé directament l'equip directiu de l'organització.

- *Processos clau o operatius*. Processos el resultat dels quals tenen una relació directa amb les funcions i serveis que desenvolupa l'administració en un determinat territori. Els processos operatius són els que defineixen les activitats que donen lloc al mateix servei pel qual es planteja el procés, és a dir, són els processos relacionats de manera clara amb l'activitat substantiva realitzada per l'administració. La identificació dels processos operatius és bàsica en un servei que requereix treballar en la gestió per processos, ja que marcarà l'eix vertebral del treball dels professionals i les activitats a realitzar.
- *Processos de suport*. Processos que faciliten el desenvolupament de les activitats que integren els processos clau, proporcionant l'ajuda logística, les infraestructures i els recursos per tal que es pugui desenvolupar el servei de la manera més efectiva i eficient.

Una de les primeres activitats a l'hora d'iniciar l'elaboració del mapa de processos és conèixer les experiències d'altres administracions públiques en la matèria. En termes generals, és convenient destacar la gran variabilitat en els criteris d'elaboració de mapes de processos, sovint explicada per les particularitats de cada administració. Acostumen a aparèixer cinc grans tipus de mapes de processos:

- a) Mapes de processos basats en serveis i tràmits.
- b) Mapes de processos basats en unitats.
- c) Mapes de processos basats en clients.
- d) Mapes de processos basats en competències.
- e) Mapes de processos basats en els objectius de l'organització.

En definitiva, un mapa de processos no deixa de ser una manera de representar l'organització, com ho pot ser un organigrama o un pressupost. Però la seva incorporació permet visualitzar els fluxos d'activitat, les aportacions realitzades per cada unitat i per cada empleat públic i oferir una imatge integrada que faciliti la coordinació de l'actuació d'una administració en un determinat territori.

## **L'anàlisi de les dimensions de la xarxa d'actors implicats**

El desenvolupament de protocols i circuits de coordinació entre serveis diferents en un mateix territori que es proposi superar —o complementar— les problemàtiques vinculades a les estructures orgàniques pròpies de les administracions locals a través de respostes com ara la gestió per processos —o d'altres— requereix una gestió adequada de la xarxa d'actors implicats en aquell espai. Quan es parla d'actors es fa referència tant als interns de la mateixa organització municipal —sovint amb objectius poc integrats i fins i tot no coincidents— com als externs, vinculats al teixit social, econòmic i polític del territori objecte d'atenció.

És per aquest motiu que convé parlar d'atenció al concepte de xarxa d'actors o xarxa de polítiques i de les dimensions que la caracteritzen.

El concepte de xarxa de polítiques públiques sorgeix del replantejament de les relacions existents entre els grups d'interès, l'administració i el govern, que configuren un

model diferent a les concepcions de caràcter jeràrquic —que pressuposen una superioritat incontestable per part dels governs— o les pròpies de les estructures de mercat —basades en oferta i demanda i ajustos a partir d'aquestes.

El concepte de xarxa de polítiques suposa el reconeixement que l'administració i el govern ja no és un actor predominant en una estructura jeràrquica d'elaboració de polítiques públiques, malgrat que mantingui un paper estratègic en tot el procés. Es planteja així la seva interdependència amb un conjunt d'altres agents públics i privats que es veuen implicats en el desenvolupament de polítiques públiques, en què se'n destaquen els efectes sobre les dinàmiques internes de l'organització i sobre els seus mecanismes d'actuació. De fet, aquesta complexitat i aquestes interdependències es produeixen fins i tot dins la mateixa administració, de la qual se'n qüestiona el caràcter unitari, i es considera des de la interacció entre les diferents administracions territorials fins a la multiplicitat d'organismes que en depenen, amb enfocaments sovint no coordinats ni coincidents.

Des d'aquesta perspectiva es conceben les decisions polítiques com el resultat de la interacció d'una xarxa d'actors públics i privats que operen en diversos àmbits sectorials i territorials. Aquesta concepció es presenta com una escuma flexible i adaptable als diferents contextos. Així, les relacions d'intercanvi d'informació i recursos entre els actors participants a la xarxa poden prendre formes molt diverses, que caldrà determinar en cada cas a partir d'una anàlisi centrada en la realitat concreta. Aquesta flexibilitat en la composició i estructura de la xarxa s'estén a les diferents fases de desenvolupament de la política pública i la prestació de serveis.

Per caracteritzar la xarxa de política pública convé parlar atenció a les seves dimensions:

- I. *El nombre d'actors que formen part de la xarxa.* Aquesta dimensió es concreta en termes de densitat de la xarxa, en què es distingeixen les xarxes molt denses que acostumen a donar-se en polítiques on els beneficis estan concentrats i els costos dispersos (la qual cosa impulsa la mobilització d'un gran nombre d'agents) de les xarxes poc denses, que acostumen a donar-se en polítiques que presenten beneficis i costos concentrats (la qual cosa limita el nombre d'agents implicats).
- II. *El tipus d'actors que formen part de la xarxa.* Es distingeixen en aquest cas des de les xarxes formades exclusivament per organitzacions públiques fins a les que incorporen una multiplicitat d'actors socials, passant per les que compten amb determinats grups d'interessos o les que inclouen partits polítics. La tipologia de la xarxa varia en funció del seu àmbit de referència, considerant tant el tema objecte de la xarxa com el tipus d'interessos implicats.
- III. *L'àmbit de referència de la xarxa.* Malgrat que existeixen diferents punts de vista, acostuma a associar-se l'ús de les xarxes a l'anàlisi de polítiques d'àmbit «micro» o «meso», com pot ser un territori o un tema concret. L'àmbit de referència de la xarxa acostuma a condicionar tant el tipus de qüestions a debatre com el tipus d'actors involucrats.
- IV. *Les funcions bàsiques i el grau d'institucionalització de la xarxa.* Aquesta dimensió fa esment al paper que té efectivament la xarxa en relació amb el desenvolupa-

ment de la política pública. La seva consideració porta a analitzar la funcionalitat de la xarxa a partir d'elements com la capacitat dels diferents agents per incidir en els resultats o el predomini d'algun d'ells. Pot variar així el rol efectiu del conjunt de la xarxa des de la seva consideració a efectes informatius fins a la seva implicació en processos decisoris. El grau d'institucionalització de la xarxa pot variar segons la formalitat o la informalitat en el seu reconeixement per part dels decisors públics, segons la seva permanència i estabilitat al llarg del temps, i segons el rol efectiu que exerceixi en relació amb l'elaboració de polítiques en el seu àmbit de referència.

- V. *L'estructura i l'estabilitat de les relacions entre els actors de la xarxa.* El tipus de relacions que es donen a la xarxa, ja siguin conflictives, cooperatives o de consens, determinen el seu estil de funcionament, depenent de les posicions relatives de cada actor i de la tradició o el context cultural en el qual es donen. S'inclou aquí també l'anàlisi de la permanència dels actors a la xarxa, ja que s'assumeix que aquests poden «negociar» la seva inclusió en aquesta amb l'objectiu de millorar la seva posició i incidir en les decisions de la política pública. En aquesta dimensió es tenen en compte elements com ara l'estructura d'intercanvis d'informació i de recursos que es produeixen entre els actors de la xarxa i el seu grau d'estabilitat o variabilitat, i a què es deu aquesta.
- VI. *El grau d'institucionalització de les regles de la xarxa.* Aquesta dimensió se centra en els mecanismes que expliquen les relacions que es produeixen a la xarxa, des de les regles formalitzades fins a les rutines més informals, així com en la seva acceptació per part dels diferents agents, prenent com a fets assumits que orienten el seu comportament, limitant i estructurant les interrelacions que es donen. Aquesta dimensió també incideix en la funcionalitat de la xarxa quant al seu paper efectiu en la determinació del desenvolupament de la política pública. Les regles o rutines contribueixen a definir els instruments específics de gestió i direcció que posteriorment s'aplicaran a les polítiques produïdes en l'àmbit de referència de la xarxa.
- VII. *La distribució del poder i les estratègies dels actors de la xarxa.* En aquesta dimensió es recopilen les referències a les desigualtats que es produeixen entre els agents presents a la xarxa, segons la seva capacitat de control sobre l'elaboració de la política pública a partir dels seus recursos disponibles. S'entén recursos en un sentit ampli, incloent-hi des dels de caràcter simbòlic als de mobilització, passant pels econòmics o els de monopoli de determinades informacions. De totes maneres, encara que la disponibilitat de recursos condiciona la quota de poder de cada agent a la xarxa, les estratègies que aquests desenvolupen poden alterar el resultat final. Les habilitats per utilitzar el tipus i la quantitat de recursos i la quota de poder associat pot modificar la posició inicial de l'actor en els processos d'interacció que es donen a la xarxa. Encara que poden redefinir-se així les posicions, acostuma a mantenir-se una estructura de poder desigual que condicionarà el procés i les formes de negociació i de compromís, resultant en decisions sobre la política pública que reflecteix el predomini de determinats actors a la xarxa.

En definitiva, la perspectiva de les xarxes de política aporta un instrumental per a l'estudi i l'actuació en els processos d'elaboració de polítiques públiques a partir del reconeixement de la diversitat d'agents implicats en el seu desenvolupament.

Així, davant els plantejaments d'anàlisi dels processos de decisió pública basats en la mera descripció de les estructures administratives formals, la perspectiva de les xarxes de política reconeix la realitat singular dels diferents àmbits i territoris i la diversitat sectorial de formes d'organització i funcionament amb les quals es produeix l'acció pública.

Aquesta perspectiva facilita la inclusió d'una gran varietat d'actors i relacions existents en el cicle d'elaboració i implementació de polítiques públiques, i aporta una visió oberta dels processos decisionals que admet punts de vista complementaris, tant d'agents externs a l'aparell públic com dels diferents nivells d'administració que interactuen en un àmbit o en un territori.

S'aconsegueix així millorar la comprensió d'allò que Bruno Dente (citat per Joan Subirats, 1992) anomena «govern de la fragmentació», en el qual coexisteixen diversos entramats de relacions i interessos, on se superposen nivells d'administració amb límits cada cop més imprecisos entre allò públic i allò privat. El reconeixement d'aquesta complexitat afavoreix la inclusió de la lògica de negociació i acord (o la neutralització) dels diferents actors involucrats en el procés de desenvolupament de polítiques públiques i de serveis en un territori, de cara a la seva integració.

## Bibliografia

---

ASSOCIACIÓ CATALANA DE GESTIÓ PÚBLICA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: EAPC, 2003.

GRÖNROOS, C. *Marketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*. Madrid: Díaz de Santos, 1994.

JORDANA, J. «El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?». A: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3 (1995).

RAMIÓ, C. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos-UPF, 1999.

SANCHO, D. *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Tecnos-UPF, 1999.

SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: MAP, 1992.



## 2.5. SORTIM DEL CASTELL... REFLEXIONS SOBRE LA CERCA D'ESTRATÈGIES DE RESPOSTA I LA GESTIÓ DE PROCESSOS DE COOPERACIÓ

---

Amadeu Mora Duran<sup>85</sup>

### Resum

A través de la lectura d'aquest article veurem una reflexió al voltant de la cerca d'estratègies de resposta i la gestió de processos. Amb aquest objectiu parlaré de la gestió de les actuacions mitjançant la coordinació i/o la col·laboració; enumerant les principals característiques d'aquestes. A continuació em centraré en la gestió de les relacions a través del partenariat i la cooperació. Per finalitzar veurem el partenariat en la política social local, des del primer impuls de la Unió Europea, i el seu paper en el territori concret d'intervenció.

### Abstract

*Reading this article, we discuss looking for strategies regarding process management and response. Focusing on this, I'll talk about management of the actions through coordination and/or collaboration, listing the principal characteristics of these actions. Subsequently, the focus of the argument will be on the management of relations through partnership and cooperation. Finally, we will look at the application of partnership in local social policies, from the first boost given by the EU and its role in the concrete area of intervention.*

### Introducció

---

Tal com s'han argumentat freqüentment, els processos d'inclusió social són multidimensionals i, consegüentment, reclamen ser abordats des de diferents àmbits i de manera interrelacionada. També sabem, tant des de la pròpia experiència com des de la teoria, que la naturalesa complexa d'aquests processos ens exigeix que, de manera coherent, dissenyem accions integrals amb capacitat d'incorporar aquesta mateixa complexitat. Més concretament, es tracta d'articular una cadena d'accions que atenguin un conjunt de necessitats que formen un tot.

Aquests dos aspectes —la multidimensionalitat i la integració d'accions— són fonamentals per entendre les polítiques d'inclusió i, més important, per explicar la importància d'incorporar-hi aspectes vinculats a les estratègies de col·laboració entre les diferents parts de l'organització i entre la mateixa organització i els agents del seu entorn. Gestio-

---

<sup>85</sup> Ajuntament de Girona. Amb l'estimable col·laboració i cooperació de Quim Brugué, UAB.

nar les relacions i treballar per aconseguir que siguin col·laboradores és alhora un repte i una necessitat. Sense aquesta col·laboració no podrem treballar de manera eficaç ni els processos d'inclusió social ni, més genèricament, en la construcció d'una ciutat més inclusiva.

La inclusió ens parla de relacions i de processos, i això ens ha de portar a treballar no només sobre l'exclusió sinó sobre els processos d'exclusió. La inclusió ens parla de soledats i aïllaments, i això ens exigeix treballar no només sobre l'individu afectat sinó també sobre les seves relacions. Aquests aspectes, els relacionals, sovint se'ns escapen quan estem intervenint. No sabem ben bé com abordar-los, ja que no estem habituats a treballar-los. Tradicionalment, hem concentrat la intervenció en l'actuació directa sobre la persona en situació d'exclusió, i hem oblidat els seus àmbits relacionals i els processos que l'han conduït a aquesta situació. Busquem les solucions a partir d'allò que sabem fer; com el que busca la moneda sota la llum encara que li hagi caigut en una zona fosca. Les prestacions i els recursos socials són, per tant, individualitzats. És en aquesta atenció directa i individualitzada on dediquem el 90% del temps dels professionals.

## **Gestionar les actuacions: coordinació i col·laboració**

---

Treballem amb els exclosos, no amb els processos d'exclusió. Potser ni els coneixem prou bé, aquests processos, malgrat es donen davant nostre, molt a prop. Potser constatem que amb les nostres eines i els nostres socis no podem intervenir en els processos i ens resignem a intervenir sobre els subjectes, que són els que formulen la demanda d'assistència. En canvi, si volem treballar sobre els processos hem de traslladar el focus de l'individu a les relacions.

Igualment, els operadors, les institucions, hem d'establir un conjunt de relacions, per actuar amb possibilitats d'èxit i amb coherència a la naturalesa de les situacions que volem tractar. Aquestes relacions poden ser de naturalesa molt diversa, tot i que d'entrada ens interessa destacar aquelles que establim amb agents del territori o amb altres entitats. Apareixen formes de relació que són necessàries, com ara la coordinació i la col·laboració.

### ***La coordinació***

**La coordinació és aquella actuació relacional que respon a la necessitat d'ordenar conjuntament els objectius i les accions d'actors diversos.** En termes jurídics o administratius, ens referim a la coordinació com la capacitat d'integrar la diversitat de parts o subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions que dificultarien la realitat mateixa del sistema.

De la coordinació, en voldríem destacar les característiques següents:

- La coordinació és una tasca essencialment organitzativa i de gestió, que busca incorporar la racionalitat en l'activitat d'estructures complexes.

- La clau de la coordinació rau en el fet que cada membre a coordinar identifiqui clarament què fa i què pot fer (clau *possibilista*) o, si es prefereix, què ha de fer i què li toca fer (clau *normativista*). Definir la intenció i la intervenció de cada un implica **posar límits**, delimitar els espais propis d'intervenció. Els membres poden ser o no de la mateixa institució, però allò que en qualsevol cas preval és que es tracta d'aportacions diferents i/o realitzades en moments diferents.
- Podem coordinar-nos per mandat, per normativa o voluntàriament. L'origen de l'impuls coordinador, d'altra banda, es pot trobar en voluntats polítiques o tècniques; com també en la mateixa exigència dels ciutadans o de les seves organitzacions socials.
- A la pràctica, la coordinació es pot formalitzar a través de protocols de treball, d'espais reglats (comissions, reunions), de la formulació d'un projecte compartit o d'un conveni. Independentment de la forma, serà clau la manera d'avaluar l'èxit o el fracàs de la coordinació.
- La figura d'un coordinador és un factor clau de l'èxit, la qual cosa ens porta a plantejar-nos quin ha de ser el seu perfil, quin tipus de lideratge ha d'exercir, quines habilitats de direcció ha de desplegar o quines reaccions ha de mantenir amb la jerarquia vertical.
- També és crucial identificar amb precisió el **perquè** de la coordinació, així com acordar el temps per valorar-ne els resultats.
- Finalment, hem de recordar que la coordinació serveix bàsicament per evitar duplicitats i detectar buits. Es tracta de millorar allò que ja s'està fent, sense qüestionar-ho.

### **La col·laboració**

La col·laboració **respon a la necessitat d'ajuda, de suport**. Busquem la col·laboració dels altres perquè necessitem que facin alguna cosa. Sovint necessitem col·laboracions puntuals per dur a terme una acció, un projecte (en la difusió, en els espais, en el finançament...).

Hem sintetitzat algun dels trets que defineixen les peculiaritats de la col·laboració en els punts següents:

- La col·laboració es basa en la lògica de l'ajut. En conseqüència, requereix un mínim de coincidència, però no una gran implicació. Significa que necessitem que altres ens ajudin a fer allò que nosaltres volem fer, i que sols no podem.
- En una relació de col·laboració no hi ha d'haver, necessàriament, una relació d'igual a igual.
- Tampoc implica coresponsabilitat en el conjunt del projecte.

Les dues formes de relació exposades segurament són les més assajades i practicades en el funcionament dels nostres serveis. Crec que són formes necessàries, segurament signifiquen un mínim de suficiència, però insuficients per integrar accions, per superar la fragmentació de les nostres atencions i centrar-nos, amb possibilitats d'èxit, davant les necessitats dels individus i/o territoris en processos d'inclusió.

## Gestionar les relacions: partenariat i cooperació

---

Com hem vist en el punt anterior, la coordinació i la col·laboració ens ajuden a posar junt allò que fem separats. En els processos d'exclusió social, però, necessitem quelcom més. No en tenim prou a posar junt, sinó que necessitem crear junts: passar de la suma a la multiplicació. Per això, la qüestió que tenim entre mans requereix formes de relació més intenses, més àmplies, més plurals i més madures. Formes que segurament comporten noves estructures de gestió i noves cultures professionals i polítiques. És en aquest sentit que ens referim al partenariat i a la cooperació.

El partenariat i la cooperació **responen a la necessitat d'atendre i de donar respostes a fets o situacions multidimensionals**. Responen, amb altres termes, a la necessitat que agents d'altres àmbits (institucionals o no), des de la seva autonomia, cooperin en un projecte que forçosament ha de ser compartit. Responen, així, als límits que sempre cal superar per afrontar una situació caracteritzada, com ja hem esmentat, per la complexitat i la multidimensionalitat. La complexitat i la multidimensionalitat que, per exemple, trobem en les situacions de pobresa i en els processos d'exclusió.

- La seva lògica no és ni la de la racionalització ni la de l'ajut. És la lògica de la «causa comuna», de l'aliança entre actors diferents i autònoms que es fan coresponsables davant de fenòmens complexos.
- La cooperació es desenvolupa a través de 3 fases: la **concertació** (acordar, posar d'acord, adherir-se a una idea, un projecte o un fi), l'**articulació** (ajuntar, enllaçar, adaptar-se, unir dues parts rígides); i el **partenariat** (agrupar actors diferents, i organitzativament autònoms, al voltant d'un projecte que no podrien fer sols, que és diferent del que fan fins ara i que comparteixen riscos i avantatges).
- La cooperació, per tant, significa conjugar interessos particulars i articular un interès comú o general.
- La base local o geogràfica facilita molt aquesta pràctica. L'àmbit local és integrador per vocació.
- L'estructura del projecte és qui pot atraure, facilitar i promoure amb més intensitat aquesta dinàmica de partenariat.

## El partenariat en la política social local: el primer impuls de la UE

---

El partenariat, aplicat a la política social local, representa una orientació que es va plantejar amb força, per primera vegada, en el Tercer Programa Europeu de Lluita contra la Pobresa (1989). Aquest concepte ha estat, probablement, el que més ha influït posteriorment en la formulació de programes i iniciatives promogudes des de la Unió Europea. En la política social de la UE ha esdevingut un principi que es repeteix en tots els programes i textos relacionats amb l'exclusió, la pobresa i la inclusió.

El 1989, quan Pobresa 3 va plantejar el partenariat com a principi, ho va fer de manera imperativa; és a dir, imposant als projectes candidats la seva utilització. Aquests es van veure obligats, d'entrada, a formular una estructura per liderar els projectes de caràcter

partenarial. Això va implicar la creació de «comitès directius», dotats d'una composició plural i també, segons la mateixa Comissió, d'entitat jurídica pròpia. La repercussió d'aquesta orientació no va ser igual per a tots els projectes europeus. Al sud d'Europa, on la majoria de promotors eren administracions locals, l'organització d'aquests comitès va comportar dificultats importants, mentre que en altres països del centre i nord d'Europa la mesura va repercutir favorablement, ja que les entitats s'asseguraven una cooperació institucional més forta.

El 1988, J. P. Hiernaux ja publicava un article a la *Revue d'Action Social* sobre el partenariat com a perspectiva de desenvolupament del treball social. Uns quants anys més tard, el 1993, es publicaven els treballs de la Comissió sobre cohesió social i prevenció de l'exclusió, en el marc del XI pla del govern francès («La Documentation Française»). En aquests treballs hi apareix de manera constant el concepte de partenariat com a forma de reorganitzar l'acció social. Fan referència, també, al partenariat com a forma d'actuació col·lectiva: «la construcció d'una cadena integrada de respostes, que federa el conjunt dels operadors sobre una producció comuna».

El mateix any 1993, en un seminari transnacional celebrat a Huelva, J. Estivill —membre de la coordinació espanyola a Pobresa 3— presentava una primera ponència sobre el partenariat. En aquesta presentació, entre altres aspectes, proposava una definició concreta del terme partenariat: «aquell procés pel qual dos o més agents de naturalesa distinta, i sense que perdin la seva especificitat, es posen d'acord per realitzar algun projecte, en un termini determinat, que significa més que la seva suma, que sols no podrien fer, que és diferent del que ja fan, i que implica riscos i beneficis». En la mateixa comunicació, presentava una anàlisi sobre l'estat de la qüestió en els diferents projectes, com també en deduïa els models tipus que emergien de l'observació de la realitat. N'apuntava dos: el model paraigua i el model xarxa.

- Model paraigua. En aquest model existeix un eix vertebrador, el promotor de l'acció, que pren la responsabilitat inicial, dissenya el projecte, el vertebrava i assegura l'estratègia del programa en el seu conjunt. També n'assumeix la responsabilitat administrativa, financera i executiva. Al voltant d'aquest eix vertebrador es reuneixen altres agents, els quals —en funció del seu major o menor interès, participació i legitimació— cooperen i s'impliquen. El perill d'aquest model rau en el fet que el promotor adquireixi un protagonisme i un domini excessiu, la qual cosa pot comportar tant la pèrdua d'interès per part dels altres agents com una institucionalització del procés que en debiliti la implicació.
- Model xarxa. Aquest segon model tipus es caracteritza per la seva horitzontalitat. No es disposa d'una estructura forta de coordinació, sinó que cada agent fa la seva aportació en un marc de relacions més equilibrat. La inexistència d'un eix vertebrador manté el conjunt amb certa tensió. El perill d'aquest model és una excessiva fragilitat que pot provocar-ne el trencament per una excessiva tensió entre «iguals». També pot succeir que no es trobin els denominadors comuns entre els diferents membres o que, com que no hi ha un centre clar, la xarxa es vagi «embolicant i enredant» fins a convertir-se en un nus sense cap utilitat. Finalment,

un darrer perill fa referència a la possibilitat que la xarxa s'ampliï excessivament, i provoqui que es perdin de vista els objectius comuns i el marc de projecte.

En el cas de l'Ajuntament de Girona, en la majoria dels projectes europeus en què hem participat hem aplicat el model paraigua. Tot i això, en l'àmbit territorial, de barri, s'ha assajat un model més horitzontal, amb una presa de decisions més participativa i amb pràctiques de cogestió. Ens referim, concretament, al programa «Integrant accions» que es desenvolupa al sector est de la ciutat de Girona.

El 1995, la Comissió europea va publicar el document «Les Lliçons de Pobresa 3», un treball que recollia l'anàlisi i una síntesi evacuativa de l'experiència acumulada. Aquest document dedica una atenció especial als conceptes clau del programa. Sobre el partenariat, posa l'accent en les diferents aplicacions i comprensions del concepte amb les quals han treballat els diferents Estats, així com en els aspectes innovadors que s'han generat en les polítiques socials i en les estratègies de lluita contra la pobresa. Es destaca, igualment, la influència d'aquesta estratègia en el si de la mateixa Comissió i en els programes i iniciatives dels fons estructurals. Finalment, es fa referència als principals aprenentatges que han dut a terme els projectes concrets inscrits en el programa.

*El partenariat en el programa Pobresa 3 respon a una lògica evident que es deriva dels principis de reconèixer les múltiples dimensions de l'exclusió, de respondre amb la integració d'accions i, per tant, la necessitat de generar estructures plurals amb capacitat d'atendre i d'integrar les diferents dimensions.*

El 1997 es publica «El Partenariado Social en Europa» i, de nou, la contribució de J. P. Hiernaux fa referència al marc local com a espai idoni per instaurar la pràctica organitzativa i la cultura de treball que requereix el partenariat. L'àmbit local, ens recorda, és integrador per vocació. En la mateixa línia, Katalyn Kolosy, parlant del desenvolupament local, atorga gran importància a aquest concepte:

*En el si d'un territori, el treball en xarxa es caracteritza pel reforçament mutu de les estratègies dels actors sota la forma de partenariats locals.*

Així, de manera progressiva, els processos de treball en xarxa —posar en funcionament una pedagogia de la negociació, laboratoris d'integració multisectorial, creació de *savoir-faire*, i passarel·les cap a la recerca-desenvolupament— esdevenen àmbits de recerca propis del desenvolupament local i constitueixen el que podem anomenar una nova «pedagogia del desenvolupament».

El document «Les accions preparatòries per prevenir i combatre l'exclusió» que la CE posa en circulació al final de la dècada de 1990 estableix les bases de les actuals polítiques per a la inclusió. Aquestes, després d'un llarg periple, han arribat a l'àmbit local, com ho demostra el fet que en l'elaboració del document es permetés que hi treballessin ajuntaments i universitats. Concretament, Girona va participar en aquests treballs transnacionals juntament amb Charleroi (Bèlgica) i Tourcoing (França). En les seves reflexions, novament, apareixia la necessitat d'estructures plurals de partenariat i, fins i tot, la incorporació dels afectats en dinàmiques de coproducció. Només així, s'afirmava, era possible una acció eficaç contra la pobresa i en favor de la inclusió. Aquesta lògica plural, però,

ha estat una assignatura suspesa i pendent, malgrat que també es repeteix en totes les polítiques que s'anuncien en aquest àmbit.

El principi de partenariat ha estat també molt important en la Iniciativa EQUAL. Les anomenades «agrupacions de desenvolupament» (AD) eren claus tant per a la selecció com per a l'execució dels projectes. El 30 de desembre del 2003, la Comissió Europea presentava una comunicació al Consell i al Parlament, així com al Comitè de les Regions, on valorava el programa en curs i establia noves orientacions per a la segona fase del programa EQUAL. La comunicació incorpora molts elements d'interès, però només ens fixarem breument en el tema de partenariat. Aquest aspecte ha estat, per primera vegada en un programa del fons estructural, un dels eixos més importants en l'experimentació dels projectes locals.

Per il·lustrar-ho, a continuació presentem un quadre on apareix la personalitat jurídica del soci gestor de les agrupacions de desenvolupament. És realment significatiu que una de cada tres agrupacions estigui dirigida per una organització no governamental, com també la freqüent direcció per part d'organitzacions privades. Seria llarg entrar a analitzar el que això significa, però sobta que en realitats com la nostra es donin composicions d'aquest tipus. En el nostre entorn, les organitzacions públiques són les que tenen la iniciativa (i la capacitat financera) per liderar aquests tipus d'agrupacions. Així, doncs, fixem-nos en la distribució i en la naturalesa dels socis, i prenguem nota de la importància que aquest tipus d'agrupacions tindran en el futur a l'hora de gestionar aspectes de la vida social i econòmica en l'àmbit local.

| PROJECTES «EQUAL»<br>A EUROPA                        | Personalitat jurídica del soci<br>gestor de l'agrupació de<br>desenvolupament |            | Personalitat jurídica de<br>totes les organitzacions<br>associades |            |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------|------------|
|                                                      | Nre.<br>d'agrupacions                                                         | %          | Nre.<br>de socis                                                   | %          |
| Organització privada sense<br>ànim de lucre          | 423                                                                           | 33         | 3.831                                                              | 28         |
| Organització pública                                 | 422                                                                           | 33         | 4395                                                               | 32         |
| Organització privada                                 | 295                                                                           | 23         | 3694                                                               | 27         |
| Organització mixta<br>(pública- privada)             | 72                                                                            | 6          | 563                                                                | 4          |
| Interlocutors socials<br>(sindicats, confederacions) | 40                                                                            | 3          | 880                                                                | 6          |
| Sense personalitat jurídica                          | 22                                                                            | 2          | 321                                                                | 2          |
| Cooperativa                                          | 11                                                                            | 1          | 133                                                                | 1          |
| <b>Total</b>                                         | <b>1.285</b>                                                                  | <b>100</b> | <b>13.817</b>                                                      | <b>100</b> |

Font: Com (2003) 840 final. Brussel·les. 30.12.03.

A la vista d'aquestes informacions, hom té la impressió que estem endarrerits (o que ens estem perdent alguna cosa) i que hem deixat passar oportunitats importants per no aplicar amb prou decisió les orientacions europees. Les entitats locals han treballat en aquesta direcció, apostant per la cooperació i el partenariat, però ho han fet excessivament en solitari. Sense la implicació del conjunt de les administracions, la consolidació d'aquestes plataformes de treball relacional ha estat massa feble i ha quedat molt lluny del quadre que la Comissió ha presentat sobre la Iniciativa Equal.

Les administracions i iniciatives locals han tingut l'oportunitat d'assajar aquest tipus d'organització i estratègies, malgrat que no han reeixit en la seva consolidació. Les altres administracions, potser ni tan sols s'han assabentat de la història. No veiem enlloc cap recomanació que emani de polítiques catalanes o espanyoles en aquesta direcció.

## El partenariat en el territori concret d'intervenció

---

Del partenariat en el seu vessant més estructural, com a òrgan director en les polítiques locals per a la inclusió, passem a la construcció pràctica —*al mètode*— per aconseguir la *concertació*, l'*articulació* i el *partenariat* en un territori concret. Esmentem alguns aspectes que ens semblen clau:

- I. En un primer moment és clau treballar per **compartir les diferents lectures de la realitat** en què tots intervenim: formular i definir els problemes d'una població, reunint el conjunt d'aportacions dels professionals de diferents disciplines i des de diferents serveis. Tanmateix, cal construir una visió consensuada dels problemes, identificar causes i efectes, i definir les prioritats. En aquesta fase es pot fer evident com un mateix problema (el fracàs escolar o l'absentisme, per exemple) s'interpreta de maneres molt diferents des de l'escola, des d'un centre social, des d'una associació d'educadors socials o des de Caritas. Això passa també amb l'habitatge, l'atur i molts altres assumptes. Aquest treball comporta temps i requereix una bona animació per constatar que s'avança i que és necessari, per a tots, fer aquest exercici.
- II. En un segon moment, al qual ens condueix l'exercici anterior, ens cal descobrir i conèixer la **lògica** i l'**espai** en què treballa cadascun dels serveis i de les entitats presents. Es tracta que cada agent faci entendre als altres la seva lògica professional i institucional, la seva comprensió de la realitat, l'espai en el qual intervé, i fins on creu que ha d'arribar la seva intervenció. Malgrat que no tots els actors tenen clar o saben explicar la seva posició, a través d'una dinàmica de grup s'arriba a descobrir la lògica i l'espai de cadascú. Aquest és un element clau per poder cooperar i establir un equilibri entre els interessos particulars i els comuns. Si el projecte vol guanyar adhesions, és molt important jugar amb el grau d'implicació de cada agent i, en aquest sentit, és necessari un bon coneixement entre els actors.
- III. Un tercer moment apareix quan el projecte es posa a prova en la seva capacitat per dissenyar accions concretes que posen en relació els diferents serveis. Com ha previst el projecte **integrar les accions**? Com van confluir les accions sobre un

mateix subjecte a partir de serveis i professionals diversos? Un projecte dissenyat des de serveis socials, ha tingut presents els límits de la seva intervenció o creia que podia atendre en solitari un fenomen multidimensional com és la pobresa o l'exclusió? Creia en el fons que la concentració de recursos en un sol servei era suficient per atendre la problemàtica o havia previst la intervenció dels altres des dels seus espais i lògiques específiques?

És aquest el moment d'iniciar noves accions dirigides a trencar dinàmiques aïllades i introduir noves formes de cooperació. És el moment de dissenyar, d'experimentar i d'avaluar accions conjuntes entre els diferents serveis; de veure si el projecte és capaç d'aportar els elements extraordinaris que permetin vèncer les dificultats per a aquesta cooperació. En definitiva, en aquesta fase es tracta d'aprendre a treballar junts en projectes concrets, teixint una oferta de serveis més global, més integrada i efectiva. Ens centrem en les necessitats del «subjecte» i no en les del mateix servei.

- IV. El quart moment, vinculat a l'anterior, és el de **consolidar amb acords i protocols** la cooperació tal com s'ha plantejat. Aquesta formalització facilita que la concertació col·lectiva prengui consistència i en alguns casos la fa possible. Quan s'articula l'acció en un territori i s'aconsegueix «un penjador» comú en què es troben cada vegada més agents, s'augmenta, així, la capacitat de reunir recursos d'altres.
- V. Finalment, tot aquest procés s'ha de valorar. És el moment de l'**avaluació**, on s'inclouen diferents aspectes en els quals no entrarem en detall, tot i que sí que voldríem esmentar la importància d'avaluar de manera continuada. Hem de fixar-nos en el conjunt dels processos i en els seus resultats per, d'aquesta manera, valorar com ha funcionat la cooperació dels diferents serveis.

La intervenció partenarial sobre el territori difícilment es traduirà en accions concretes si no existeix una direcció clara en aquest sentit. El **lideratge** d'aquests processos és important sobretot perquè és imprescindible que algú es marqui com a objectiu aconseguir la cooperació. És necessari que hi hagi un «constructor» del partenariat territorial que persegueixi aquest objectiu i que orienti les seves relacions amb els altres en aquesta direcció, sacrificant a voltes resultats immediats o adequant el ritme d'execució durant el procés. La seva legitimitat prové d'un projecte amb capacitat d'integrar accions i de la creació d'una taula singular: allò que pot dir i fer aquesta taula de concertació és únic, ja que ningú pot fer-ho sol. Algú s'ha de dedicar a recollir informació i coneixement de tots els altres, i a mostrar que importen els problemes i prioritats que els altres es plantegen des del seu espai.

És important alimentar les reunions amb material i continguts que siguin d'interès per al conjunt. El líder ha de treballar molt més que els altres, ja que es planteja un objectiu afegit al simple fet de trobar-se per coordinar-se. Vol anar més enllà de l'estricta suma d'esforços, vol aconseguir una sinergia, és a dir, un producte nou que sigui fruit de la cooperació, de les noves maneres de fer, de canvis en les relacions entre els serveis i pretendre objectius més ambiciosos.

Cal insistir que aquests processos requereixen **temps** i anar superant etapes, generar confiança i noves cultures de treball. Això no s'improvisa.

Finalment, un instrument que clarament serveix per generar canvis, assajar procediment i innovació en la intervenció, és el **projecte**. Només quatre paraules, citant un professor universitari del nord de França, sobre aquesta modalitat d'acció que tants resultats i aprenentatges ens ha permès adquirir. L'any 1993, el professor Allaua Benmehidi, de la Universitat de Lille, impartia la formació per a directors de projectes europeus en el marc de Pobresa 3. Les seves definicions sobre projecte anaven en la direcció següent: els projectes són com «agents de canvi» capaços de superar les resistències a través de fases successives: xoc => nostàlgia => confrontació => adhesió. El professor continuava afirmant que la redacció d'un projecte implica:

- Creativitat i innovació respecte de les pràctiques tradicionals. No hi ha dos projectes iguals, sinó que cada projecte fa la seva història.
- Permet un grau de llibertat i un marge de maniobra, que malgrat els condicionants del programa general, permet escapar de les inèrcies i obtenir certes «llicències» per la seva novetat i caràcter experimental.
- Entusiasmar, mobilitzar i engrescar. Un projecte ha de disposar de certa dosi de disseny i d'intuïció; entenem la intuïció no com a absència de coneixement sinó com a coneixement difícil d'explicar. El projecte es mou en la seqüència «disseny => experimentació => avaluació => aprenentatge i redefinició».
- La realització del projecte requereix una implicació psicològica forta i comporta riscos que, si és possible, cal compartir. El projecte, sobretot a l'inici, ha de convèncer més que demostrar, ha de generar adhesions. Serà a partir d'aquesta capacitat de seducció que aconseguirà l'atenció necessària per a les demostracions posteriors.

## Epíleg

---

Fa 20 anys que des d'Europa s'està parlant del mateix: calen noves estructures per lluitar contra els nous fenòmens. La realitat és tossuda i, malgrat les dificultats, ens continua demanant que actuem des d'estructures diferents, amb renovades capacitats per afrontar situacions socials com ara l'exclusió o la pobresa. Potser no per eradicar-la, però sí per ser més efectius i evitar cercles progressius d'exclusió. Castel i altres autors també insisteixen en aquesta idea: prevenir la desafiliació social malgrat conviure amb desigualtats persistents i a voltes creixents.

Volem transformar les velles institucions amb cirurgia estètica d'alta tecnologia, però el resultat és massa superficial. Tocs i retocs per no afrontar la nostra incapacitat davant de determinats fenòmens. Creiem que és més fàcil que un ajuntament s'organitzi i treballi de manera transversal que crear una estructura plural, amb diferents agents que impulsin nous projectes i serveis en una dinàmica de cooperació? La segona és molt difícil, però la primera és possible? I si ho és, n'hi ha prou? Qui s'atreveix a abandonar la seva pròpia torrassa dins les muralles de l'ajuntament, de les ONG o de les empreses?

Qui s'atreveix a formar una estructura cogestionada, en la qual tots som interdependents però on, per definició, per necessitat i per eficàcia es donen serveis més integrats, més ajustats a les situacions socials que es presenten?

Entenem que no podem pretendre un canvi total i immediat. El que cal és que experimentem, però de veritat. Cal que generem projectes d'accions integrades cogestionats per estructures plurals amb un finançament extraordinari durant un temps limitat però suficient per dibuixar una política transferible a l'àmbit de país i forjada des dels projectes locals innovadors. Cal que assagem noves estructures que integrin la pluralitat d'agents que la mateixa realitat ens reclama.

Tinc la sensació que fa 20 anys que sabem el que cal fer per ser més eficaços en la lluita contra l'exclusió i encara prediquem i parlem d'innovació des de les velles estructures. Efectivament formem part del problema, espero que també de la solució.

## Bibliografia

---

- AJUNTAMENT DE GIRONA. *Onyar Est, un model d'acció contra l'exclusió i la pobresa*. Girona: Ajuntament de Girona, 1994.
- AUTÈS, M. [et al.]. *L'exclusion, définir pour en finir*. París: Dunod, 2000.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Exclusión social*. Bellaterra: [s.n.], 2001.
- CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Les leçons du programme pauvreté 3*. Brussel·les: Comissió Europea, 1994.
- DE SOLA, J. L.; REDONDO, D.; GONZÁLEZ, J. S. *El partenariat en la lucha contra la exclusión social. ¿Un nuevo papel de los actores? ¿Cooperación forzada o competencia?*. Huelva: Universidad de Huelva, 2004.
- DURRLEMAN, A. *Rédefinir le travail social, réorganiser l'action sociale*. París: Documentation Française, 1993.
- ESTANYOL, V. [et al.]. «*El partenariat como estrategia de trabajo social comunitario*». A: *Cuadernos de trabajo social*, núm. 13 (2000), pàg. 253-268.
- ESTIVILL, J. «Partenariado y multidimensionalidad». A: *El partenariat y la exclusión*. Brussel·les: Animation&Recherche, 1993, pàg. 33-58.
- Pour sortir de l'exclusion*. Girona: Ajuntament de Girona, 2000.

## 2.6. ELS PLANS LOCALS D'INCLUSIÓ SOCIAL COM A OPORTUNITAT PER ANALITZAR LES PRÀCTIQUES

---

Marta Llobet<sup>86</sup>

### Resum

En aquest article es presenta la proximitat com a categoria d'anàlisi de les pràctiques que intervenen sobre l'exclusió social. Per tal d'analitzar-les disposem dels plans locals d'inclusió social com a bona eina d'aproximació a aquesta realitat. Així, doncs, es presenta aquesta proximitat com a categoria d'anàlisi de les polítiques públiques, dels dispositius i de les noves pràctiques. Tanca l'article una reflexió de la proximitat en relació amb les pràctiques d'intervenció social.

### Abstract

*In this article, proximity is reported as a category of analysis for the actions involved in social exclusion. To analyse these actions, we have the Local Plans for Social Inclusion as a good tool to bring us closer to this reality. Thus, the matter of proximity is reported as a new category of analysis for public politics, mechanisms and new working methods. Finally, we discuss proximity related to social intervention actions.*

Aquest article ha estat elaborat després de realitzar la sessió de formació en el marc del Seminari permanent de formació sobre els plans locals d'inclusió social (PLIS) i, com tota activitat que un cop realitzada permet ser reflexionada, ara canviaria el títol de la sessió que també encapçala aquest article: **la proximitat com a categoria d'anàlisi de les pràctiques que intervenen sobre l'exclusió social**.

### Els plans locals d'inclusió social com a oportunitat per analitzar les pràctiques

---

Els PLIS es proposen com a instruments i processos per poder afeblir els factors estructurals i fomentar l'autonomia de determinats col·lectius desafavorits, d'aquells que viuen en la pròpia pell els diferents esglaons que porten a la marginació i l'exclusió social. Es presenten en el marc d'una nova cultura del benestar que s'ha de construir a partir de polítiques que es plantegen com a noves. Aquestes, s'identifiquen des d'una lògica proactiva, integral i estratègica, per poder donar resposta a les necessitats més urgents, però sobretot per poder actuar amb mesures de tipus pal·liatiu, i de forma preventiva.

A partir dels PLIS es poden identificar en claus locals o microlocals les situacions o problemes socials que generen o poden generar exclusió social, els col·lectius que estan

---

<sup>86</sup> Doctora en sociologia i professora a la Universitat de Barcelona.

en situació d'exclusió o els emergents, que estan entrant en un procés que pot portar a la marginació, o els que estan en situació de vulnerabilitat i que, per tant, tenen possibilitats d'entrar en aquest tipus de processos de desafiliació social progressiva. També podem identificar els recursos presents als barris i a la ciutat que actuen per aconseguir la inclusió social, i que poden o no estar organitzats i funcionar en lògica de xarxa. El que no queda tan clar és si des dels PLIS podem conèixer si estem arribant o no a aquestes persones i col·lectius; o des dels serveis públics, d'iniciativa social o privats, i quines són les raons que fan que no s'arribi a determinats col·lectius. Aquesta pregunta esdevé capital per poder orientar de manera estratègica les actuacions. Aquest instrument també ens hauria de permetre poder conèixer i valorar les actuacions i les pràctiques que s'estan portant a terme a la ciutat?

Els PLIS proposen la necessitat d'adequar les accions a les diverses realitats territorials, i efectivament aquest és un element important, però també el de poder adequar les accions a les diferents realitats de les persones i col·lectius. Per poder establir aquesta relació necessàriament ho hem de fer a través de l'anàlisi de les actuacions i de les pràctiques presents en el territori i fins i tot més enllà d'aquest. En els principis orientadors del Pla d'inclusió social i cohesió social de Catalunya, elaborats d'acord amb el marc i l'estratègia europea, així com en altres documents,<sup>87</sup> trobem referències a les pràctiques, però en el desenvolupament d'aquest tipus de processos no sembla que tinguin un paper gaire central. Es pot argumentar que aquest tipus d'instruments no persegueixen aquesta finalitat, malgrat que puguin incidir-hi.

La tesi que es presenta en aquest article intenta mostrar la importància d'incorporar i revisar les pràctiques d'acord amb la perspectiva d'acció de la proximitat en el camp de la intervenció social. Aquest podria ser un altre dels nusos centrals dels plans, que es promouen en l'àmbit local per poder incidir davant el fenomen de la vulnerabilitat i de l'exclusió social. Parlem de pràctiques d'intervenció social i no de pràctiques de treball social, perquè la utilització d'aquests dos marcs d'acció varien d'un context a l'altre, segons els països i representacions que s'han construït els diferents actors professionals del camp social (Aballéa, 2000). Mentre per a uns el treball social faria de paraigua de tot aquest tipus de pràctiques socials, per a altres, només es tractaria d'aquelles pràctiques que realitzen els «treballadors socials», antics «assistents socials». Per tant, el terme *intervenció social*,<sup>88</sup> segons Mercier i Rejan (2000), permet incorporar les pràctiques dels treballadors socials i també d'altres actors del camp de l'acció social, fins i tot d'aquells que no són professionals, que poden ser voluntaris o amb un perfil més activista o militant.

---

<sup>87</sup> Vegeu GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE BENESTAR I FAMÍLIA (2006), *Pla per la inclusió social i la cohesió social de Catalunya*, vol. 1, i DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2008), *Plans Locals d'Inclusió Social*. Guia metodològica, Col·lecció Documents de Treball, Sèrie Benestar Social, 3.

<sup>88</sup> Contràriament podríem adduir que el concepte «intervenció» és portador d'un sentit en el qual només una de les parts interposa la seva autoritat (en aquest cas el professional) per introduir un canvi (en l'usuari).

L'anàlisi sobre l'ús dels conceptes i la seva evolució en el camp social, però també en el de la salut i en l'educació i la seva interrelació, sens dubte seria motiu de reflexió i anàlisi acurada. Aquest debat terminològic en claus estatals i transnacionals posa en evidència, com arreu, aquest tipus de controvèrsies que s'han orientat més des dels discursos autoreferencials, des de lògiques gremialistes/coorporatives i academicodisciplinàries, i no tant des de lògiques de coconstrucció, de retroalimentació de pràctiques i sabers. I, pel camí, ens hauríem de preguntar: fins a quin punt les pràctiques s'han anat modificant pels marcs institucionals i les necessitats organitzatives i no tant pels mateixos canvis en els perfils de la població, les seves necessitats i la redefinició de les seves problemàtiques? Fins a quin punt aquestes pràctiques s'han anat allunyant dels principis bàsics i «d'essència» del treball social, que és la relació amb el subjecte? La relació basada en els principis de justícia social, de dignitat i dels drets humans.

## **La proximitat com una categoria d'anàlisi de les polítiques públiques i dels dispositius i de les noves pràctiques**

La proximitat esdevé una categoria fonamental que s'utilitza per presentar les polítiques públiques que volen ser innovadores i properes a la realitat i als problemes dels ciutadans. Segons Alain Boudin (2005) la proximitat es pot associar amb una manera de fer política, malgrat que el seu caràcter multiforme fa que els seus efectes encara siguin incerts (Warin, 2004). Aquest terme, de la mateixa manera que el de participació, no és neutre ideològicament, i per tant té el risc de ser un discurs despolititzat i també despolititzant. La proximitat, com la mediació, pot ser un «nou concepte conjurador dels conflictes» (Lefebvre, 2007). Per tant, aquesta noció afecta la manera de preveure les formes d'intervenció de l'acció pública, però amaga certs paranys o perills (Wojcik, 2007).

Aquesta categoria també s'utilitza per redefinir dispositius i serveis, així com la manera de gestionar-los. Es parla de policia de proximitat, de justícia de proximitat o de serveis de proximitat, en al·lusió als serveis que es presten a domicili, en el lloc físic més proper al ciutadà. Per exemple, els serveis socials d'atenció primària s'identifiquen també com a serveis de proximitat perquè estan ubicats al barri com a unitat territorial més propera al ciutadà. El barri ha esdevingut una unitat territorial omnipresent que actua com a laboratori de la complexitat sociourbana malgrat que diferents autors n'han enunciat la desaparició, tal com ens assenyala Annick Germain (2005).

La proximitat s'utilitza també per poder identificar noves figures professionals emergents en el que Jean-Pierre Gaudin (1999) anomena noves professions de l'espai urbà i de l'acció pública local (en la mediació comunitària, en la comunicació, en la cultura, en el sector associatiu, etc.). Aquests professionals són portadors d'unes noves imatges i representacions socials, a través de rols renovats i normes d'acció amb valors que enriqueixen el seu treball i el presenten com a diferent d'altres. Així, en matèria de polítiques de proximitat, a poc a poc va penetrant una cultura de proximitat al voltant d'intercanvis i de la circulació d'experiències d'actors que estan implicats i compromesos amb projectes d'innovació local. Ara bé, perquè la proximitat no esdevingui només una retòrica, una

obligació discursiva, o un antídoto a la crisi del vincle social (Prades, 2005) s'ha de poder lligar a les pràctiques. De quines pràctiques estem parlant? D'aquelles que configuren el camp de la intervenció social, que són les que en el seminari i ara en aquest article intentarem analitzar.

Alguns dels treballs que s'han fet amb els actors socials que intervenen en el camp de l'exclusió social<sup>89</sup> mostren dubtes sobre la capacitat de resposta que aquests actors estan donant a partir de les seves pràctiques (Baillergeau i Bellot, 2007). Aquests treballs de recerca s'han plantejat amb la finalitat de poder autovalorar l'adequació i la pertinença de les seves accions en relació amb les necessitats de les persones i col·lectius que estan en situació vulnerable. Així, malgrat que en les darreres dècades el «saber fer» dels actors del camp de la intervenció social s'ha desenvolupat, diversificat i enriquit considerablement, al mateix temps han evolucionat els marcs de la seva acció en dues tendències que es presenten com a contradictòries.

D'una banda, la sortida de l'era industrial i el replantejament de l'assalariat i de les proteccions que estaven associades a aquest, condueix a l'emergència de noves formes de vulnerabilitat social que contribueixen a la multiplicació i complexificació de les problemàtiques, a les quals els actors del camp de la intervenció social havien de fer front.<sup>90</sup> D'altra banda, des del desenvolupament de l'Estat del benestar les polítiques socials, que eren la base de les pràctiques d'intervenció social, han experimentat profundes transformacions. La infiltració de principis neoliberals en les polítiques públiques ha contribuït a la precarització dels mitjans assignats a la intervenció per part dels poders públics. La simultaneïtat d'aquests dos corrents alimenta els dubtes dels actors de la intervenció social, que es qüestionen com aquests canvis afecten les seves pràctiques. Com repercuteix aquesta evolució i canvi de tendència en les pràctiques d'intervenció social? Com afecten aquestes mutacions les pràctiques institucionals, comunitàries i de tipus associatiu? Podran donar resposta de manera eficaç i duradora a les necessitats que tenen els col·lectius vulnerables?

La recerca<sup>91</sup> esdevé necessària per poder fer emergir la mirada dels actors del camp de la intervenció social i també de les persones i col·lectius que viuen vulnerabilitats que poden arribar a excloure. A través d'aquests actors podrem arribar a conèixer els sen-

---

<sup>89</sup> Malauradament en català i castellà no disposem d'un concepte que aplegui a tots els actors del camp de la intervenció social, siguin professionals, voluntaris o amb un perfil més militant. En francès el concepte «*intervenants sociaux*» i en anglès «*practioners*» agrupen a tots aquests actors que intervenen en un mateix camp d'acció.

<sup>90</sup> Les mutacions de les problemàtiques sobre les quals han d'actuar els actors del camp de la intervenció social han estat objecte d'una extensa literatura a Europa. Entre altres obres recents poden citar (Soulet, 1997; Chopart, 2000; Ion, 2005; Mayer, 2002; Lamoureux *et al.*, 2002; Bourque *et al.*, 2007).

<sup>91</sup> Sobre el tema objecte d'aquest article, un equip d'investigadors de Mont-real, Amsterdam i Barcelona estem duent a terme una recerca: «*Proximité et citoyenneté en milieu urbain. Les leçons de la pratique au Québec, aux Pays-Bas et en Espagne*». Aquesta recerca està finançada pel programa «*Citoyenneté urbaine*» pel PUCA de França.

tits, valors, representacions i estratègies que activen davant aquesta realitat. Aquestes recerques<sup>92</sup> que s'han realitzat fins ara sobre el tema ens conviden a reflexionar sobre el concepte de proximitat lligat a les pràctiques d'intervenció social. La pregunta que ens fem ara és quin lloc ocupa la proximitat a l'hora de pensar i desenvolupar les pràctiques d'intervenció social en relació amb l'exclusió social i de quin tipus de proximitat estem parlant?

Algú podria dir que molts dels dispositius en el camp dels serveis socials o en el de la salut ja s'anomenen serveis de proximitat. Aquest canvi és només una categoria discursiva, o per contra comporta un canvi dels referents d'acció i de les pràctiques? La proximitat pot ser una percepció, una representació o una categoria pràctica i aquestes diferents categories no coincideixen necessàriament. Els serveis d'atenció primària en el camp dels serveis socials o de la salut s'han passat a identificar com a serveis de proximitat, però sobretot contacten i es relacionen amb les persones un cop aquestes arriben al servei. Per tant, molts d'aquests serveis estan orientats des d'un model que podríem anomenar «proximitat passiva». Què passa amb les persones que no arriben als serveis? O amb les que van rebotant d'uns serveis als altres? Com s'exerceix la proximitat amb les persones que estan excloses?

## La proximitat en relació amb les pràctiques d'intervenció social

Segons Pascale Jamoulle,<sup>93</sup> la proximitat fa referència a una postura de treball que permet apropar-se al subjecte, entrar en contacte i construir una relació amb la persona vulnerable que sovint es troba allunyada de les institucions. Es tracta de treballar «amb» i al «més a prop possible» d'ella (Roche, 2007). Aquest tipus de perspectiva d'intervenció en la literatura francòfona s'identifica amb el «travail de milieu, travail de rue o de proximité», mentre que en l'angloxassona es parla més d'«outreach», que seria anar a la recerca activa de la persona en el seu propi entorn. El treball de proximitat està relacionat amb diferents registres d'intervenció: clínic, de reforçament de vincles familiars i socials, experiències comunitàries, reducció de riscos, treball educatiu, enquestes socioetnogràfiques, etc.

Tanmateix, la proximitat també pot tenir sentits i efectes paradoxals. En el treball amb joves al Quebec que estan bàsicament al carrer, s'analitza l'actuació dels professionals des d'una «proximitat distant». El professional posa distància amb la subjectivitat dels joves del carrer considerant només els riscos que representen i intenta fer-los sortir dels seus llocs de reagrupament. Per a aquests professionals aquesta pràctica pot ser definida

<sup>92</sup> Algunes d'aquestes recerques es van presentar en un col·loqui organitzat l'any 2006 a Mont-real per Evelyne Baillergeau i Céline Bellot: «Mutations des politiques sociales et des formes d'intervention sociale professionnelle: enjeux et perspectives en Amérique et en Europe».

<sup>93</sup> Vegeu JAMOULLE, P. (2005) «La proximité», *Recherche et intervention sociale*, Les politiques sociales 3&4, pàg. 42-59.

com a pròxima, mentre que per als joves pot ser concebuda com a distant. Per a Michel Parazelli (2002) aquest tipus de proximitat es definirà com a distant entre els joves i el món instituït que vol canviar-los. Aquest món instituït defineix els joves només en funció de la distància a la norma, però no els considera com a subjectes o participants actius en la construcció de la vida social (Lapeyronnie, 1999).

La proximitat en relació amb el camp de les pràctiques d'intervenció social amb persones vulnerables fa referència a la manera de concebre l'altre (l'exclòs) i la manera d'actuar amb l'altre. En aquest cas, i possiblement a diferència d'altres pràctiques, la proximitat es presenta des d'una mirada i efecte «humanitzant» amb les relacions que es poden establir entre els agents socials i les poblacions excloses (LIPSKY, 1980). Es tracta de cercar i posar en marxa estratègies d'actuació que permetin reduir la distància social i subjectiva entre el professional i la persona que sovint s'identifica com a «usuari».

Hi ha qui presenta aquestes pràctiques com a noves i innovadores perquè es vinculen sobretot a la seva emergència durant la dècada de 1990. En aquell moment, els grups socials militants i associacions que treballaven amb la toxicomania estaven preocupats pel creixent deteriorament dels usuaris de drogues injectables. Aquests consideren que els esforços que s'estaven fent en matèria de prevenció de la sida i la toxicomania estaven massa allunyats de les condicions de vida de les poblacions considerades en «risc». Les seves reivindicacions tenen per efecte impulsar una altra mirada en la promoció de la salut: la difusió dels sabers preventius s'havia de concretar directament en el medi de vida de la població en risc (Bastien i altres, 2007).

Tanmateix, aquest tipus de pràctiques en molts països tenen arrels més llunyanes. Les experiències pioneres de treball social de la dècada de 1920 que es practicaven al «Settlement Movement»,<sup>94</sup> que s'impulsen al Regne Unit i els Estats Units, però que posteriorment s'estenen a altres països, en serien un primer exemple. D'altres, segons el context de cada país i territori, els trobaríem des de les experiències de treball social comunitari als barris a la dècada de 1970 (Domenech, 2005; Barbero i Feu, 2008) al voltant de les poblacions nouvingudes fruit de la immigració interna a l'Estat espanyol o el treball de carrer que més tard passa a anomenar-se treball en medi obert potenciat des de l'educació social (Comas i Funes, 2001). Aquest s'identifica sobretot a partir de les pràctiques d'intervenció social que es fan al carrer amb infants i joves en situació de risc o marginalització, per posar-ne només dos exemples.

En alguns països com el Canadà (Quebec) hi ha hagut una explosió d'aquest tipus de pràctiques inspirades sobretot amb el «travail de rue o de milieu». El treball de proximitat en aquest context es presenta de dues maneres diferents. Com una demanda d'acció preventiva per part dels responsables polítics, que introdueixen noves formes d'actuar i innovar en el camp social i sanitari, o com una pràctica que pot actuar com a senyal d'alerta. Aquesta segona es recolza en l'anàlisi de «l'altre» que fan els treballadors de

---

<sup>94</sup> Vegeu <http://www.infed.org/association/b-settl.htm> i [http://viswiki.com/en/Settlement\\_movement](http://viswiki.com/en/Settlement_movement).

proximitat i s'identifica com una pràctica reveladora de les desigualtats socials. Paradoxalment, en aquest cas esdevé un reflex del fracàs de la prevenció i de la lluita contra la pobresa (Degavre, Nyssens i Oulhaj, 2004).

Aquestes formes d'acció s'identifiquen com a innovadores perquè han esdevingut considerablement sofisticades i perquè suposen l'emergència de nous mitjans per arribar als objectius i reptes que d'altra manera no serien atesos. Es parteix de la concepció que els marcs institucionals acostumen a ser constrenyents i no faciliten o permeten aquest tipus d'acció (Klein, J. L. i Harrison, C. 2007). Per exemple, no es deixa de banda o es deriva a una persona perquè no viu en el sector on el professional intervé, això fa que sovint els professionals tinguin la percepció de treballar sense seguir els marcs instituïts de les organitzacions o fins i tot entrar en espais d'il·legalitat.

### **Característiques de les pràctiques de proximitat amb persones vulnerables**

|                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Proximitat activa</b>                                                                                                       |
| Recerca activa de la persona en els espais on es troba (carrer, espai públic, casa, etc.), en espais més informals que formals |
| Relació personal i directa des del principi (no hi ha filtres)                                                                 |
| Reconeixement del subjecte amb el qual es treballa la relació                                                                  |
| Principi de dignitat, respecte i drets humans                                                                                  |
| El canvi no es planteja com una condició o exigència de la relació o del pla de treball                                        |
| Escolta activa, conversa, vincle i acompanyament en el procés                                                                  |
| El temps i l'espai està més en funció de la persona i de les seves necessitats                                                 |
| Figura referent per millorar la confiança i l'autoestima                                                                       |
| Reveladora de les pràctiques dels col·lectius exclosos                                                                         |

La relació socioprofessional de proximitat quan s'intervé en el mateix medi de vida de la persona o col·lectiu vulnerable, marginat o exclòs comporta haver de redefinir el poder disciplinar. Quan el professional ha estat confrontat personalment en el terreny manifest del sofriment, de l'exclusió i de les desigualtats socials, aquest ha de poder reajustar el seu poder d'actuar en funció de les persones amb les quals intervé. Aquests actors socials del camp de la intervenció, sovint es troben en situacions en què per a certs ciutadans les possibilitats cap a un món millor són pràcticament inexistent, llunyanes o encara no s'entreveuen (Abbey-Huguerin i Lombrail, 2006).

## Bibliografia

---

- ABALLÉA, F. «Travail social et intervention sociale: de la catégorisation à l'identité». A: *Recherches et Prévisions*, núm. 62, 2000, pàg. 71-81.
- BAILLERGEAU, E.; BELLLOT, C. *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités?* Québec: Presses de l'Université du Québec, 2007.
- BARBERO, J. M. [et al.]. *El Treball Social a Catalunya 1932-1968*. Barcelona: Col·legi DTS i AS de Catalunya (2008, en premsa).
- BASTIEN, R. [et al.]. «Travail de proximité. De nouveaux ressorts pour l'intervention sociale?». A: *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités?*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2007.
- BOUDIN, A.; GERMAIN, A.; LEFEUVRE, M. *La proximité. Construction politique et expérience sociale*. Paris: L'Harmattan, 2006.
- BOURQUE, D. (dir.) [et al.]. *L'organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2006.
- BREVIOLIERI, M. *L'usage et l'habiter. Contribution à une sociologie de la proximité*. Paris: Economica, [2005?].
- COMAS, M.; FUNES, J. *Educadores i educadors de carrer: de l'opció ideològica a l'opció tecnicometodològica*. Finestra Oberta, núm. 20. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2001.
- CHOPART, J. N. *Les mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel*. Paris: Dunod, 2000.
- DEGAVRE, F.; NYSENS, M.; OULHAJ, L. «Innovation sociale et genre: le cas des services de grades-malades en Wallonie». A: *Solidarités collectives, famille et solidarité*. Vol. 1. Paris: L'Harmattan, 2004, pàg. 131-146.
- IGOP. *Plans locaux d'inclusió social. Guia metodològica*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.
- DOMÈNECH, R. *El Camp de la Bota: entre els afusellaments i el fòrum*. Barcelona: Hacer, 2005.
- GAUDIN, J. P. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences politiques, 1999.
- IGOP. *Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya. Visió, necessitats, conceptes, estratègia. Construint la resposta*. Generalitat de Catalunya, 2006.
- ION, J. (dir.) *Le travail social en débat*. Paris: La Découverte, 2005.
- JAMOULLE, P. «La proximité». A: *Recherche et intervention sociale*. Brussel·les: Service social dans le monde, 2007, pàg. 42-59.
- KLEIN, J. L.; HARRISON, C. *Innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2007.
- LAMOUREUX, H. [et al.]. *La pratique de l'action communautaire*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2002.
- LAPEYRONNIE, D. «Contre-monde. Imitation, opposition, exclusion». A: *Annales de la recherche urbaines*, núm. 83-84 (1999), pàg. 53-58.

- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy*. Nova York: Russel-Sage, 1980.
- MAYER, R. *Évolution des pratiques en service social*. Boucherville: Gaëtan Morin, 2002.
- MERCIER, C.; REJEAN, M. «Le travail social: nouveaux enjeux, nouvelles pratiques». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13 (2000), pàg. 15-25.
- PARAZELLI, M. «Pratiques corporelles identifications chez des jeunes de la rue: une lutte pour se «sentir réel». A: *PRISME: Corps, Cullture, Identité*, núm. 37 (2002), pàg. 130-142.
- PASCAL, J.; ABBEY-HUGUERIN, H.; LOMBRIL, P. «Inégalités sociales de santé: quels impacts sur l'accès aux soins de prévention?». A: *Lien social et Politiques-RIAC*, vol. 55 (2006), pàg. 115-124.
- ROCHE, P. «Les défis de la proximité dans le champ professionnel». A: *Nouvelle revue de psychologie*. Ramonville Saint-Agne: Erès, 2007, pàg. [??]
- SOULET, M. H. *Les transformations des métiers du social*. Fribourg: Éditions universitaires, 1997.
- WARIN, P. «La gestion de proximité à l'épreuve de politiques publiques en France.». A: *Démocraties métropolitaines. Transformations de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2004, pàg. [??]



## Part 3. Cap a una producció compartida del coneixement

---

Marta Fernández

És ben sabut que els PLIS són uns instruments volgutament innovadors en el disseny per poder donar cabuda a la multiplicitat de realitats socials i consistorials de Catalunya. I la innovació pressuposa coneixement i creativitat. D'altra banda, el Programa per al Desenvolupament dels PLIS de la Generalitat de Catalunya s'ha anat realitzant seguint els principis rectors següents:

- La debilitació dels factors generadors de processos d'exclusió i foment de l'autonomia.
- La superació del marc estricte dels serveis socials.
- L'adequació de les accions a les diverses realitats territorials.
- El treball en xarxa.
- **La producció i transferència de coneixement.**
- La sensibilització respecte del fenomen de l'exclusió social i el desenvolupament de polítiques innovadores per a la inclusió.

Els temes tractats fins ara en aquest document ja responen, en part, al fet de «conèixer» i, en alguns casos, al «coneixement compartit». Tanmateix, hem cregut convenient, tant al Seminari com en aquesta mateixa publicació, subratllar i, per tant tractar específicament, el tema de la producció del coneixement compartit. I és que volem defugir la imatge que el coneixement es produeix *per se* i, encara més, que es comparteix/transfereix sense tècniques, esforç ni intencionalitat. Lluny d'aquesta idea de producció espontània, el coneixement s'ha de pautar, guiar. Cal saber, d'entrada: «què es vol conèixer» i amb «quina finalitat». Si, a més, es vol que hi hagi una transferència, llavors cal reflexionar en «com i per quins mitjans» es compartirà i es transmetrà.

La multiplicitat i multidimensionalitat temàtica que abracen els PLIS, per una banda, i la quantitat d'actors i agents que es pretén que hi intervinguin, per l'altra, suposa que els continguts, metodologies i tècniques per aprendre siguin enormes. En aquest apartat introduïm dos articles que corresponen a àmbits que creiem significatius a l'hora de generar i compartir coneixement.

En el primer article es presentarà —més succintament del que voldríem— una metodologia que engloba el disseny, l'actuació i la investigació: la IAP, investigació-acció participativa. Aquest mètode esdevé molt interessant per aplicar en plans com el PLIS, ja que pressuposa la participació i implicació de la diversitat d'actors i agents al territori.

És, a més, una manera d'anar posant en comú els diferents coneixements dels actors per construir quelcom conjuntament, en aquest cas, un PLIS.

El segon article d'aquest bloc incideix sobre l'avaluació i la incidència en la importància d'aquesta en tant que procés d'aprenentatge. I, per tant, l'avaluació en tant que procés de generació de coneixement sobre allò que es fa, el com es fa així, la incidència que té, etc. No es podia presentar aquí una recepta exhaustiva, didàctica i concisa del que és l'avaluació. Això no obstant, ens ha semblat imprescindible destacar-la com a element significatiu i que forma part del mateix procés de creació-intervenció-aprenentatge.

### 3.1. EINES PER AL DESENVOLUPAMENT DE PLANS D'INCLUSIÓ SOCIAL: LA INVESTIGACIÓ-ACCIÓ PARTICIPATIVA (IAP)

---

Jordi Pascual<sup>95</sup>

#### Resum

La investigació-acció participativa (IAP) és un mètode d'investigació aplicada especialment adient per al disseny col·lectiu de plans estratègics de desenvolupament comunitari, com poden ser els plans d'inclusió social (PLIS). Ara bé, és necessari conèixer les seves potencialitats i limitacions de cara a saber en quines situacions resulta apropiada i optimitzar-ne l'aplicació.

#### Abstract

*The participatory investigation action (PIA) is an applied research method that is especially useful for the collective design of strategic plans of self-reliance, as they can be social inclusion plans. However, it is necessary to know its properties and limitations upfront in order to understand its suitability in each situation.*

#### Introducció

---

Des que el 1970, Orlando Fals Borda i els seus col·laboradors de *La Rosca* van iniciar a Colòmbia el seu projecte de posar la investigació en mans del poble i al servei de la transformació social,<sup>96</sup> la investigació-acció participativa (IAP) s'ha erigit com un referent metodològic, com una manera de fer dins del camp de les ciències socials. Fins i tot s'han celebrat congressos mundials específicament centrats en aquest mètode de recerca nou i innovador.

Però, què és la IAP? Per a Tomás Alberich, un dels membres destacats, juntament amb Tomás Villasante, de la Red CIMAS, veritable nucli difusor d'aquesta nova metodologia a l'Estat Espanyol, és

«un método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar» (Alberich, 1998)

Si comparem la IAP amb els altres mètodes d'investigació més clàssics, ja siguin quantitius o qualitius, ens adonarem dels elements del seu caràcter innovador.

---

<sup>95</sup> Jordi Pascual i Saüc és doctor en sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona i professor consultor de la Universitat Oberta de Catalunya. És responsable de l'àmbit de participació ciutadana de la Fundació Desenvolupament Comunitari.

<sup>96</sup> Sobre els orígens de la IAP, vegeu JIMÉNEZ-DOMÍNGUEZ (1991).

## ***La IAP com a mitjà d'intervenció social i de participació ciutadana***

En primer lloc, tal com es desprèn de la definició citada, estem davant d'un mètode que és alhora d'estudi i d'acció. Jo encara m'atreiria a dir més: es tracta d'un mètode d'intervenció social basat en la investigació participativa. És a dir, la recerca és un instrument de l'acció social, del treball social, si voleu. Això implica que la investigació està clarament orientada vers la pràctica. Més que centrar-se en un objecte d'estudi, la IAP s'orienta a la consecució d'uns objectius de canvi social.

Un segon element clau té a veure amb el component participatiu de la investigació. Com qualsevol altre mètode de recerca participativa, els actors socials que en la investigació clàssica formen part de l'objecte d'estudi, passen ara a ser subjectes actius o agents de la seva pròpia recerca. Aquest canvi és rellevant, ja que implica un canvi de paradigma respecte a la investigació clàssica. Podríem dir que passem d'un paradigma de l'objectivitat a un altre de la reflexivitat. Ja d'ençà de la revolució quàntica, la relació entre subjecte i objecte esdevingué problemàtica, i la idea positivista d'objectivitat va entrar en crisi; no en va, el subjecte, en el seu afany de conèixer, produeix canvis en l'objecte. A més, les teories de la complexitat entenen el camp social com travessat per diferents nivells de reflexivitat: el subjecte és alhora objecte de coneixement, així com l'objecte estudiat és alhora agent de coneixement. Doncs bé, podríem dir que, en sintonia amb aquestes idees, la recerca participativa assumeix el principi de reflexivitat i atorga al subjecte el rol de coneixedor de si mateix. Això està a to amb la pedagogia de l'alliberament de Paulo Freire, en el sentit que la recerca pot ser una eina per a la presa de consciència sobre les condicions d'existència de les persones.

Ara bé, la dimensió participativa de la IAP introdueix un repte nou a l'equip investigador, a saber, la necessitat d'equiparar, en el procés de recerca, el rol de l'investigador amb el dels actors socials. Això s'aconsegueix mitjançant el reconeixement que, d'entrada, qualsevol actor d'una comunitat i d'un territori disposa d'un saber sobre aquesta comunitat i aquest territori. Es tracta d'un coneixement socialment situat —és a dir, relatiu a la posició social ocupada— i eminentment pràctic, és a dir, precisament orientat a l'acció. Per tant, dur a terme un procés d'investigació-acció participativa comporta un ideal d'igualació del saber popular i del saber científic. Així mateix, cal dotar el procés dels mitjans pels quals s'iguali l'estatus dels agents que hi intervenen, siguin representants de les institucions polítiques, d'organitzacions econòmiques, ciutadania associada o no, o científics. Es tracta, doncs, de reconèixer la condició d'«experts» a cadascun dels actors, perquè cadascú domina una determinada parcel·la de saber i d'aplicacions d'aquest saber, normalment pràctic. Tomás R. Villasante ha proposat anomenar aquests actors, respectivament, experts polítics, experts metodològics i experts convivencials.

Ara bé, aquest reconeixement del valor *de partida* de cadascun d'aquests sabers no ha de restar capacitat crítica —en el doble sentit de qüestionament de llocs comuns, i de poder d'establir col·lectivament nous criteris de comprensió i acció— per anar més enllà del coneixement de sentit comú i arribar a plantejaments més estructurals i visions més aprofundides. Aquesta és, sens dubte, l'aportació dels investigadors —o experts meto-

dològics: donar eines als actors participants en la recerca per comprendre, tot prenent consciència crítica de les condicions de la seva situació social i personal. En síntesi, la igualació de sabers és més una condició de partida per assegurar el debat i la confrontació de visions en peu d'igualtat, més que no pas un «tot val igual», que seria sinònim de conformitat social anul·ladora del canvi perseguit.<sup>97</sup>

Aquest treball conjunt, d'implicació dels diferents actors, que incorpora d'entrada els seus respectius sabers en el procés de recerca, es porta a terme, com veureu, en dos àmbits: el polític, en què es tracta d'assolir un pacte sobre els objectius de l'acció que es vol dur a terme i gestionar-lo a través d'una comissió de seguiment, que és la dipositària del control formal del projecte i del seu desenvolupament. Tant a l'hora de posar-se d'acord en els termes del projecte com en les convocatòries, cal que hi siguin representats els poders polítics (institucions) i, si escau, econòmics, les entitats civils (associacions) i sectors de la ciutadania no associats (grups informals, líders veïnals, etc.).

L'altre nivell d'implicació és el de les tasques de recerca pròpiament dita. Per tal de fer partícips de les decisions tècniques que es prenen per part de l'equip investigador, així com per ajudar en l'obtenció i la interpretació de les dades i la comunicació dels resultats obtinguts, és molt recomanable formar un «grup d'investigació-acció participativa» (GIAP). Habitualment integren aquest grup persones del territori amb disponibilitat de temps i, sobretot, amb capacitat (saber pràctic) per moure's per l'entorn amb llibertat (no solen ser precisament els representants formals o líders veïnals, que acostumem a estar més marcats «políticament»).

### ***D'Amèrica a Europa***

Curiosament, la investigació-acció participativa que utilitzem avui a Europa és deutora d'aquells grups que a les dècades de 1970 i 1980 la van experimentar a Llatinoamèrica, com el ja citat de La Rosca de Investigación y Acción Social de Fals Borda, o el de la psicologia de l'alliberament de Maritza Montero. Però a la vegada, els seus creadors —vinculats a l'església presbiteriana— la van idear des de Suïssa, lloc on estudiaven Fals Borda, Castillo i Libreros, això sí, tot pensant a tornar a la seva Colòmbia natal.

Aquest viatge d'anada i tornada entre Europa i Amèrica marcarà el destí del nou mètode d'investigació: en els primers temps, vinculat directament amb projectes revolucionaris nats propers al marxisme; més tard, a la dècada de 1980, emprat per diferents moviments d'alliberament social, acabarà fent el salt entre aquesta dècada i la següent de nou a Europa com a eina de desenvolupament comunitari i transformació social. És clar que, un cop travessat l'Atlàntic, la IAP acabarà adaptant el seu potencial transfor-

<sup>97</sup> Aquest aprofundiment en el coneixement de les causes profundes de la situació d'una comunitat o col·lectiu, es tradueix en l'exercici de la IAP de passar dels temes sensibles que apareixen en les primeres converses amb els actors, als temes estructurals que van emergint d'una anàlisi contrastada amb més deteniment en els tallers i espais de treball de recerca col·lectiva.

mador a les noves condicions socials i polítiques. Si ara queda lluny el seu ús com a mitjà al servei de la revolució, no deixa de ser un valuós instrument alhora per a la millora de les condicions de vida dels sectors més populars —és a dir, amb més risc d'exclusió social— i per promoure el pas d'una democràcia merament representativa a una democràcia participativa.

Ara bé, perquè aquest mètode pugui desplegar totes les seves potencialitats de transformació social i mobilització ciutadana, cal que es donin un seguit de condicions d'aplicació. Són les seves condicions de possibilitat, que veurem a continuació, abans d'entrar en les utilitats pràctiques de la IAP per promoure processos d'inclusió social.

## **Condicions de possibilitat i utilitats de la IAP. La seva aplicació als plans d'inclusió social**

---

Ja dins del marc europeu, la investigació-acció participativa —com hem vist— ha esdevingut principalment un eina metodològica, i s'ha fet un lloc dins del ventall de mètodes d'investigació en ciències socials. Ara bé, no sempre es donen les condicions idònies per poder aplicar amb èxit una IAP. Aquesta cura en la selecció d'un marc adequat d'aplicació, prové, sobretot, del fet que aquest mètode integra en un mateix procés investigació, intervenció i participació ciutadana. D'aquí la seva complexitat: a les condicions tècniques que requereix qualsevol recerca (autonomia de l'equip investigador, recursos tècnics...), la investigació-acció participativa suma la necessitat d'unes condicions polítiques, que són similars a les que requereix qualsevol procés de participació ciutadana.

### ***Condicions polítiques per a la realització d'una IAP***

Així, doncs, com qualsevol procés participatiu, una investigació-acció participativa necessita que es compleixin els requisits mínims següents:

- a) Cessió de poder per part dels qui ostenten poder polític. És a dir, es tracta de partir d'un compromís ferm del govern de la institució o de l'entitat que promou la recerca; però amb això no és suficient. Aquesta cessió de poder és compatible amb un lideratge polític clar per part de qui promou i avala el procés.

D'altra banda, cal que, a partir d'aquest primer plantejament que suposa l'obertura d'un procés participatiu, hi hagi una

- a) Predisposició per part dels actors socials principals de la comunitat o societat civil, que permeti arribar a un acord inicial, al voltant d'un projecte consensuat; i, en tercer lloc, cal que hi hagi
- b) Voluntat política per part dels promotors del projecte d'obrir el projecte a la participació del màxim d'actors socials durant el procés, inclosos els de major risc o situació d'exclusió social.

## Característiques tècniques

Des d'un punt de vista merament tècnic o metodològic, entre les condicions que ha de presentar el context d'aplicació d'una IAP perquè sigui aplicable, hi ha:

- a) Definició d'un problema o objecte final de la intervenció i, en conseqüència, aco-tació dels temes a investigar. Es tracta, a més, de definir molt clarament quin és el tema de l'agenda política que s'obre al debat i a la deliberació ciutadana, mitjan-çant la investigació-acció participativa.
- b) Predisposició dels professionals de l'administració a col·laborar. Resulta clau dis-positar de referents professionals de les àrees de les organitzacions concernides, que facilitin la tasca de l'equip de recerca i puguin esdevenir aliats en el procés de treball.
- c) Tot i no ser un requisit *sine qua non* (es pot concebre una IAP portada per equips tècnics propis de l'entitat promotora), és recomanable que el procés sigui coman-dat, si més no, en la primera fase per un equip extern (experts metodològics), que dinamitzi el procés, sense decantar-se per cap dels actors socials en joc.
- d) Respecte a l'autonomia de l'equip tècnic. Encara que es tracta d'un element bàsic en qualsevol recerca, cal tenir-lo en compte aquí especialment, ja que la mateixa complexitat de la IAP comporta conjugar els nivells polítics i tècnics, sense confon-dre'ls.
- e) Voluntariat sorgit de la ciutadania per col·laborar amb —i de fet integrar-se en— l'equip de recerca. És un element que dóna qualitat a la investigació i que, mitjan-çant una tasca formativa sobre el terreny, resulta una garantia per a la sostenibili-tat del procés, més enllà del període en què es porta a terme la IAP.

D'altra banda, per a l'aplicació d'una IAP encara cal tenir en compte algunes caracte-rístiques generals d'aquest mètode que tenen a veure amb les seves potencialitats. Així, tant la seva capacitat d'aplicar-se en contextos especialment complexos —fins a un cert llindar de conflictivitat— com de generar més enxarxament —és a dir, més capital social per als actors en joc— determinen en quins casos és convenient la seva elecció i en quins altres hem de recórrer a altres mètodes d'intervenció. Això es tradueix, bàsicament, en la necessitat de disposar d'alternatives metodològiques (per exemple, la mediació comuni-tària) i de terminis de realització llargs (9 a 12 mesos, com a mínim).

## Aplicabilitat de la IAP

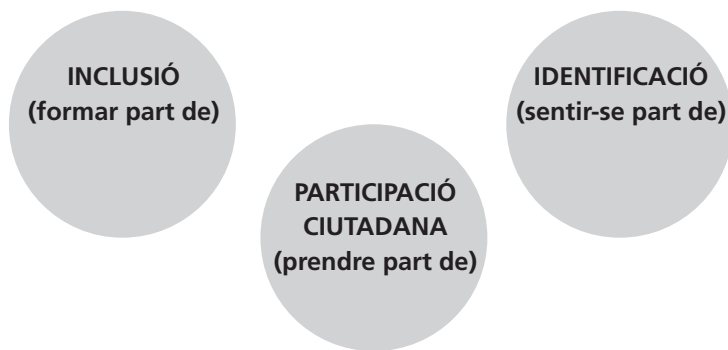
| És aplicable a                                        | No és aplicable a                                       |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Dissenyar polítiques públiques en contextos complexos | Gestió i resolució de conflictes (mediació comunitària) |
| Creació d'enxarxament a llarg termini (9-12 mesos)    | Intervencions <i>express</i> (a curt termini)           |

## **Aplicació en un PLIS**

Un cop considerades les condicions de possibilitat d'un procés d'investigació-acció participativa en general, m'interessa aquí assenyalar els beneficis que aquest mètode de recerca pot aportar en la fase de diagnosi i disseny d'un pla d'inclusió social (PLIS).

En primer lloc, una de les característiques més definitòries de la IAP és fer partícips el major nombre —i, sobretot, el més divers— possible d'actors socials del territori en el coneixement de la seva situació, en la definició d'objectius i estratègies per millorar-la i en la posada en pràctica d'actuacions per assolir-los. Precisament, la investigació-acció participativa és una eina ideada per incorporar el màxim d'actors socials en el disseny i desenvolupament de polítiques públiques, des del seu inici. Com veurem a continuació, en totes les fases d'una IAP hi ha l'imperatiu d'aconseguir la implicació d'una diversitat d'actors, entre els quals són clau els col·lectius més marginals o amb més risc d'exclusió social. Això no sempre és fàcil. Sovint es tracta de persones amb poc hàbit de participació ciutadana o amb poc temps per dedicar a convocatòries que tenen a veure amb qüestions que l'afecten. Ara bé, si qualsevol procés de recerca sobre els processos d'exclusió i inclusió social —fet des de qualsevol enfocament metodològic— ja incorpora la seva veu, mitjançant un seguit de tècniques podríem dir-ne *diferides*, a través sobretot d'entrevistes o qüestionaris; la investigació-acció participativa aspira a aconseguir la seva involucració en viu i de manera continuada en els diferents moments de diagnosi, disseny i execució d'una política d'inclusió social. Hi ha tot un repertori de tècniques de treball grupal que pretenen afavorir aquesta implicació directa.<sup>98</sup>

Maritza Montero (2003: 59-91) ha copsat molt bé aquesta interrelació estreta entre participació ciutadana, identificació i inclusió social; que promouen metodologies de proximitat i de procés com la IAP.



D'altra banda, entre les característiques tècniques de la IAP, cal esmentar el fet que tot el treball de recerca i participació ciutadana culmina en l'elaboració d'un pla integral

<sup>98</sup> Sobre tècniques de debat grupal i altres dinàmiques de grup, vegeu Martí (2006).

d'acció; la qual cosa la fa especialment idònia per iniciar un procés que ha d'acabar amb el disseny d'un pla d'inclusió social. A continuació, veiem amb més detall les fases de què consta una investigació-acció participativa i com condueixen a l'elaboració del que pot ser el pla d'inclusió social d'un territori.

**Fases d'una IAP i la seva aplicació flexible**

El gràfic que reproduïm més avall conté les quatre fases en què podem dividir una investigació-acció participativa, segons un ordre estàndard i seguint una lògica teòrica. Així, el procés s'inicia amb l'acord inicial entre els agents clau d'un territori (l'equip de govern, l'oposició, les associacions més fortes i altres grups rellevants, en el cas de l'àmbit local), que permet un procés de diagnosi participativa, que ha de donar veu i obrir espais de reflexió i proposició a tots els grups socials presents en l'àmbit d'intervenció (fase 2), fins arribar a un punt d'obertura màxima en què es posen damunt la taula totes les visions, totes les problemàtiques i totes les propostes, moment en què s'imposa ja un debat orientat a la prioritització de propostes i a l'elaboració de línies estratègiques d'actuació (fase 3), per tancar així un pla d'intervenció integral, que en el nostre cas pot ser el PLIS, i portar-lo a terme en la fase 4.

| Fases d'una investigació-Acció participativa (IAP) |                                    |                                     |                                    |
|----------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Fase1                                              | Fase 2                             | Fase 3                              | Fase 4                             |
| Participació><br>Acció><br>Recerca                 | Recerca><br>Participació><br>Acció | Participació><br>Recerca><br>Acció  | Acció><br>Participació><br>Recerca |
| Negociació de l'encàrrec                           | Diagnòstic inicial                 | Planificació i consens<br>propostes | Intervenció                        |
| Pacte sobre objectius múltiples                    | Sociogrames<br>Mapes de discursos  | Fluxogrames<br>Tallers              | Treball comunitari                 |

Font: elaboració pròpia a partir d'un esquema de Tomás Rodríguez-Villasante.

Una de les claus en l'èxit d'un procés de recerca participativa d'aquesta mena rau, precisament, a saber gestionar adequadament els esmentats moments d'obertura i de tancament, que permeten resoldre —sempre provisionalment— la tensió entre la necessària inclusió de cada cop més veus i visions i, per tant, d'actors socials, i l'obligada rendició de comptes sobre la base d'uns resultats que es corresponguin amb els objectius —bé inicials, bé reformulats durant el procés. És a dir, es tracta de conjugar inclusió i eficàcia.

Per fer-ho, de vegades cal adaptar l'esquema teòric de fases al moment en què es troba el territori on apliquem la IAP, de manera que es poden introduir algunes variants, com ara:

- a) Aplicació de la IAP un cop ja dissenyat el pla d'inclusió social. En aquest cas, es tracta de reobrir un procés de discussió dels objectius i actuacions programades, tenint en compte els resultats assolits i en vista d'una obertura dels actors que hi estan involucrats.
- b) Partir d'una o més actuacions concretes —ja aprovades i dotades de recursos— per, a partir d'aquí, incentivar la participació dels actors clau en l'elaboració d'una planificació més global i estratègica.

Sigui quin sigui el moment de l'arrencada del procés i l'ordre d'execució de les fases, en el gràfic hem recollit algunes tècniques útils per a les diferents comeses i objectius que ens anem marcant en cada fase. A continuació, n'expliquem les utilitats d'algunes.

## Utilitats d'algunes eines emprades en IAP

---

En un altre lloc he explorat l'ús d'algunes eines procedents de la investigació social, de les dinàmiques de grup o d'altres àmbits de les ciències socials aplicades, per al treball comunitari (Pascual, 2009). Aquí em centraré en aquelles que considero centrals en una IAP aplicada a l'arrencada i el desenvolupament d'un pla d'inclusió social. Em refereixo al sociograma —clau en la fase de diagnosi, però igualment útil per al disseny d'estratègies i per a l'avaluació del procés— i dues eines de gestió de la participació: el grup d'investigació-acció participativa (GIAP) i la comissió de seguiment.

### *El sociograma*

El sociograma és un mapa d'actors socials, que permet representar la posició que ocupen i les relacions socials que mantenen entre si. Es tracta d'una tècnica que sintetitza gràficament el conjunt de relacions que caracteritza una comunitat o societat determinada, en relació amb un tema o objecte d'interès concret. Emprat habitualment en els estudis etnogràfics, en la recerca participativa és utilitzat amb fins de transformació social.<sup>99</sup>

El mapatge és clau en un procés de recerca participativa. Com diu Villasante (2002: 120), en el diagnòstic participatiu cal arribar a identificar conjunts d'acció, és a dir, entramats d'actors i relacions significatives, a partir dels quals discutir amb els agents concrets una estratègia que promogui sinergies entre aquests agents. Aquesta estratègia és l'embrió del disseny d'una programació integral, de l'estil d'un pla d'inclusió social.

En la seva aplicació en processos d'IAP, hi trobem almenys les potencialitats següents:

- a) eina per al diagnòstic participatiu. Un cop explicat com s'elabora, pot ser utilitzat en reunions del grup d'investigació-acció participativa (GIAP), en tallers o grups de treball, per tal de construir interpretacions de les relacions que caracteritzen la societat estudiada i els agents que la constitueixen;

---

<sup>99</sup> Per a una presentació de l'ús de sociogrames en processos d'IAP, amb exemples pràctics, podeu consultar Martín, P. (2001).

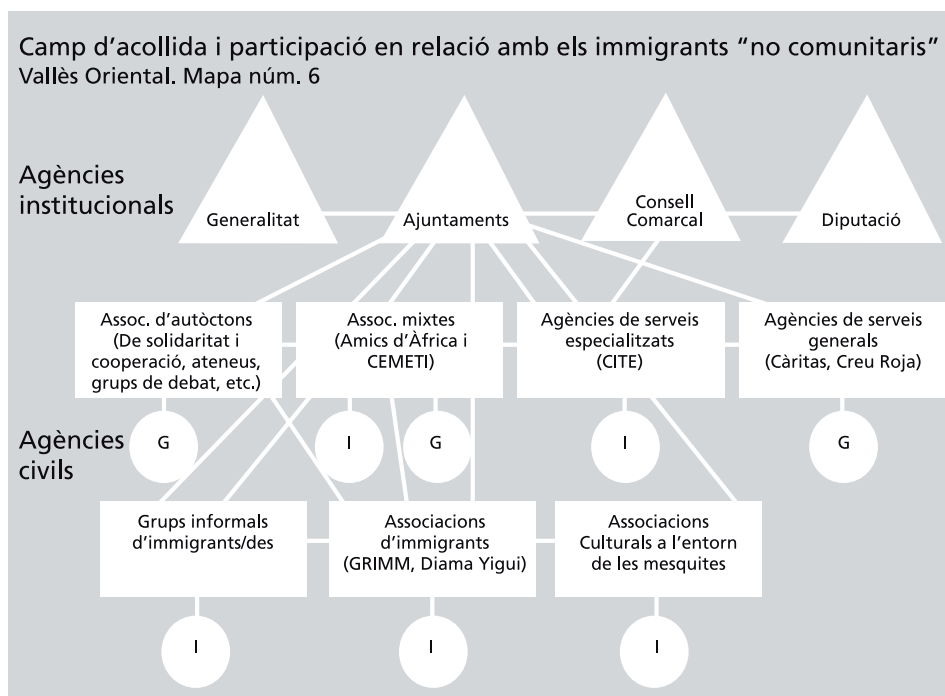
- b) instrument d’avaluació, tot contrastant l’entramat de relacions a l’inici, durant i al final de la nostra intervenció, la qual cosa permet contrastar amb els agents si la IAP està generant sinèrgies en la direcció buscada; i
- c) esdevé una carta de navegació bàsica per plantejar i debatre qualsevol estratègia d’intervenció.

Per a la representació d’un sociograma, necessitem un llenguatge bàsic, és a dir, un conjunt de signes que ens permeti significar tipus d’agents socials, tipus de relacions entre agents, tipus de xarxes, etc. A continuació us oferim una taula dels signes principals que solem utilitzar a l’hora de fer mapes socials. Això no vol dir que no se’n puguin crear més o que un signe pugui ser utilitzat en sentits diversos segons el tipus de temàtica que ens ocupi (per exemple, si ens interessa representar consells municipals, en lloc de programes; llavors podem utilitzar l’el·lipse en aquell primer sentit).

**Simbologia d’un sociograma**

| Valor significat                                     | Símbol                                                                               |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. TIPUS D’AGENT</b>                              |                                                                                      |
| 1.1. Agent que ostenta el poder polític (institució) |    |
| 1.2. Associació o entitat cívica                     |    |
| 1.3. Grups informals                                 |    |
| 1.4. Ciutadania                                      |     |
| 1.5. Organismes col·legiats (consells)               |   |
| <b>2. TIPUS DE RELACIÓ</b>                           |                                                                                      |
| 2.1. Densa i formal                                  |  |
| 2.2. Densa i informal                                |  |
| 2.3. Feble i formal                                  |  |
| 2.4. Feble i informal                                |  |
| 2.5. Conflictiva                                     |  |
| 2.6. Relació buida                                   |                                                                                      |

Mitjançant aquests signes i traços podem significar, bàsicament, dues coses: la posició dels diferents agents en el camp social considerat (pot ser un barri, un poble o una comarca en relació amb algun tema, que permeti acotar i precisar les relacions) i el tipus de relacions que mantenen uns agents amb els altres. Pel que fa a la posició, cal tenir en compte dos elements espacials: l'eix dalt-baix, i el pla centre-perifèries. En relació amb el primer eix, habitualment, se situen a la part alta del mapa els agents que ostenten el poder polític (governos municipals, comarcals, provincials, etc.) o econòmic (grans empreses); a la part mitjana, les entitats cíviques; i, a la part inferior, els grups informals i els diferents sectors de la ciutadania. Respecte al segon eix, cal procurar col·locar al centre els agents que presenten més enllaços amb altres agències i en llocs perifèrics els qui hi mantenen menys relacions. Així mateix, utilitzant fletxes, podem representar el sentit dels fluxos que alimenten la relació, que poden ser de recursos econòmics, humans, de sabers... i que poden concretar-se en relacions unidireccionals o bidireccionals.



Exemple de sociograma

### ***El GIAP i la sostenibilitat del procés***

El grup d'investigació-acció participativa (GIAP) és una tècnica clau del procés d'IAP, perquè possibilita la incorporació de ciutadans i ciutadanes de peu —allò que Villasante denominava *experts convivencials*— a l'equip de recerca. Així anomenem GIAP el grup mixt format per professionals de les ciències socials i veïns de la comunitat que té com a

missió participar en el dia a dia del procés. Constitueix un instrument de primer ordre de capacitació de persones de la comunitat en les tasques pròpies d'una investigació social i, si es van teixint els vincles socials que el mateix procés comporta, aquests membres veïnals de l'equip de recerca poden esdevenir un grup qualificat que actuï, a la llarga, com a nuclis promotors de noves actuacions participatives.

En la composició d'un GIAP és preferible que hi hagi igual o major nombre de veïns que d'investigadors, per evitar que els primers se sentin aclaparats pels segons. Per tant, per a un equip de dos investigadors, caldria comptar amb un mínim de tres persones del veïnat. Es tracta de buscar, preferentment, gent de la base associativa (no directius, que ja participen en la comissió de seguiment, com veurem) o no associada.

La finalitat del grup d'investigació-acció participativa és assolir un alt grau de coresponsabilitat i protagonisme dels veïns participants al llarg del procés. Més precisament, tot i que anirà en funció de la seva disponibilitat d'anàlisi i d'acció, es pretén que facin les aportacions següents:

**a) Quant al disseny de la recerca:**

- proporcionar informació contextual sobre el territori i la comunitat
- ajudar a elaborar els sociogrames
- participar en el disseny de les eines de recerca (guions d'entrevista)
- proporcionar i dur a terme contactes amb la ciutadania
- acompanyament en les entrevistes

**b) Quant a l'anàlisi del material de camp,** es tracta de posar en pràctica el principi de reflexivitat, aquell pel qual les persones objectes d'estudi esdevenen subjectes del seu propi coneixement com a comunitat:

- contextualització i lectura crítica dels discursos

**c) Pel que fa a la generació de processos en la comunitat:**

- generar nous processos formatius
- discutir i elaborar propostes
- transformar-se en grup o nucli promotor de noves iniciatives de participació ciutadana

El ritme de les sessions de treball variarà, segons la fase de la IAP (serà més intensa a les fases de diagnosi i de debat i elaboració de propostes), i pot oscil·lar entre les reunions setmanals i les quinzenals.

### ***La Comissió de seguiment o la gestió política del procés***

Si el GIAP és un espai de capacitació d'agents de la comunitat en la recerca participativa i un nucli de dinamització comunitària, la comissió de seguiment (CS) és l'òrgan de gestió política del procés d'IAP. Es tracta d'obrir el comandament del procés als agents de la comunitat, ja siguin aquests representants institucionals, com ara líders associatius o comunitaris, o qualsevol persona que vulgui formar-ne part. Aquí ens regim pels principis d'inclusió i d'igualació de sabers que han de caracteritzar tot procés d'investigació-acció participativa.

El nombre d'integrants de la comissió de seguiment pot superar els 15 o 20 i, de fet, serà un indicador de qualitat del procés el fet que es vagin incorporant agents significatius —com per exemple, representants de col·lectius minoritaris— durant el procés d'IAP. Es pot proposar als membres inicials que proposin nous integrants per a posteriors convocatòries.

Els objectius principals de la CS són:

- Seguiment, supervisió i reorientació de la recerca.
- Plantejar i debatre els punts de vista sobre els temes tractats.
- Debatre i negociar propostes.

El ritme de convocatòria és menor que en el cas del GIAP. N'hi ha prou amb una periodicitat bimestral o trimestral (per exemple, coincidint amb l'inici o acabament d'una fase). La comissió de seguiment no ha d'interferir en el dia a dia, que és cosa del GIAP i de l'equip tècnic. Ara bé, aquests darrers han d'informar dels resultats del procés de recerca participativa i els seus informes han de ser validats per la CS.

## **De la creativitat social a la planificació i l'avaluació**

---

Hem vist fins aquí un seguit d'eines metodològiques de què se serveix la IAP per assolir els seus objectius, que tenen a veure amb obrir processos d'investigació participativa per a la transformació social, i s'orienten segons els principis de la inclusió social, la igualació de sabers i la reflexivitat. Hem fet una petita tria d'algunes de les tècniques més significatives, sobretot per al procés inicial de diagnosi participativa; però n'hi ha moltes d'altres que estan pensades per despertar la creativitat social, per ajudar a generar noves propostes i a ordenar-les, prioritzar-les i programar-les de cara a fer-les operatives (fase de planificació estratègica); però també per, un cop dutes a terme, poder ser avaluades.<sup>100</sup>

Tot plegat per mostrar que la investigació-acció participativa és un bon instrument per dissenyar i impulsar plans d'inclusió social. No en va, és un mètode que permet la inclusió dels grups amb risc d'exclusió social durant el procés —i no només al final— d'elaboració d'aquests plans. Per a la IAP, el mètode és tan important com el resultat final; el com, tan rellevant com el què.

---

<sup>100</sup> Per a una guia de tècniques per a la participació ciutadana vegeu, a més del citat Martí (2006), Villasante (2001).

## Bibliografia

---

ALBERICH, T. «Introducción a los métodos y técnicas de investigación social y a la investigación-acción participativa». A: *Cuadernos de la red*, núm. 5, 1998, pàg. 31-41.

JIMÉNEZ-DOMÍNGUEZ, B. «Investigación ante acción participante: una dimensión desconocida». Ponència presentada en el Simposi «Construcción y Crítica de la Psicología Social», durant el XXIII Congrés de la SIP (San José de Costa Rica, 7.12.1991).

MARTÍ, J. *Tècniques participatives per al debat grupal. Eines per a la participació ciutadana*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

MARTÍ, J. «La investigación-acción-participativa. Estructura y fases». A: *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1*. Barcelona: El Viejo Topo, 2000, pàg. [??].

MARTÍN, P. «Mapas sociales: método y ejemplos prácticos». A: *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2*. Barcelona: El Viejo Topo, 2001, pàg. 91-114.

MONTAÑÉS, M. «El diseño del proyecto de investigación/planificación social participada». A: *Praxis participativas desde el medio rural. Construyendo ciudadanía/6*. Madrid: Iepala Editorial, 2003, pàg. [??].

MONTERO, M. *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

PASCUAL, J. (2009) «Eines per al treball en xarxa: el sociograma i el DAFO». A: *Revista Guix, elements d'acció educativa*, núm. 357, 2009 (en premsa).

RODRIGUEZ-VILLASANTE, T. «Procesos para la creatividad social». A: *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2*. Barcelona: El Viejo Topo, 2001, pàg. 11-39.

RODRIGUEZ-VILLASANTE, T. *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*. Montevideo: Nordan-Comunidad, 2002.



## 3.2. NOTES SOBRE AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES SOCIALS. LA IMPORTÀNCIA DE L'AVALUACIÓ COM A PROCÉS D'APRENENTATGE<sup>101</sup>

---

Jaume Blasco i Joan Subirats<sup>102</sup>

### Resum

En el text es plantegen alguns interrogants generals sobre l'avaluació de les polítiques públiques. Més en concret, es treballen les distincions entre avaluar en l'àmbit públic i en l'esfera privada; es repassen posteriorment els diferents tipus d'avaluació segons els objectius d'aquesta; per acabar aquesta primera part amb algunes precisions sobre les motivacions que empenyen a l'avaluació i els possibles usos d'aquesta. En una segona part, l'article se centra més pròpiament en les polítiques socials, tractant d'analitzar les especificitats d'aquestes polítiques sectorials, sobretot fent referència a la determinació d'objectius i construcció d'indicadors. En la part final s'apunten alguns aspectes sobre les potencialitats de l'avaluació i el seu paper actual en temes com el que s'anomena «treball en xarxa» en el camp de les polítiques públiques.

### Abstract

*This text approaches some of the open issues facing public policy evaluation, such as the differences between the public and the private spheres and the different evaluation models that can be used according to the stated objectives. This first section ends with some considerations on the motives behind evaluation and its possible uses. The second section of the article concentrates more specifically on public policy, aiming to present the specificities of such sectoral policies, mainly in relation to goal-setting and indicator design. The final paragraphs explore some of the potential uses of evaluation and its role in the highly networked field of current public policy.*

### Què té de particular avaluar polítiques públiques?

---

Sembla força clar que avancem cap a una notable generalització dels processos d'avaluació de polítiques públiques. Processos d'avaluació que complementin els clàssics processos de control de legalitat comptable, hegemònics en les administracions públiques.

---

<sup>101</sup> Aquesta és una versió notablement modificada de textos anteriors que van servir de base en ponències de congressos i jornades, i que com a tal han estat objecte de publicacions.

<sup>102</sup> Jaume Blasco, llicenciat en ciències ambientals i màster en Afers Públics per la Universitat de Nova York, col·labora amb l'IGOP i és investigador del Consorci Ivàlua. Joan Subirats és professor de ciència política i investigador de l'IGOP on dirigeix el programa de doctorat.

Un dels problemes centrals amb els quals ens enfrontem en les perspectives d'avaluació que van penetrant en les administracions públiques, és que en molts casos parteixen de supòsits que semblen directament importats del món de les organitzacions empresarials. Semblaria raonable que si, de fet, ens referim a objectius, a la gestió de recursos i a persones que dirigeixen processos o que intervenen en aquests processos, i en el fons sempre es volen obtenir resultats, per què no acostar mètodes de funcionament, organització, control i avaluació que ja funcionen a les entitats privades?

La veritat és que un dels elements centrals en tota estratègia empresarial és la capacitat de competir. Una empresa competitiva és una empresa eficaç i eficient. En les administracions públiques la lògica d'actuació es basa més en la capacitat de treballar en un context més caracteritzat per la interdependència que per la capacitat de competir. Són excepció les actuacions administratives que puguin desenvolupar-se en plena independència d'altres serveis o altres administracions. Els procediments formals o informals de cooperació, els procediments explícits o implícits de coordinació són determinants per assegurar una gestió eficaç.

Com bé sabem, és precisament de la constatació de les constants interdependències en la gestió pública d'on va sorgir tota la literatura que va posar en relleu les limitacions de la teoria de la decisió racional en la seva aplicació al context de les administracions públiques i més concretament en els processos de formulació i implementació de les polítiques públiques (Lindblom, Wildavsky, Landau...). Les administracions públiques treballen en camps i en sectors que són en molts casos predeterminats normativament. No poden escollir els millors «nínxols» d'activitat. Actuen moltes vegades de forma contradictòria, ja que serveixen interessos i clienteles també contradictòries. La seva tasca, lluny de l'ideal que expressa el concepte d'«interessos generals», s'emmarca en un entramat de gran complexitat, ple d'actors, alguns d'ells molt potents, i cal saber funcionar adreçant-se i relacionant-se amb interessos contraposats.

En aquest context, les administracions públiques no poden jugar amb la relativa facilitat que dóna el fet de tenir una orientació inequívoca i central a un únic compte de resultats basada en l'obtenció de beneficis. Podríem dir que si en l'empresa mercantil, eficàcia i eficiència tendeixen a confondre's, en el món de les administracions públiques no sempre és així. Equivocar-se en això significa moltes vegades contribuir als ben coneguts fenòmens de l'anomenada «selecció adversa», de la qual tenim bons exemples en sanitat i educació. Malgrat tot, no hem d'acceptar que existeix una mena d'insuperable col·lusió entre els principis d'eficàcia i legalitat. I, per tant, hem de ser capaços de treballar de manera innovadora per anar construint categories que permetin atendre els valors que expressen ambdós requeriments, assegurant sempre la capacitat de retre comptes, la capacitat de mantenir oberts els controls i els mecanismes d'avaluació que evitin els abusos de poder i la ineficàcia de l'acció pública. Ja que això, com bé sabem, acaba provocant problemes molt significatius de legitimitat. Una organització (aquí sí, pública o no pública) que vulgui mantenir la seva capacitat de retre comptes, de ser transparent en la seva gestió, d'avaluar el que fa, serà una organització capaç d'aprendre tant dels seus encerts com dels seus errors.

## Què avaluar?

Una tipologia habitual en l'avaluació de polítiques públiques se centra en l'enfocament de l'avaluació i, més concretament, en la hipòtesi de la teoria de la intervenció (si fem «a» passarà «b») que l'avaluació tracta de demostrar o refutar. Està en joc la necessitat del programa o de la política, la consistència del disseny de la intervenció, la capacitat del procés d'implantació per generar els productes esperats, l'impacte de la intervenció sobre el problema i l'eficiència de la intervenció.

Repassem de manera sumària aquestes diferents modalitats.

- Avaluació de necessitats: aquest primer tipus d'avaluació analitza si la naturalesa, la magnitud i la distribució del problema o de la situació social justifica l'existència del programa i si el disseny del programa té en compte les implicacions d'aquestes característiques. El tipus de preguntes poden ser: quanta gent està afectada pel problema? Quanta gent es preveu que pugui estar afectada per aquest problema en el futur? On estan situats? Quin altres problemes tenen? Quin tipus i freqüència de servei necessiten? L'avaluació de necessitats és especialment oportuna com a primer pas per a la planificació d'un programa nou o la reforma d'un de ja consolidat.
- Avaluació de disseny: la teoria del canvi o la justificació de la intervenció no sempre és explícita ni unívoca i arribar a desxifrar-la és probablement el repte de l'anomenada avaluació de disseny, amb preguntes com: de quina hipòtesi s'ha partit o quins elements constitueixen la teoria de partida? Són raonables, factibles i apropiades aquestes hipòtesis? Quina hipòtesi és la més feble? Aquestes preguntes són oportunes com a pas previ per a qualsevol avaluació, per entendre i valorar els fonaments lògics de la intervenció pública abans d'avaluar-la. En la planificació d'un programa nou, aquest tipus d'avaluació permet valorar una proposta de disseny o determinar quin és el millor disseny possible entre diverses alternatives.
- Avaluació de procés/implementació: en el moment de la seva posada en pràctica, les polítiques i els programes han d'adaptar-se, atenent factors imprevistos, especificitats contextuais o criteris i preferències de les institucions i les persones que els han de dur a terme. La funció de l'avaluació de procés o d'implementació és determinar el que el programa realment ha fet o està fent en comparació amb les previsions del disseny de partida: els beneficiaris es corresponen amb la població definida com a objectiu? El personal és suficient i té la formació adequada? Les funcions administratives, organitzatives i de personal s'han gestionat adequadament? L'avaluació de la implementació permet valorar la consecució dels objectius operatius del programa i detectar si hi ha aspectes de l'operació que són especialment problemàtics. Aquest enfocament és molt adequat en programes recents, ja que permet detectar problemes en les primeres fases de la posada en pràctica i suggerir mesures correctives si cal. També és adequat en combinació amb l'avaluació de l'impacte, ja que, en cas que es detectin impactes positius, permet corroborar fins a quin punt són atribuïbles al programa i, si no es detecten impactes,

- permet destriar si es deu a errors en la implementació o bé al fet que les hipòtesis de partida o la teoria que sustentava la intervenció no era realista.
- **Avaluació d'impacte:** l'avaluació d'impacte se centra a esbrinar si la intervenció efectivament redueix o millora el problema que ha originat la seva existència: per exemple, augmentar els impostos sobre el tabac fa que la gent fumi menys? El descens de la sinistralitat en les carreteres es deu a la implantació del carnet per punts o a altres factors? L'avaluació d'impacte valora el grau de consecució dels objectius estratègics del programa. Atès que l'evolució dels problemes socials és conseqüència de molts factors i objecte de diverses polítiques, l'interès de l'avaluació d'impacte no és només mesurar canvis en la magnitud del problema, sinó aconseguir atribuir la causalitat d'aquests canvis al programa o a la política que s'avalua i identificar les raons plausibles que expliquen el resultat finalment aconseguit i les raons del que no ha funcionat com s'esperava. Aquest tipus d'avaluació és adequat en programes madurs i estables, amb una teoria del canvi (raons d'intervenció) clara i un període de funcionament o operacional suficientment llarg perquè els impactes que es buscaven hagin tingut temps per detectar-se. També és un tipus d'avaluació utilitzada per a programes que operen en llocs diferents, sota variants, estratègies o components diferents i en els quals el que és busca és determinar quina variant o quins components s'associen a un nivell d'impacte més alt.
  - **Avaluació d'eficiència:** el fet d'operar amb pressupostos limitats provoca que els decisors i els gestors públics es facin sovint preguntes sobre l'eficiència de les intervencions: els impactes justifiquen els costos? Hi ha polítiques o formes de gestió alternatives que podrien tenir uns nivells de resultats similars amb un cost més baix? Les avaluacions d'eficiència són adequades per a programes madurs i ben establerts, dels quals es tingui informació relativa als impactes, amb la qual poder ponderar els costos (i això exigeix una bona comptabilitat analítica que relacioni el conjunt dels costos amb l'activitat concreta). També són avaluacions adequades per ponderar diferents alternatives de disseny en el moment de planificar una intervenció.

## **Per què avaluar?**

---

Si el que ens interessa és examinar l'eficàcia de les organitzacions públiques, hauríem de parar esment en el tipus i la qualitat de les interrelacions entre aquestes organitzacions públiques i l'exterior d'aquestes, ja que si només ens dediquem a examinar els components interns del funcionament d'aquestes organitzacions, el màxim que aconseguirem serà avançar en l'avaluació de la seva eficiència i del grau de compliment de les previsions procedimentals. Hem de ser conscients que sense mecanismes potents de rendició de comptes la legitimitat de les administracions públiques no serà possible, i això deteriora la base mateixa d'existència d'aquestes administracions. Les administracions públiques ostenten poder, tenen capacitat d'acció, en tant que mantenen la seva capacitat de retre

comptes, de ser «*accountables*» davant la ciutadania, i d'aquesta manera continuar sent «legítimes».

Fa unes dècades les administracions públiques estaven sotmeses a l'escrutini públic des d'una base o des d'uns paràmetres que responien essencialment a la voluntat d'evitar transgressions o abusos de poder. L'èmfasi se situava a impedir o reduir les possibilitats d'aquests excessos. Tot allò que impliqués apartar-se del camí previst, del definit prèviament, era interpretat com una porta oberta a possibles extralimitacions. En aquests moments, juntament amb el manteniment de la demanda d'evitar aquests possibles abusos, existeix una clara preocupació (expressada constitucionalment a Espanya per l'article 9.2, i per la seva habilitació intervencionista) perquè les administracions públiques siguin eficaces, aconseguixin resultats, treballin per construir polítiques que afavoreixin la plena igualtat i llibertat.

El problema és que si bé en el primer dels supòsits (el més clàssicament liberal), el d'evitar extralimitacions en l'acció pública, l'estructuració i operacionalització de mecanismes de control s'ha fet sistemàticament i escrupolosament, no ha passat el mateix en el segon dels camps esmentats (el qual deriva d'una lògica més socialitzadora, més preocupada pels resultats en la vida de la gent). I si no existeixen o no s'han construït criteris clars d'eficàcia que recullin ambdós supòsits, el que ocorre és que existeix informació esbiaixada (centrada estrictament sobre la legalitat en l'actuació administrativa), desorientació sobre si se segueix el camí constitucionalment previst, i no es reben senyals consistents sobre els assoliments polítics i socials que es volien aconseguir.

Els instruments d'avaluació poden ser usats com a palanques de govern, amb la condició que aquests instruments d'avaluació sàpiguin recollir la riquesa de matisos i de perspectives que tota acció de govern genera. Una d'aquestes perspectives és, com ja hem anat esmentant, la legal, la qual examina si l'acció governamental s'ha desenvolupat segons el que disposen les previsions legals en aquest sentit. Però hauríem de poder respondre a altres preguntes. Podria haver-ho fet de manera més eficient i eficaç una organització no pública? Es perdrien amb això valors que no es recullen en una simple anàlisi cost-benefici? Així mateix, però, podríem preguntar-nos si la feina feta respon als paràmetres professionals que estan a la base d'aquest servei o prestació. La qualitat del servei es calibra aquí no només sobre la base de les previsions normatives o a la relació cost-benefici, sinó també fent servir aquells indicadors que el conjunt de professionals d'aquest àmbit entén com a bàsics per poder referir-se al servei com de qualitat.

Les administracions públiques democràtiques no poden mai oblidar, però, que el seu poder està condicionat, és indirecte. La seva capacitat d'actuació, la seva pròpia raó de ser deriva en el fet que volen mantenir la seva legitimitat, la seva influència sobre el conjunt de la ciutadania. Una ciutadania que segueixi entenent que aquestes administracions són «les seves» administracions. I per a això els valors que inspiren aquesta capacitat d'influència són (moltes vegades) diferents dels que fem servir per dir, de manera general, que una organització és eficient o competitiva. El fet que l'actuació d'unes administracions sigui solidària amb els sectors o àmbits territorials que no disposen de recursos suficients per arribar a una qualitat de vida digna; el fet que «els individus i els

grups en què s'integren» (art. 9.2 CE) puguin participar de manera efectiva en el disseny i posada en pràctica de les decisions i polítiques públiques, acaba sens dubte influint en la percepció sobre la legitimitat de l'actuació dels poders públics. Uns poders públics que han situat la participació democràtica entre un dels seus valors fonamentals. Per tant, hi ha paràmetres que sens dubte influeixen en l'avaluació de l'actuació dels poders públics, i que, hem de reconèixer, queden lluny de paràmetres estrictament d'eficiència o de compliment de la legalitat. És, per tant, poc «eficient» tractar de reduir el debat sobre l'avaluació de les administracions públiques a un mer exercici tècnic sobre quins són els indicadors oportuns, o com hauria de ser l'òrgan tècnicament més adequat per dur a terme aquesta tasca.

No podem, doncs, reduir la complexitat de l'actuació dels poders públics i la seva àmplia gamma de criteris sobre els quals basar la qualitat (i «calidesa») de la seva actuació a un problema de translació de les dinàmiques que han funcionat i en part segueixen funcionant en l'àmbit mercantil quan es tracta d'avaluar la seva actuació. Hem de treballar en aquesta complexitat i fer més plurals els mètodes i les aproximacions. En definitiva, el debat sobre el paper i els resultats de l'acció pública ja no se situa avui només en com fer les coses, sinó que exigeix disposar d'instruments que permetin respondre així mateix a les preguntes de què han d'ocupar-se els poders públics i de qui millor pot oferir resultats eficaços i eficients a aquestes demandes socials canalitzades per aquests poders representatius.

## I les polítiques socials?

---

Serveix tot el que hem dit fins ara per a qualsevol política pública? Serveix per a les polítiques socials? Cada política pública té característiques específiques, i un bon procés d'avaluació hauria de tenir en compte aquestes especificitats. Però, en el cas de les polítiques socials, això és especialment significatiu. No crec que sigui necessari dedicar un gran espai per argumentar i justificar la necessitat d'aquestes avaluacions i al mateix temps les especials dificultats que genera l'avaluació de moltes polítiques socials. D'entrada, perquè normalment tenen perfils poc concrets. És a dir, la definició d'objectius acostuma a ser relativament abstracta o ambigua (per exemple, quan es parla d'«inclusió social» sense definir-ho més concretament), ja que, d'altra banda, aquest tipus d'ambigüitat i de generalitat en la definició d'objectius afavoreix l'obtenció de consens en relació amb aquestes polítiques.

Per tant, no es tracta de menystenir la manera en què aquestes polítiques defineixen els seus objectius, sinó tractar de comprendre el marc cognitiu, l'entramat institucional i social que envolta la formulació d'aquestes polítiques, per entendre així la seva complexitat i les dificultats que pot generar la seva avaluació des de les diferents perspectives de les institucions implicades, els beneficiaris reals i potencials i la resta d'actors implicats en la política o actuació en concret. No obstant això, i a pesar del que ja hem dit, la definició d'objectius i *outcomes* de vegades és més senzilla que en altres sectors de les polítiques públiques. Això és així, ja que l'impacte buscat per la intervenció és un canvi concret en

la situació de l'individu (en el seu nivell de renda, en la seva formació, en la seva situació laboral, etc.) el que acostuma a ser observable i pot mesurar-se. No obstant això, l'avaluació d'impactes es complica ja que les intervencions solen ser multidimensionals, en el sentit que busquen canvis en diversos aspectes de la situació o la vida de la persona. Un programa de rendes mínimes d'inserció té per objectiu incrementar la renda de les llars amb recursos mínims i inserir laboralment els beneficiaris i, per tant, d'entrada, implica tant que la persona trobi feina com que la mantingui al llarg del temps. Quina de les múltiples dimensions de la situació social de les persones en les quals una política social pretén impactar és la més rellevant a l'hora de plantejar-se l'avaluació? Com valorar una política social que es demostra funcional i reeixida en alguns aspectes i fracassa en uns altres?

Una altra singularitat de les polítiques socials és l'heterogeneïtat d'impactes. Atès que la població diana de les polítiques socials és sovint diversa, acostuma a passar que els impactes de les polítiques socials sobre el conjunt de persones a qui es vol arribar són igualment diversos. Sol succeir que un programa d'atenció social a les persones sense llar, per posar un exemple, funciona per a les persones que duen poc temps al carrer però no per a les que han estat anys sense llar. O que sigui efectiva per a aquells que tenen problemes de salut mental, però no per a les persones que tenen problemes d'alcoholisme. Detectar els impactes diferencials per als diferents tipus de població diana és un repte de l'avaluació de polítiques socials.

Posem un exemple derivat de les polítiques de desenvolupament econòmic local que es van portar a terme fa uns anys a la Unió Europea, basades en la idea dels «jaciments d'ocupació». Amb això es posava l'èmfasi en la necessitat de trobar nous filons o vetes d'ocupació que fins llavors haguessin estat poc explotats. Aquest nou concepte necessitava ser comprès per part dels diferents actors institucionals, els agents socials, els consultors i els gestors públics. I, lògicament, es necessitava més temps encara per construir indicadors que assolissin distingir entre el que es considerava un «jaciment» real, del que era simplement una nova forma de subvencionar els que no tenien ocupació. Per tant, no existeix un automatisme total entre innovació en polítiques i capacitat d'avaluar aquestes mateixes polítiques, ja que tota política realment innovadora implica canvis en els elements conceptuals, substantius i operatius amb què aquesta política ha de desenvolupar-se, i evidentment avaluar-se.

D'altra banda, l'avaluació de les polítiques socials xoca amb altres elements més generals. Com sabem, a la mateixa dificultat de definir aquest tipus de polítiques cal afegir-hi la multiplicitat d'objectius que acostumen a envoltar aquest tipus de decisions. Objectius múltiples (per exemple, millorar la formació acadèmica, les condicions de salut, la integració familiar, les xarxes relacionals...), de vegades contradictoris (per exemple, incrementar el nivell formatiu sense deixar fora a ningú; aconseguir ocupació per a tots però millorant al mateix temps la competitivitat, etc.) i, per tant, difícilment avaluable amb una mateixa gamma de paràmetres. D'altra banda, moltes vegades les institucions que impulsen la política i la financen estan molt centrades en una lògica econòmica que tendeix a considerar unívocs conceptes com ara «cost» o «benefici». I, com sabem, cost

i benefici són conceptes que estan subjectes (o haurien d'estar subjectes) a un intens debat social i polític, des de les diferents perspectives, situacions i posició en la distribució de recursos.

També és important ressenyar la possible contradicció existent entre els motius que van impulsar la creació de la política, motius que tendeixen a ser complexos i fruit d'un procés en absolut lineal, i la necessitat de comptar amb indicadors senzills que ràpidament donin resposta sobre els resultats i els impactes aconseguits (a costa moltes vegades de reduir les complexitats inherents a la formulació de la política, sense que existeixi a més tradició consolidada sobre com avaluar aquest tipus de noves polítiques). És a dir, podem tenir polítiques innovadores, relativament complexes tant en la seva formulació com en la seva articulació (amb diversitat i multiplicitat d'objectius), i indicadors i processos d'avaluació relativament pobres, molt condicionats per dinàmiques de justificació de la despesa i d'explicitació de resultats, subjectes a més a calendaris polítics i administratius no sempre coincidents amb el cicle de vida i desenvolupament de les polítiques. Per tot això, no és inhabitual que els indicadors acostumin a ser relativament insuficients o excessivament simples en relació amb la complexitat de la política, la qual cosa ja ens indica la necessitat de combinar metodologies *hard* i *soft* a l'hora d'emprendre els processos d'avaluació de les polítiques d'inclusió social. Ja que si acabem utilitzant només aproximacions quantitatives aconseguirem un resultat que tendirà a ser clarament més pobre que el que obtindríem assumint el principi que «davant de polítiques complexes, avaluacions complexes».

D'altra banda, hem de ser conscients que la visió des del territori «afectat» per la intervenció pública, tant pel que fa a la formulació de la política com pel que fa al seu procés d'avaluació, acostuma a ser relativament escèptic. Sobretot quan la formulació general de la política i les seves bases conceptuals es fan molt lluny del lloc que haurà d'operativitzar-se aquesta política. No és estrany percebre la sensació en els territoris, que més que una política pensada per resoldre problemes, es disposa de «solucions a la recerca de problemes». I com que això ve acompanyat de recursos, el més normal no és rebutjar aquesta política per extemporània i retòrica, sinó adaptar-s'hi «creativament», tractant d'acostar el que s'ha decidit des de lluny i el que és la realitat concreta del territori, per obtenir així els recursos que es requereixen per a allò que es considera prioritari.

També s'ha de tenir en compte que moltes vegades en els processos d'avaluació coincideixen diversos objectius o metes. D'una banda, trobem la necessitat per part dels actors en el territori de respondre al que plantegen les exigències de la Comissió Europea o una altra instància finançadora. És a dir, s'han de retre comptes, i s'ha de fer d'una certa manera. I, de l'altra, la necessitat d'avançar en processos d'aprenentatge del mateix territori i dels actors implicats en relació amb aquestes polítiques que són en molts casos innovadores. Moltes vegades, aquestes polítiques exigeixen processos de col·laboració entre actors de diferents nivells de govern i amb estatuts formals també diversos, i molts cops no hi ha costum ni tradició de fer-ho. Per això no hauríem de confondre la relativa «pobresa» de certs resultats dels processos d'avaluació que arriben, per exemple, a Brussel·les, després d'un procés d'avaluació fet de baix a dalt, però dut a terme per com-

plir els paràmetres necessaris d'*accountability* que estan reglamentàriament previstos, amb la possible riquesa de desenvolupament d'una avaluació més real i més «útil» que moltes vegades pot arribar a produir-se en el territori.

On volem posar l'èmfasi, en l'anàlisi del compliment formal o en el procés d'aprenentatge? La millor resposta és òbviament mirar de complir amb ambdós paràmetres, ja que responen a valors i lògiques distintes, però igualment pertinents. El pitjor, això no obstant, és confondre i barrejar ambdues lògiques i ambdós requeriments, ja que la nostra experiència ens indica que moltes vegades el que és valuós des d'una lògica, no ho és tant en l'altra. I al revés. És evident, però, que si el projecte incorpora un requeriment formal d'avaluació, no ha de menysprear-se o prendre'l com una obligació sense cap valor afegit. Aquest procés formal pot ser i ha de ser aprofitat per aconseguir mecanismes de resposta i senyals concrets sobre el procés d'implementació, que ens informin sobre desviació d'objectius, sobre relacions entre la gestió i els resultats, etc. Tots aquests són aspectes que poden ser perfectament aprofitables en seqüències posteriors.

Així, les polítiques d'inclusió social tenen gairebé sempre forts elements d'innovació, d'adaptació creativa a situacions heterogènies i no estandarditzables a priori, i precisament per això els elements de procés són molt significatius. No hauria, doncs, d'estranyar-nos que les avaluacions que tenen en compte aquests elements de procés puguin arribar a ser notablement més potents i útils que les que se centren exclusivament en el tema «resultats».

Al mateix temps, en la lògica pròpia de les polítiques socials, serà important no menysprear el tema de la cultura de gestió que ha predominat en aquesta política sectorial. En els temes socials, predomina una visió molt de «cas», centrada en la peripècia personal concreta amb la qual es relaciona l'operador públic. No és fàcil sortir d'aquesta «cultura» (amb grans avantatges de personalització i adequació específica a les característiques de la persona que un té davant), per procurar veure els problemes des d'una perspectiva més genèrica, que permeti per tant construir categories analítiques susceptibles de ser posteriorment avaluades una vegada operacionalitzades i desenvolupades les polítiques que se'n derivin.

Tenim, doncs, altres «resultats» positius derivats de la introducció d'una perspectiva d'avaluació en polítiques d'inclusió, que seria el foment de perspectives de treball que afavoreixin millors relacions entre casos específics i les categories amb les quals acostumen a operar les polítiques en la seva conformació habitual.

## Avaluació i treball en xarxa?

Volem acabar amb alguns comentaris sobre com avançar en l'avaluació dels mecanismes de xarxa, de gestió de xarxes, de *governance*, quan precisament en les polítiques d'inclusió social es posa creixentment en relleu la significació de la implicació col·lectiva i de les lògiques de col·laboració públic-no públic en els seus processos de formulació i implementació. Aquest és sens dubte un dèficit significatiu en aquests moments. Es poden avaluar aquest tipus de qüestions? Es pot avaluar, per exemple, la confiança in-

terorganitzativa? Assumim que una xarxa ve marcada per elements d'interdependència, de continuïtat en aquesta interdependència i per la no-existència d'un centre jeràrquic en aquesta xarxa.

Si aquests són tres elements clau, com podem avaluar la capacitat de *governance* d'aquesta xarxa? La seva capacitat de resposta col·lectiva a unes demandes a les quals la xarxa intenta donar resposta d'una manera interdependent, d'una manera continuada i sense lògiques jeràrquiques? Podem tractar, en principi, d'analitzar els processos de formació de la xarxa. És a dir, treballar amb el que podríem denominar el càlcul de costos i beneficis que fan els actors que componen aquesta xarxa. Els diversos actors tenen les seves pròpies expectatives sobre els processos de col·laboració a emprendre. Tenen els seus propis punts de vista sobre els problemes a resoldre. I tenen o no experiències prèvies de col·laboració amb la resta d'actors de la xarxa.

D'altra banda, convindria examinar el grau de consolidació dels processos de confiança mútua entre els actors de la xarxa. Fins a quin punt coneixen, comprenen i comparteixen els objectius de la resta de participants? D'aquesta comprensió dependrà la construcció de vincles de confiança. Caldrà relacionar la manera de construir indicadors referents a això amb l'exploració de criteris qualitatius, de processos comparatius entre les diferents fases del projecte, per trobar així paràmetres que ens permetin parlar d'avanços i reculades. També és cert que la confiança no només es desenvolupa i es consolida quan es comprenen els objectius dels altres, sinó quan es poden compartir total o parcialment aquests objectius, entenent les maneres de fer de la resta d'actors i, d'alguna manera, compartint aquestes maneres de fer. És a dir, aquí hauríem de poder parlar de compatibilitat cultural i de compatibilitat estratègica, la qual cosa, evidentment, és el punt clau per a la consolidació d'aquesta xarxa, ja que estem intentant construir mecanismes de resposta col·lectiva a problemes col·lectius, com ara els que acostumem a considerar quan ens referim a polítiques d'inclusió.

Es tracta, per tant, d'aconseguir avaluar la gestió de les interaccions, analitzant com s'ha procedit a formar la xarxa; quins han estat els criteris d'inclusió, quines regles de negociació s'han seguit; quines accions s'han emprès per dinamitzar aquesta xarxa; quins espais concrets interinstitucionals s'han creat per donar resposta a l'heterogeneïtat dels actors, i quins mecanismes de resolució de conflictes interorganitzatius s'han anat construint per donar resposta als problemes a mesura que s'han anat produint.

Si creiem que el treball compartit, el treball en xarxa, és avui determinant en les polítiques d'inclusió, llavors caldrà buscar estratègies per tenir en compte el valor generat per a la construcció d'aquesta xarxa, i avaluar la seva eficàcia i la seva capacitat d'aprenentatge conjunt, i la seva força per al futur. Pensem que aquest és un element cada vegada més significatiu en tota dinàmica d'avaluació de les polítiques socials en l'actualitat.

## Bibliografia

---

- AGUILAR, L. *Políticas Públicas*, 4 vol. Mèxic: Miguel Porrúa Ediciones, 1991.
- BALLART, X. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Madrid: INAP, 1991.
- LINDBLOM, CH. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: INAP, 1991.
- MAJONE, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- SUBIRATS, J. [et al.]. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP, 1989.
- MÉNY, Y.; THOENIG, J. C. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.