

CIUDADES Y PUEBLOS QUE PUEDAN DURAR

RAMON CANAL (ed.)

CIUDADES Y PUEBLOS QUE PUEDAN DURAR

POLÍTICAS LOCALES
PARA UNA NUEVA ÉPOCA

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.



Publicación derivada por proyecto CS02008-04173/CPOL financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Gobierno de España.

Licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 2.5 España

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento. El material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos.



No comercial. No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Compartir igual. Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, solo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a esta.

Esto es un resumen legible del texto legal (la licencia completa) se encuentra disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/es/legalcode.es>

Diseño de la cubierta: Laia Olivares

- © Eva Alfama, Mikel Aramburu, Nicolás Barbieri, Sílvia Biosca, Ismael Blanco, Jordi Bonet, Quim Brugué, Andreu Camprubí, Ramon Canal, Jordi Collet, Marta Cruells, Helena Cruz Gallach, Sandra Ezquerra, Xavier Fina, Mayo Fuster Morell, Gemma Galdón Clavell, Manel García Padreda, Aitor Hernández Carr, Alejandro Jurado, Hug March, Bernat Marquilles, Marc Martí Costa, Ernesto Morales, Marc Parés, Adriana Partal, Antoni Pigrau, Melissa Pomeroy, Miquel Pybus, Imma Quintana, Oscar Rebollo, Carmen L. Rodríguez Velazco, Natalia Rosetti, Joan Subirats, Enric Tello, Gemma Ubasart, David Vilchez, Laura Villaplana, Hilda Weissmann.
- © De esta edición:
Icaria editorial, s. a.
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
[www. icariaeditorial. com](http://www.icariaeditorial.com)

Primera edición: julio de 2013

ISBN: 978-84-9888-405-0

Depósito legal: B. 15.018-2013

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso por Romanyà/Valls, s. a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain. Impreso en España.

ÍNDICE

Introducción, *Ramon Canal* 9

BLOQUE I CAMBIAR LAS RELACIONES CON EL TERRITORIO Y LOS RECURSOS NATURALES

Introducción, *Marc Parés* 17

- I. Sostenibilidad y descentralización en las políticas locales de energía, *Enric Tello, Antoni Pigrau y Manel Garcia* 29
- II. Nuevas formas de gestión del agua: entre la privatización y la municipalización, *Hug March* 45
- III. La Agenda 21 Escolar de Barcelona: una experiencia innovadora, *Hilda Weissmann, Carmen L. Rodríguez Velazco, Alejandro Jurado y Melissa Pomeroy* 59

BLOQUE II CAMBIAR LA MANERA DE PRODUCIR Y DE CONSUMIR

Introducción, *Ramon Canal* 75

- I. Acompañando en la inserción al mundo laboral: experiencias de apoyo a la transición escuela-trabajo en Cataluña, *Natalia Rosetti y David Vilchez* 81

- II. Cooperativas al servicio de las personas y las familias en el entorno rural, *Imma Quintana y Andreu Camprubí* 101
- III. Las políticas de los nuevos usos del tiempo en los municipios pequeños, *Imma Quintana y Bernat Marquilles* 111
- IV. Políticas locales de consumo para superar el ideal hiperconsumista, *Ramon Canal* 123
- V. Redes de intercambio y acción pública: el caso de Barcelona, *Gemma Ubasart* 137

BLOQUE III

CAMBIAR LA MANERA DE ENTENDER Y UTILIZAR EL ESPACIO COMPARTIDO

Introducción, *Aitor Hernández-Carr* 147

- I. Participación ciudadana en la regeneración urbana: la importancia del lugar, *Ismael Blanco, Jordi Bonet, Marc Martí-Costa, Ernesto Morales y Miquel Pybus* 157
- II. Participación y conflicto en la ordenación del territorio, *Helena Cruz Gallach* 173
- III. Las políticas públicas de seguridad en tiempos de inseguridades, *Gemma Galdon Clavell* 189
- IV. Memorias de barrio y cohesión social, *Mikel Aramburu, Aitor Hernández-Carr y Laura Villaplana* 201
- V. La transformación de las políticas culturales en la ciudad: oportunidades y límites de la cultura en el espacio urbano, *Nicolás Barbieri, Joan Subirats, Xavier Fina y Adriana Partal* 221

BLOQUE IV

CAMBIAR LA MANERA DE PROTEGER E INCLUIR

Introducción, *Ramon Canal* 243

- I. Los Planes Locales de Inclusión Social, una herramienta al servicio de las políticas sociales, *Imma Quintana y Andreu Camprubí* 249
- II. Impactos de las redes relacionales en los procesos de exclusión: el caso de Sant Boi de Llobregat, *Sandra Ezquerria y Andreu Camprubí* 265
- III. Nuevas familias, nuevas políticas: las familias como objeto y sujeto de las políticas públicas locales, *Jordi Collet-Sabé, Sandra Ezquerria y Aiala Elorrieta* 285
- IV. Hacia una política pública de acción comunitaria: límites y oportunidades, *Oscar Rebollo y Ernesto Morales* 303
- V. Los rumores sobre la inmigración: análisis del fenómeno y políticas de respuesta, *Mikel Aramburu y Aitor Hernández-Carr* 317

BLOQUE V

CAMBIAR LAS FORMAS DE GOBERNAR

Introducción, *Ramon Canal* 337

- I. Las redes como generadoras de valor público: el ejemplo de las redes culturales, *Adriana Partal, Xavier Fina, Joan Subirats y Nicolás Barbieri* 343
- II. Experiencias y reflexiones sobre la transversalidad en las políticas de igualdad de género, *Marta Cruells y Eva Alfama* 355

III. Democracia, participación y pequeños municipios,
Quim Brugué, Silvia Biosca y David Vilchez 371

IV. Políticas locales en la sociedad 2.0 movilizada,
Mayo Fuster Morell y Joan Subirats 385

Bibliografía 397

Lista de autores 417

INTRODUCCIÓN

Ramon Canal

La recuperación en 1979 de la democracia local en España supuso una apuesta por el desarrollo de administraciones fuertes, con capacidad para incidir en las condiciones de bienestar y la estructura de oportunidades de los ciudadanos y las ciudadanas. Tal apuesta, defendida con firmeza por el movimiento municipalista, y también —aunque de forma más bien inconsecuente— por la mayor parte de las élites políticas del país, impulsó el desarrollo local, aportando por lo general dosis razonables de integralidad en los planteamientos y de eficacia en los resultados (Nel-lo, 1999: 319-332). El punto débil de tan ambicioso proyecto siempre fue el de la financiación, puesto que, como bien reflejan las estadísticas, la descentralización del gasto público a duras penas llegó al nivel local.

Reacios a abandonar sus sueños, los municipios vieron en la integración europea y el fuerte crecimiento económico impulsado por el sector de la construcción una ventana de oportunidad para cubrir déficits históricos y dotarse de infraestructuras, equipamientos y servicios de alto nivel. Las políticas locales crecieron en dimensión y complejidad, colaborando de forma cada vez más intensa con otras administraciones (Iglesias et al: 389-403). Acompañando a este proceso, las estructuras político-administrativas de los gobiernos locales también crecieron notablemente, adoptando configuraciones orgánicas diversas y cierto grado de innovación, probablemente insuficiente como para lograr una transformación profunda del modelo de administración heredado. En bastantes casos también se intentó modernizar la administración mediante la incorporación de ciertos

elementos de la llamada Nueva Gestión Pública, desde la externalización de servicios hasta la elaboración de planes de calidad. Queda por hacer el balance global de tales reformas, aunque es indudable que faltó impulso político y sistematicidad.

El estallido de la crisis a finales de 2007 y su paulatina profundización en los cinco años siguientes, sin visos de mejora a corto plazo, ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las estructuras sobre las que se asientan nuestros gobiernos locales. Estamos ante una situación prácticamente inédita en más de treinta años de democracia local, pues en muchos casos la reducción del gasto está empezando a afectar al núcleo de servicios que convendríamos en considerar básicos para el funcionamiento y el bienestar de una comunidad local.

Una comunidad local, sea grande o pequeña, que pretenda proyectarse en el futuro no puede permitirse el lujo de tener un gobierno local inoperante, porque el mundo ha cambiado, y los requisitos para el desarrollo también. Estamos en un momento histórico de cambio acelerado y gran incertidumbre, en que plausibles escenarios de ruina económica, desintegración social y catástrofe ecológica conviven, paradójicamente, con la disponibilidad de capital físico, innovación tecnológica y capacidades humanas a un nivel sin parangón en nuestra historia. Existe potencial para alcanzar grandes logros, pero la acción colectiva va a tener que desarrollarse en un contexto mucho más complejo e imprevisible, en el que las consecuencias del error o de la inacción pueden ser muy graves. Si las condiciones estructurales para gobernar lo local han cambiado, las respuestas políticas y las estructuras institucionales también deberían hacerlo.

Es alentador que la reforma en profundidad de la administración local, tantos años reclamada desde el municipalismo y recomendada desde la academia, haya llegado finalmente a la agenda política. Pero parece que lo ha hecho desde una única obsesión, la reducción del gasto público, y poniendo sobre la mesa *soluciones*, como la estricta (de)limitación competencial, que podrían suponer una enorme erosión de la autonomía local. Estando plenamente de acuerdo con la necesidad de garantizar la viabilidad de los municipios, no creemos que esta sea tan solo una cuestión de presupuestos equilibrados y haciendas saneadas.

Un municipio es viable cuando puede ofrecer, a medio y largo plazo, los elementos esenciales para una vida digna a todos sus ha-

bitantes, desde un entorno saludable a un espacio público vivo y compartido, pasando por un tejido económico generador de auténtico valor y oportunidades. Para ello es necesario que la comunidad local no pierda el control sobre determinados recursos esenciales. Y parece evidente que nada de eso se puede lograr sin una mínima capacidad de reflexión y de acción colectiva, estructuradas a través de instituciones democráticas de calidad o sin recursos suficientes como para afrontar los complejos problemas de las sociedades del siglo XXI.

En este sentido, una reforma centrada exclusivamente en la reducción del gasto local nos parece errónea, porque no tiene en cuenta que las políticas locales pueden realizar contribuciones esenciales para el desarrollo económico, la cohesión social y la vitalidad cultural de los municipios. Hay otro gran cambio pendiente, la mejora la financiación local, que podría ayudar a reequilibrar las haciendas locales por el lado de los ingresos, evitando así que los gobiernos locales se vean despojados de toda dimensión política.

Abogamos, en definitiva, por una modernización de los entes locales que refuerce tanto su dimensión política —mediante un compromiso férreo con la transparencia, la participación en la toma de decisiones y la rendición de cuentas— como su dimensión de gestión, aplicando conocimiento técnico y criterios profesionales a todo lo que tenga que ver con el manejo de los recursos públicos. Todo ello supone resituar a los partidos políticos, forzando su transparencia y limitando su influencia sobre ayuntamientos, diputaciones y demás entes locales. Las instituciones públicas no deben ser controladas por los partidos, sino por sus únicos propietarios legítimos: los vecinos y vecinas de cada localidad.

Hay buenas razones para pensar que el municipalismo, a la par que menos localista, será también menos dogmático que el que hemos conocido hasta ahora. Creemos que a partir de ahora, ante la necesidad de alcanzar determinados objetivos de bienestar, cohesión y sostenibilidad, y ante la incertidumbre sobre las respuestas «correctas», los ayuntamientos serán mucho más proclives a ensayar nuevos medios y fórmulas que permitan avanzar a pesar de las restricciones del contexto. Hablamos aquí de colaboración entre administraciones, pero también de implicación de agentes no institucionales en el diseño, implementación y evaluación de

las políticas. Las instituciones públicas seguirán jugando un papel muy relevante, pero la cuestión del quien hace qué, básicamente instrumental, va a ceder protagonismo respecto a los criterios para definir lo que es interés general y valor público en cada uno de los ámbitos de la esfera pública local.

Por todo ello, consideramos que la empresa de reformular el modelo de gobierno local debe iniciarse con un esfuerzo de clarificación conceptual, así como con la detección y evaluación de experiencias concretas que vayan en la dirección adecuada. La intención del presente volumen es contribuir a dar estos primeros pasos, a partir del conocimiento acumulado en proyectos de investigación de base empírica, realizados por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas durante los últimos cinco años. Algunas de las experiencias analizadas no se refieren propiamente a las instituciones públicas, pero todas tienen en común la vocación de generar valor público e incorporan recomendaciones dirigidas a los entes públicos locales. Los casos corresponden, mayoritariamente, a municipios de Cataluña, que cuenta con un sistema local notablemente complejo y diverso. En todo caso, los temas en cuestión no son distintos a los que podamos encontrar en otros territorios de España y de la Unión Europea.

Cabe señalar que la obra, aunque ambiciosa en su extensión, no responde a un planteamiento exhaustivo; es decir, no pretende cubrir la totalidad de los temas que podrían incluirse bajo el epígrafe «nuevas políticas locales». Fieles a la voluntad de plantear nuevos enfoques y respuestas, hablamos de iniciativas para cambiar la manera de producir y de consumir, de entender y utilizar el espacio público, de proteger e integrar a las personas y, lógicamente, de gobernar lo público en el entorno local. El libro se estructura en cinco bloques temáticos, cada uno de ellos precedido por un texto que introduce y sitúa las diversas aportaciones que lo componen; capítulos que tienen valor en sí mismos y a la vez contribuyen a situarnos en un contexto más amplio. Hablamos de la transformación hacia una sociedad más dinámica, diversa, flexible y frágil, que cuestiona seriamente la validez de los diseños institucionales y de política pública pensados para otro tiempo.

La obra tiene una vocación eminentemente divulgativa y práctica. Quizá no sean más que pequeñas ventanas abiertas a la realidad presente y futura de nuestras ciudades y pueblos, pero

una contribución modesta gana en valor cuando está al servicio de una gran causa. En este sentido, consideramos que la solución a la crisis general del sistema será local o no será, porque en lo local, en las relaciones cotidianas y en los vínculos que la proximidad hace posibles, se sustancian en muy buena medida la socialización de las nuevas generaciones, la integración de la diversidad, la dinamización de la vida cultural, la protección del entorno y, de manera esencial, la generación de riqueza. Pues así como la transformación del gobierno de lo público pasa por la superación del dogmatismo estatalista, la consecución de un modelo de desarrollo local viable probablemente pase por superar el dogmatismo del mercado en la esfera económica. Solo abriendo nuevas vías de escala local a la organización y el reconocimiento social del trabajo se podrá poner en valor el potencial de las personas, asumiendo su diversidad y estimulando procesos de aprendizaje e innovación a todos los niveles.

Queremos acabar esta introducción expresando nuestro agradecimiento a todas las investigadoras e investigadores que, con su creatividad y su trabajo contribuyeron a generar el conocimiento aquí presentado y, de paso, a demoler la barrera que demasiado a menudo colocamos entre la administración pública y la universidad, entre la teoría y la práctica. Y un segundo agradecimiento para las instituciones —en especial el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña— que hicieron posible el desarrollo de los trabajos, así como al Gobierno de España, que ha financiado la edición del presente libro, en el marco del proyecto de investigación EXNURB (Explorando Nuevas Políticas Urbanas).

BLOQUE I

CAMBIAR LAS RELACIONES
CON EL TERRITORIO
Y LOS RECURSOS NATURALES

INTRODUCCIÓN

Marc Parés

La crisis ambiental

La crisis económica y financiera no es la única crisis que vive nuestro planeta. En las últimas décadas del siglo XX hemos vivido también un conjunto de cambios de gran intensidad en el medio ambiente planetario (Boada y Saurí, 2002) que evidencian que, en paralelo y de forma estrictamente relacionada con la actual crisis económico-financiera, estamos viviendo también una crisis de carácter ambiental.

La crisis ambiental se explica como un fenómeno de cambio global, que incide sobre múltiples factores del medio, muchos de los cuales interrelacionados entre sí: cambio climático, contaminación atmosférica, pérdida de biodiversidad, cambios en los usos del suelo, transformaciones en los ciclos hidrológicos, agotamiento de recursos naturales, etc. La dimensión global de esta crisis, igual que ocurre con la crisis económico-financiera, no viene solo determinada por una manifestación uniforme de los factores de cambio en todo el planeta sino que se deriva, sobretudo, de las interrelaciones globales que existen entre distintos elementos, tanto de la naturaleza como de la sociedad. En otras palabras: la crisis se convierte en global no solo cuando algunos patrones de cambio —como los del cambio climático— se manifiestan en todo el planeta, sino también por el hecho que determinadas fuerzas inductoras del cambio —por ejemplo las emisiones de CO₂ en Estados Unidos— tienen consecuencias sobre otras parte del planeta —por ejemplo la subida del nivel del mar en Bangladesh.

Hablamos de una crisis de dimensión global pero, tal y como ocurre con la crisis económico-financiera, esta no solo es geográficamente desigual en cuanto a sus orígenes y sus consecuencias sino que, además, tanto sus orígenes como sus consecuencias tienen (o pueden tener) una profunda dimensión local. Así pues, tenemos otra variable en juego en las complejas relaciones socio-naturales que explican el cambio ambiental global: la escala. Es justamente esta variable, la escala, la que da sentido a este libro y la que guiará también el presente bloque, pues trataremos de analizar y proponer respuestas locales para una crisis ambiental de naturaleza global.

Aunque los factores sociales que originan el cambio ambiental global son múltiples y complejos (el crecimiento de la población mundial, los cambios en el sistema productivo, los cambios en el sistema agroalimentario mundial, la dependencia de los combustibles fósiles o el crecimiento de las ciudades, entre otros) hay un elemento que relaciona claramente la crisis ambiental con la crisis económico-financiera: el modelo de crecimiento económico sin límites. En el siguiente capítulo, Tello, Pigrau y García profundizarán sobre esta cuestión.

Por otro lado, los cambios ambientales a escala planetaria no son ninguna novedad. De hecho, el planeta Tierra ha vivido numerosos episodios de cambio, entre los que destacan las variaciones de carácter climático. Sin embargo, la crisis ambiental que estamos atravesando se caracteriza por tres grandes factores que la hacen radicalmente distinta de los episodios de cambio vividos con anterioridad. Primero, el cambio ambiental actual es el único cambio ambiental de carácter global inducido directamente por la especie humana. Todas las transformaciones y perturbaciones que ha sufrido la Tierra con anterioridad se han originado por causas únicamente naturales. Por lo contrario, el cambio ambiental actual tiene un origen antropogénico. Segundo, el cambio ambiental actual se está produciendo con una intensidad muy superior a la de otras transformaciones ambientales precedentes. Así, por ejemplo, la variación de 1 °C de temperatura media que han experimentado muchas zonas de planeta en los últimos 40 o 50 años es equivalente al 20% de la variación de temperatura de la última glaciación, que tardó 20.000 años en producirse (Llebot, 1998). Y por último, el cambio ambiental actual es el primero que, en términos generales, es percibido de forma

negativa por la sociedad, lo que aparentemente ha despertado un importante interés para buscar soluciones ha dicho problema.

Vivimos un cambio de época plagado de nuevas incertidumbres de todo tipo (económicas, sociales, laborales, generacionales, etc.), entre las cuales tienen un papel especialmente relevante aquellas que se derivan de lo que acabamos de conceptualizar como el cambio ambiental global. Un cambio ambiental que es, a la vez, causa y consecuencia de una crisis civilizatoria que va mucho más allá de la actual crisis económico-financiera.

La sostenibilidad, ¿una alternativa posible?

El concepto de sostenibilidad fue introducido como un ideal de modernización social a escala global, y fue desarrollado durante los años ochenta y noventa del siglo XX como un concepto amplio, de cambio social frente a un mundo cada vez más neoliberal. Los dos documentos que dan origen al desarrollo sostenible (el informe del Club de Roma de 1972 y el informe Brundtland de 1987) podían interpretarse como una crítica al modelo capitalista basado en un crecimiento económico sin límites y a cualquier precio. Sin embargo, la respuesta a dicha crítica surgió del mismo sistema económico que acabó apoderándose del concepto y vaciándolo de su contenido político e ideológico, convirtiéndolo en lo que algunos han etiquetado como un concepto post-político y post-democrático (Swyngedouw, 2007b).

Mientras las críticas del Club de Roma y del Informe Brundtland respondían a las consecuencias de medio siglo de un modelo industrial fordista, con importantes impactos ambientales y sin capacidad para resolver las desigualdades del planeta; las soluciones propuestas por el capitalismo avanzado vinieron de la mano de una nueva etapa neoliberal que, lejos del intervencionismo keynesiano, apostaban por la desregulación, con el objetivo de sostener el crecimiento económico (a través del cual se debería paliar la pobreza en el mundo), eso sí, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. Y es en este contexto que se expandirá el concepto de desarrollo sostenible, definido en el Informe Brundtland como «aquel modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la sociedad actual sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras».

Desde los inicios del surgimiento del término «desarrollo sostenible» se le dio una triple dimensión: económica, ambiental y social. El reto, pues, era lograr un modelo de desarrollo que permitiese avanzar en las tres direcciones. El acento social del concepto es originario de la Declaración de Estocolmo de 1972, donde los países del bloque socialista presionaron para enfatizar el desarrollo social y no solo el económico. Sin embargo, el concepto «desarrollo sostenible» se institucionalizará y se expandirá globalmente 20 años más tarde, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro donde, con la Guerra Fría terminada y desmantelado el bloque soviético, la dimensión social pasará a un segundo término y el desarrollo sostenible se centrará en la necesidad de hacer compatible el crecimiento económico, producido por el nuevo capitalismo neoliberal, con la preservación de los recursos naturales.

En la actualidad, el concepto es ampliamente aceptado por todo el mundo, y este hecho pone en duda tanto su carácter político-ideológico como su funcionalidad para transformar la sociedad; tal y como se pretendía en los orígenes del mismo. Al mismo tiempo esta aceptación generalizada de la sostenibilidad, entendida como la compatibilidad entre el crecimiento económico y la preservación ambiental, nos ha contentado a todos y ha impedido adoptar un análisis crítico y político tanto de las relaciones de poder que existen detrás del concepto como de las consecuencias de su aplicación.

Ahora bien, la crisis económico-financiera de 2007, conjuntamente con la llegada del peak-oil, irrumpen directamente contra esta noción de la sostenibilidad y evidencian que, simplemente, no es posible compatibilizar el crecimiento ilimitado augurado por el nuevo capitalismo con la preservación del medio ambiente y sus recursos naturales. Para hacer frente a las crisis ambiental y económica deberemos entrar en un escenario de crecimiento limitado o, incluso, de decrecimiento (Kallis, 2011).

Ciertamente, la «sostenibilidad» ha sido uno de los términos más extendidos y compartidos en las últimas décadas. Ahora bien, si eso ha sido posible justamente es porque se ha simplificado y banalizado su significado, haciendo de él un concepto abstracto, ambiguo y poco concreto. De esta forma la sostenibilidad se ha vaciado de su carácter conflictual, ha perdido sus connotaciones políticas y sociales y se ha transformado en un concepto hegemó-

nico y de consenso. Seguramente, sin embargo, existen muchas sostenibilidades distintas, y estas dependen no solo de las distintas cargas políticas e ideológicas en las que se sustente su definición sino también de las especificidades geográficas del lugar desde el que se produce dicha definición (Whitehead, 2007). Todos sabemos que «sostenibilidad» proviene de «sostener», pero, ¿qué es exactamente lo que hay que sostener? ¿Queremos sostener la economía? pero, ¿qué modelo de economía, el actual capitalismo neoliberal? ¿Queremos sostener el medio ambiente?, pero, ¿qué medio ambiente, aquel que es del todo natural o bien el constituido por naturalezas socialmente transformadas? O quizá queremos sostener las características esenciales de nuestra sociedad, pero, ¿queremos reproducir las mismas desigualdades? En este contexto, pues, la pregunta no es qué es la sostenibilidad sino cuál es nuestra definición de sostenibilidad. ¿Qué entendemos nosotros/as por sostenibilidad y qué es lo que consideramos que queremos sostener? y, aún más relevante: ¿quién se beneficia y quién sale perjudicado en la aplicación de nuestra definición del concepto?

Posicionarse sobre todas estas preguntas implica recuperar y explicitar el carácter político de la sostenibilidad. No hacerlo, como parece que ha ocurrido en los últimos años, nos ha conducido a su despolitización y, en consecuencia, a la imposición de una definición dominante. La cuestión es que esa definición dominante responde a determinadas relaciones globales de poder y se impone por encima de cualquier lógica local y democrática. Contra esa definición dominante, globalizadora y post-democrática, se articulan los capítulos que siguen, con el objetivo de mostrar definiciones alternativas, imaginar respuestas locales a los problemas ambientales globales y analizar críticamente tanto las consecuencias como las relaciones de poder ocultas en las distintas opciones de política ambiental local. Proponemos, en consecuencia, entender el medio ambiente desde la interacción entre la sociedad y la naturaleza, concibiendo que existen muchas naturalezas posibles, todas ellas socialmente construidas y reproducidas. Proponemos, en definitiva, repolitizar el concepto de «sostenibilidad» para definir nuevas maneras de relacionarnos con el entorno.

Así, en tiempos recientes el concepto de decrecimiento se ha extendido como forma de recuperar el contenido político que el

desarrollo sostenible ya no tiene. Ante la crisis ambiental y los recursos limitados que el capitalismo no tiene en cuenta, proponen una reducción de la producción y del consumo controlada, respetando a los ecosistemas y mejorando la calidad de vida de los seres humanos (antes de que esta se tenga que hacer de forma abrupta, traumática y descontrolada) a partir de la relocalización, la escala reducida, la autoproducción, el intercambio, la durabilidad y la sobriedad. Aunque sus orígenes son anteriores, este concepto empieza a tomar fuerza en países como Francia durante los noventa, de la mano de teóricos como Serge Latouche, Vincent Cheynet o François Schneider mientras que en el Estado español llega unos años más tarde de autores como Carlos Taibo o Joaquim Sempere, espacios activistas como la Xarxa pel Decreixament¹ o la organización de la segunda Conferencia Internacional sobre Decrecimiento Económico en Barcelona del 2010.

Respuestas locales a incertidumbres globales

Resulta evidente que la situación de crisis ambiental descrita anteriormente requiere de respuestas políticas que nos conduzcan a nuevas formas de relación entre la sociedad y la naturaleza. Ahora bien, ¿qué papel deben jugar las ciudades, los pueblos y los barrios en esta tarea?

En la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en el año 1992 ya se apuntó que la respuesta a los problemas ambientales del planeta debía producirse de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Esto es, que dichas respuestas debían producirse al nivel más cercano posible de su origen. En este sentido debemos destacar el importante papel que juegan las ciudades (del mundo urbano) como causantes del cambio ambiental global. Nótese que más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas y, aunque estas solo ocupan el 4% de la superficie del planeta, son las que movilizan la mayor cantidad de la producción primaria del planeta y, lo que es peor, cada vez utilizan recursos naturales que provienen de áreas más lejanas. Así, si la humanidad se está apoderando de aproximada-

1. Ver <http://decreixement.net/index.php>.

mente el 40% de la producción primaria total de la Tierra, más de la mitad de esta apropiación sirve para satisfacer a las poblaciones concentradas en tan solo el 2% del territorio.

Las ciudades son sistemas abiertos en términos energéticos y materiales: consumen materia y energía externas, las metabolizan y disipan contaminantes, residuos y calor. Claro está que este tipo de metabolismo lineal (con entradas y salidas pero sin recirculación) es altamente insostenible teniendo en cuenta el rol que están jugando las ciudades en el cambio ambiental. Es necesario, por tanto, repensar las ciudades para minimizar su contribución a dicho cambio. Esto pasa, forzosamente, por introducir nuevas formas de metabolismo urbano de carácter circular, reduciendo las entradas y las salidas del metabolismo lineal, fomentando la producción local y de proximidad, incrementando el reciclaje y la reutilización tanto de energía como de materiales y revalorizando los residuos, las aguas sucias y el calor, por ejemplo. En otras palabras, reformular nuestra relación con el medio ambiente pasa necesariamente por producir ciudades ambientalmente más sostenibles. Ahora bien, tal y como afirma Richard Rogers (2000), si entendemos la sostenibilidad en sentido amplio y no solo desde su dimensión ambiental, la producción de ciudades más sostenibles deberá ser también la producción de ciudades que sean socialmente más justas, más bellas, más creativas, más ecológicas, de mayor contacto, de movilidad sencilla, compactas, policéntricas y diversas.

El mecanismo que se introdujo en la Cumbre de la Tierra para afrontar la crisis ambiental desde el mundo local y avanzar hacia la sostenibilidad fueron las Agendas 21 locales, un instrumento de planificación estratégica a nivel local a través del cual una comunidad, de forma más o menos participada, identifica sus problemas ambientales y programa una batería de acciones concretas (un plan de acción) para resolverlos. Una de las características de las Agendas 21 es su potencialidad para poner en relación las incertidumbres globales con las respuestas locales. Aunque las acciones planificadas son siempre de carácter local, las cuestiones a las que se pretende dar respuesta hacen referencia tanto a los problemas ambientales estrictamente locales como a la contribución que cada localidad hace a la crisis ambiental global. En este sentido, el reto de las Agendas 21 no es solo pensar globalmente y actuar localmente sino también

encontrar fórmulas que pensadas localmente sean capaces de producir transformaciones globalmente.

Las Agendas 21, sin embargo, no han sido los únicos instrumentos utilizados a escala local para fomentar la sostenibilidad de los pueblos y las ciudades. En el Reino Unido, por ejemplo, en el año 2003 el gobierno de Tony Blair publicó el Sustainable Communities Plan, un documento estratégico para orientar las políticas urbanas y territoriales. El objetivo era modernizar el sistema de planeamiento británico, fomentando nuevas formas de gobernanza local basadas en los partenariados y las políticas comunitarias. Aunque el plan se diseñó a nivel nacional, su objetivo era impulsar procesos de desarrollo comunitario con la finalidad de crear barrios donde la gente quiera vivir y trabajar ahora y en el futuro; poniendo en común las necesidades diversas de los residentes actuales y futuros, siendo ambientalmente sensibles y contribuyendo a una mejor calidad de vida (Raco, 2007). Toma fuerza así el concepto de «comunidad sostenible», que responde a la fusión y apropiación, por parte del Nuevo Laborismo británico, de dos conceptos preexistentes «sostenibilidad» y «comunidad». Apropiación que surge en un período de auge del neoliberalismo y bajo el discurso de la «Tercera Vía».

A diferencia de las Agendas 21, que tienen una orientación marcadamente ambiental, las Comunidades Sostenibles se basan en la implicación activa de la ciudadanía en su comunidad para dar respuesta a las desigualdades sociales y espaciales que convierten esas comunidades en comunidades insostenibles. Se trata de dotar a la comunidad de unas determinadas características que garanticen que el desarrollo de la misma pueda ser soportado a largo plazo por sus propios recursos económicos, ambientales y sociales. Y, al mismo tiempo, eso debe hacerse con la implicación activa de la comunidad, desarrollando las políticas y los programas a través de la comunidad, buscando su corresponsabilización y utilizando mecanismos participativos y deliberativos para implicar a los distintos agentes de una comunidad en la resolución de sus problemas y la satisfacción a largo plazo de sus necesidades. Nótese, sin embargo, que en las comunidades sostenibles el objetivo es la sostenibilidad de la comunidad y no la contribución local a la resolución de una crisis ambiental global.

Todavía más recientemente, y como respuesta local al cambio climático, la llegada del peak-oil y el estancamiento económico, surge la iniciativa de las ciudades en transición. Se trata de una iniciativa nacida de unos estudiantes de permacultura de Kinsale (Irlanda) que el profesor Rob Hopkins (2008) desarrolló y posteriormente aplicó en la ciudad de Totnes (Reino Unido) y que en un breve período de tiempo se ha extendido por muchas ciudades del planeta. La idea es generar comunidades con la mayor independencia energética posible, dando respuestas resilientes a las perturbaciones ambientales, energéticas y económicas. La resiliencia es la capacidad de un sistema para volver a las condiciones previas a una perturbación o, en otras palabras, su capacidad para adaptarse al cambio. Esto es lo que pretenden las ciudades en transición: buscar estrategias para volver a las condiciones anteriores al cambio ambiental global de las últimas décadas pero sin que ello signifique un retroceso en términos de calidad de vida. Se trata, pues, de mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de una comunidad pero retornando el sistema urbano a un escenario sin combustibles fósiles, con una mayor autosuficiencia económica y energética y minimizando los impactos sobre el medio ambiente global que tanto hemos perturbado con la industrialización en general y durante la segunda mitad del siglo XX en particular.

Las Agendas 21 han sido, mayormente, iniciativas promovidas directamente por los gobiernos locales. Las comunidades sostenibles en el Reino Unido se han impulsado desde el gobierno nacional, aunque se han desarrollado a una escala local y con implicación de la comunidad. Las ciudades en transición, en cambio, son iniciativas que surgen de la sociedad civil, que decide auto-organizarse para proponer y ejecutar diferentes acciones y programas de distinta índole con el objetivo de transformar no solo su ciudad sino también su estilo de vida, de forma acorde con la perspectiva del decrecimiento.

En este contexto, en el que observamos nuevas iniciativas que pretenden dar respuestas locales a la crisis ambiental global, el presente bloque va a explorar algunas de estas alternativas, interrogándose sobre cuáles pueden ser las políticas locales para esta nueva época y analizando las consecuencias sociales, ambientales y económicas de las distintas opciones que se plantean.

Estructura del bloque

El presente bloque se estructura en tres capítulos. Los dos primeros se refieren a dos vectores ambientales de gran importancia para el metabolismo de las ciudades: la energía y el agua. Se trata de dos vectores que, por su naturaleza, han sido gestionados de forma bien distinta a nivel local. El tercer capítulo del bloque, por su parte, profundiza en uno de los instrumentos de planificación integral que más se han desarrollado a nivel local: las agendas 21.

El capítulo de Tello, Pigrau y García entra en una de las claves del desarrollo futuro: las formas de producción y distribución de energía. En primer lugar, los autores realizan una excelente explicación con datos contrastados sobre porque, aunque nos estamos acercando al fin del petróleo barato y al modelo de desarrollo tal y como lo conocemos, no se invierte lo suficiente en cambiar el modelo energético como forma de superar las múltiples crisis en las que estamos inmersos. La combinación del aumento de las desigualdades, el impulso de las políticas neoliberales y la financiarización de la economía altamente especulativa y cortoplacista, suponen importantes barreras para avanzar en la transición del modelo energético. Frente a este panorama, sin embargo, el artículo apunta hacia la importancia de las diferentes iniciativas locales y como las administraciones y en particular los gobiernos locales podrían hacer mucho más de lo que actualmente hacen en esta materia. En concreto se describen las barreras y las oportunidades para mejorar la interrelación de las empresas de economía social cooperativa con las administraciones públicas locales o comarcales para avanzar hacia la transición de las energías renovables, generando a la vez empleo local, mejorando la calidad ambiental y promoviendo una democratización económica que devuelva poder de decisión a la ciudadanía.

El capítulo de Hug March, doctor en Ciencias Ambientales por la Universitat Autònoma de Barcelona, nos introduce a un tema de vital importancia para la sostenibilidad de la vida en las ciudades: el agua y su gestión. En una situación de crisis de las finanzas locales, muchos municipios pueden tener sobre la mesa la opción de privatizar el servicio del suministro de agua, si es que aún está en manos públicas. A partir de un repaso histórico sobre su evolución y diferentes estudios de caso, el autor nos desvela las claves del actual proceso de privatización de muchos servicios de agua municipales

pero también ilustra otras contratendencias de re-municipalización. En concreto se elabora un repaso de los modelos de Madrid (servicio público con tendencias privatizadoras), Barcelona (servicio privatizado ya des de la mitad del siglo XIX) y el caso de dos operadoras públicas que trabajan en red: la Asociación Estatal de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS) y el Consorci per a la Gestió Integral de l'Aigua (CONGIAC) en Cataluña. También se apuntan diferentes experiencias de reestatalización y remunicipiación de la gestión del agua en Cataluña, Italia, Francia y Uruguay. Finalmente, el capítulo reflexiona entorno al rol y desafíos que tienen los municipios en la provisión urbana de agua, y se señalan diferentes ámbitos donde estos pueden tener incidencia más allá de la gestión directa del suministro.

Por último, el capítulo de Weissmann, Rodríguez, Jurado y Pomeroy es un buen ejemplo de la profundización de las agendas 21 a nivel local. El ayuntamiento de Barcelona ha sido pionero en involucrar a los centros educativos en el desarrollo de la cultura de la sostenibilidad a través de las agendas 21 escolares. Con una metodología similar a la propia elaboración de la agenda 21 local y adaptándose a la situación y a la realidad de cada centro, se busca elaborar un plan de acción con la involucración activa de docentes y alumnos. Este plan de acción tiene un objetivo sustantivo que se plasma en medidas concretas para la ambientalización del propio centro, y un objetivo procesual, tanto o más importante que el anterior, que trata de insertar el tema de la sostenibilidad de forma amplia en el currículum escolar y propiciar el desarrollo del pensamiento crítico, habilidades para la toma de decisiones y el trabajo en equipo. A partir de una evaluación reciente de esta política por parte del IGOP; en el texto se explica tanto la metodología como un balance de logros y retos de una política que ya está presente en 283 centros de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y post obligatoria, ciclos formativos y de educación de adultos, de todos los distritos de la ciudad de Barcelona.

I. SOSTENIBILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE ENERGÍA

Enric Tello, Antoni Pigrau y Manel Garcia

¿Por qué la iniciativa comunitaria local es tan importante para la transición energética hacia las energías renovables?

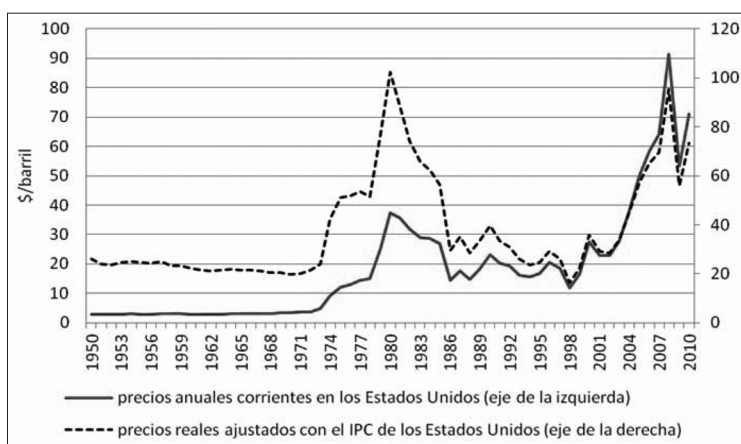
Es ya una opinión compartida por la inmensa mayoría de expertos —desde la Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo y el Gas (ASPO)¹ hasta la propia Agencia Internacional de la Energía²— que estamos encarando el fin de la era del petróleo barato (Scheer, 2000; Rifkin, 2002; Klare, 2003; Roberts, 2004; Sempere y Tello, 2008). La Gran Recesión iniciada a finales del 2007 y comienzos de 2008 solo ha supuesto una relajación momentánea del fuerte ascenso de los precios del crudo que comenzó en 2002, y que a su vez ha cambiado drásticamente de signo la evolución de los precios reales de los alimentos y materias primas desde 2003 en adelante (gráfico 1 y 2).

La mayoría de analistas también coincide en suponer que si finalmente se consigue superar la Gran Recesión iniciada en 2007-2008, lo cual resulta de momento bastante dudoso, la recuperación de los niveles de actividad económica anteriores a la crisis comportará inmediatamente nuevas alzas de los precios del petróleo y sus derivados. Entre estos no hay que contar únicamente los derivados directos, desde combustibles a fertilizantes. También hay que incluir todos aquellos cuya producción y transporte comporta un elevado

1. ASPO International, <http://www.peakoil.net/>.

2. <http://www.iea.org/>.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO (1950-2010)

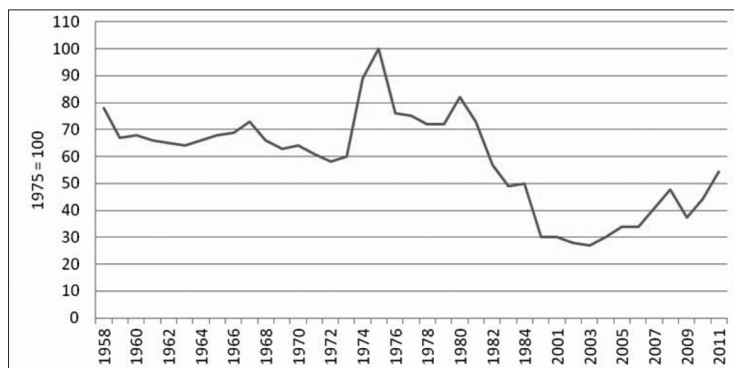


Fuente: elaboración propia con la base de datos de la US Energy Information Administration (http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_wco_k_w.htm); y del sitio web http://www.inflationdata.com/inflation/inflation_rate/historical_oil_prices_table.asp (consultados el 28/08/2011).

gasto energético por unidad de producto, como los bienes alimentarios y pesqueros, o los metales y minerales empleados como materia prima y material de construcción. En un escenario así, la trayectoria económica puede acabar pareciéndose mucho a un enorme Titanic que se va escorando sucesivamente hacia la inflación con estancamiento por un lado, o hacia la depresión con deflación por el otro, mientras un pasaje cada vez más mareado duda que en el puesto de mando ni el capitán ni la tripulación sepan realmente hacia dónde nos conducen.

Los nexos entre las diversas crisis financiera, económica, energética, alimentaria, climática y ecológica que estamos viviendo no acaban aquí. Es bien sabido que esta Gran Recesión ha sido provocada por una drástica contracción financiera producida por el estallido de una serie de burbujas especulativas bursátiles e inmobiliarias generadas desde los años ochenta y durante los «felices noventa» del

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS REALES DE LAS MATERIAS
PRIMAS NO ENERGÉTICAS (1958-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de la serie de Andrew Glyn, *Capitalismo desatado. Finanzas, globalización y bienestar*, La Catarata, Madrid, 2010, p. 52, actualizada con la base de datos del Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>). Para obtener el índice de precios reales el FMI deflacta la serie de 44 productos no energéticos con el IPC de los Estados Unidos.

siglo pasado. Un rasgo muy llamativo de ese «capitalismo de casino» neoliberal ha sido la multiplicación astronómica de la deuda privada, que ha alimentado una espiral de transacciones puramente financieras. De representar un monto equivalente a todo el PIB mundial a principios de los años ochenta, el valor total de las transacciones financieras ha llegado a multiplicarlo más de cuatro veces antes del estallido de la Gran Recesión (Naredo, 2006; Naredo, Carpintero y Reichmann, 2008; Naredo y Montiel, 2011).

Esa orgía especulativa tiene mucho que ver con el aumento espectacular de la desigualdad en la distribución de la renta que se ha producido en todos los países con la sistemática aplicación de las políticas neoliberales prescritas por el «Consenso de Washington», aunque en grados distintos según los países (Reich, 2010). Así, la diferencia entre la fracción de la renta que acapara el 10% más rico en los Estados Unidos y Suecia es de 17 puntos porcentuales, con España en una situación intermedia entre ambos extremos.

La desigualdad *global* en la riqueza neta de todas las familias, considerando el mundo sin fronteras, registra niveles de inequidad aún mayores. Según los datos reunidos por el informe WIDER de la Universidad de las Naciones Unidas, en el año 2000 el 10% más rico del mundo disponía del 71% de toda la riqueza neta familiar calculada a paridad de poder adquisitivo (ppa), sumando sus activos muebles e inmuebles y deduciendo las deudas contraídas. Subiendo otros peldaños, el 5% más rico concentraba el 57%, y el 1% más rico el 32% de toda la riqueza global del mundo. Si en vez de calcularla a ppa la riqueza familiar neta se estima según el tipo de cambio corriente entre divisas —que es como los mega-ricos calculan sus movimientos financieros internacionales—, los grados de concentración aún son mayores: el 10% más rico poseía un 85%, el 5% un 71%, y el 1% el 40% de la riqueza global. Los índices de Gini calculados entre 0 y 1 eran de 0,802 en el primer caso y 0,892 en el segundo (Davies, et al., 2006).

Con esa succión hacia arriba de la renta y la riqueza, para concentrarlas cada vez más en manos de una exigua minoría de mega-ricos, el neoliberalismo pretendía relanzar la inversión y el crecimiento. A todos los demás nos predicaba paciencia hasta que, gracias al crecimiento económico, tarde o temprano llegaran hasta nosotros por percolación algunas migajas de la nueva riqueza creada por los de arriba (*trickle down* le llaman a eso). Pero en vez de invertir en nuevas empresas y productos que requieran contratar a personas para producirlos, los mega-ricos del mundo desarrollado se han dedicado cada vez más a especular. Eso sucede a la vez que las varias crisis climática, energética, alimentaria y ecológica demandan urgentemente nuevas inversiones en energías alternativas, y muchas otras nuevas actividades orientadas hacia otra economía más sostenible. Un informe reciente del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC) señala que solo una rápida y vigorosa inversión en energías renovables puede ya evitar que las concentraciones de gases de efecto invernadero superen el límite máximo de seguridad de 450 partes por millón (ppm), y el mundo alcance a mediados del siglo XXI niveles catastróficos entre 550 y 600 ppm que inducirían un cambio climático sin control ni retorno posible (Logan, 2011).

En los últimos años se han publicado muchos estudios sobre el potencial de los nuevos «yacimientos de empleo verde» que, in-

variablemente, llegaban a una misma conclusión: las actividades necesarias para resolver la crisis ecológica crean más puestos de trabajo por unidad de inversión que las que degradan el medio ambiente, y serían sustituidas (Renner, 2000). También señalan que las alternativas económicas que se requieren para resolver la crisis ecológica tienden a acortar los circuitos de producción y consumo, acercándolos entre sí y favoreciendo una descentralización de las fuentes de energía y los flujos económicos que hace de nuevo posible su democratización.³ Todo eso nos lleva a la pregunta del millón: ¿por qué los mega-ricos del mundo especulan tanto, e invierten tan poco en esas inversiones «verdes» que la Humanidad requiere como agua de mayo? Quizá la respuesta sea tan simple como esta: no lo hacen, ni lo harán, precisamente porque esas alternativas de inversión sostenible tan necesarias crean *demasiados* puestos de trabajo, y favorecen *demasiado* la democratización de la economía.

Volvemos entonces a la pregunta con la que abríamos este capítulo: ¿por qué la iniciativa comunitaria local debe jugar un papel tan importante en la transición energética hacia las energías renovables? A veces eso se argumenta a partir de circunstancias técnicas y biofísicas, como el hecho que el enorme potencial de las energías renovables⁴ llega a la tierra de forma muy dispersa en flujos de baja densidad, que deben captarse y aprovecharse a escala local. Sin embargo, dado su carácter intermitente y la dificultad todavía mal resuelta de acumular electricidad de forma descentralizada, un uso versátil y eficiente de las diversas fuentes renovables también requiere volcarlas en una red eléctrica común a escalas mucho más amplias. Aunque se trate de una nueva red eléctrica de «generación

3. Véanse los libros de Hermann Scheer y Jeremy Rifkin.

4. Toda la energía acumulada en las reservas conocidas de petróleo equivale a unos cinco días de radiación solar, y todo el estoc de combustibles fósiles a unos quince días. Solo el 0,023% de toda la radiación solar que recibe la Tierra se almacena en forma de biomasa. Véase José Manuel Naredo y Antonio Valero (eds.), *Desarrollo económico y deterioro ecológico*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid, 1999, p. 173. Pero nuestra capacidad de aprovechar ese enorme potencial con las tecnologías disponibles, y hacerlo con unos costes iguales o inferiores a la energía sucia y barata del petróleo, es otra cosa muy distinta. Lo que está convirtiendo a las energías renovables en una opción económicamente viable es precisamente que *todas* las opciones energéticas se encarecen.

distribuida», que debe gestionar un regulador público, no parece que eso exija necesariamente que todas las inversiones deban proceder también del ámbito local. En principio, por ese lado puramente técnico nada impediría que también lo hagan las grandes empresas, entidades financieras o fondos de inversión que mueven el dinero de los mega-ricos del mundo.

La razón realmente importante es otra: los mega-ricos huyen en su gran mayoría de esas inversiones verdes —salvo contadas excepciones, como grandes parques eólicos o plantas termosolares cuando las regulaciones públicas garantizan un buen retorno— porque saben o intuyen que no permitirán obtener los grandes márgenes de beneficio a los que estaban acostumbrados, y a los que siguen aspirando. ¿Y por qué las expectativas de beneficio no son mayores en esas inversiones verdes? Pues porque otro rasgo de fondo de la situación en la que estamos es que la productividad crece muy lentamente en los países ricos, y tiende a hacerlo a un ritmo cada vez menor. Aunque las propuestas de la economía verde sean muy necesarias, y puedan ofrecer soluciones viables para vivir modestamente obteniendo modestas ganancias, no está nada claro que consigan generar en el futuro grandes aumentos de productividad ni grandes márgenes de beneficio. De hecho, cuando se afirma que crean más puestos de trabajo por unidad de inversión también se está diciendo indirectamente más o menos lo mismo. Dicho de otro modo, no solo nos encaminamos hacia el fin del petróleo barato, y de cualquier forma de energía barata. También nos vamos acercando al fin de la era del crecimiento económico ilimitado, que tanto marcó el siglo XX, y que ha funcionado a base de reemplazar trabajo humano cada vez más caro por energía fósil cada vez más barata (Ayres y Warr, 2009).

Chocamos entonces con un gran muro que cierra el paso hacia una serie de posibilidades muy reales, que nos permitirían resolver a la vez la crisis económica y ecológica. Pero como esa resolución de ambas crisis nos conduciría hacia un escenario de menor crecimiento, e incluso hacia una perspectiva futura de no crecimiento o «decrecimiento sostenible» (Kallins, 2011), los mega-ricos del mundo instalados en el actual capitalismo de casino no quieren ir por ahí. El capitalismo de casino se convierte entonces en ese muro, tanto simbólico como material, que nos impide reconocer el hori-

zonte que tenemos delante. Solo encarando ese horizonte podemos optar por un futuro sostenible y equitativo, donde todo el mundo pueda vivir bien aceptando una premisa básica: aprender a «vivir mejor con menos». Las relaciones financieras capitalistas impiden el avance hacia ese «decrecimiento sostenible» que nos permita hacer las paces con el planeta, y entre nosotros mismos. Su huida hacia adelante, hinchando una tras otra nuevas burbujas especulativas, puede acabar precipitándonos hacia otras formas catastróficas de decrecimiento salvaje que deberíamos evitar a toda costa.

Esa respuesta del millón abre a su vez una nueva pregunta: si los mega-ricos del mundo que están destruyendo la habitabilidad del Planeta Tierra nunca invertirán a fondo en esa economía verde que permita retomar el control ciudadano de la economía, y conducirla democráticamente hacia la satisfacción sostenible de las necesidades de la gente, ¿quién puede hacerlo? Hay que ir a buscar la respuesta en otros tipos de inversores y empresas que a lo largo de la historia han demostrado tener capacidad de construir algo sólido con menores márgenes de beneficio y expectativas de crecimiento.

Capacidades y opciones para la transformación energética desde el ámbito local⁵

Mientras los gobiernos nacionales y el sistema de Naciones Unidas permanecen bloqueados por sus dependencias financieras, simbólicas y políticas con los mega-ricos del mundo, hay un sinfín de iniciativas locales hurgando en las grietas para derribar el muro y recuperar el horizonte de la elección social: *transition towns*,⁶ alianzas por el clima,⁷ redes de ciudades y pueblos por la

5. Elaborado a partir de las conclusiones del Congreso sobre las oportunidades del sector cooperativo y las iniciativas comunitarias en el campo de la energía (Tarragona, noviembre de 2010)

6. Sitio web de *Transition Towns*: <http://www.transitionnetwork.org/>.

7. Sitio web de *Climate Alliance*: <http://climatealliance.org/home.html?&L=2>; sitio web de *Climate, Community & Biodiversity Alliance* (CCBA): <http://www.climate-standards.org/>; sitio web de la *Alliance of Small Island States* (AOSIS) <http://aosis.info/>; sitio web de la *Pan African Climate Justice Alliance* (PACJA): <http://www.pacja.org/>.

sostenibilidad.⁸ Para muestra bien vale un botón: a finales del 2010 se celebró en Tarragona un pequeño congreso para estudiar el marco de posibilidades existentes para las iniciativas locales y del sector cooperativo en el ámbito energético, organizado por el *Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y el *Centre de recursos Salut i Medi*, con apoyo del *Àrea d'Economia Cooperativa i Creació d'Empreses del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya*. Su objetivo era identificar las oportunidades, dificultades y experiencias existentes para llevar cabo desde la iniciativa comunitaria local las necesarias inversiones en energías renovables.

Existen en nuestro país recursos energéticos que permanecen sin aprovechamiento alguno al no considerarse rentables económicamente pero que pueden adquirir relevancia como fuentes de energía limpia. Algunos ejemplos pueden ser la explotación sostenible de la biomasa forestal en bosques abandonados, la energía geotérmica, las cubiertas fotovoltaicas o los mini-aerogeneradores eólicos. En este contexto, una adecuada sinergia entre las empresas de economía social cooperativa con las administraciones públicas locales o comarcales puede abrir nuevas oportunidades para la transición energética hacia las energías renovables, generando a la vez empleo local, una mejora de la calidad ambiental —prevención de incendios, mantenimiento de los paisajes en mosaico, fomento de la biodiversidad y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero—, y una democratización económica que devuelva poder de decisión a la ciudadanía.

El congreso reunió a un total de 46 personas procedentes de asociaciones de profesionales o productores de energías renovables, empresas privadas y públicas del sector energético, universidades y centros de investigación en energías renovables o eficiencia energética, juristas y economistas conocedores de la regulación energética existente, cooperativas especializadas en energía, asociaciones de cooperativas y entidades públicas de fomento de la economía social,

8. Sitio web de la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*: <http://www.diba.es/xarxasost> ; sitio web de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha: <http://agenda.fempclm.eu/>.

entidades del tercer sector o que trabajan en el ámbito del desarrollo sostenible, estudiosos y redes de fomento de la economía solidaria o el medio rural, técnicos y representantes políticos municipales o de consejos comarcales, y agencias locales de energía.

Se organizaron diversos grupos de debate sobre bioenergía y bio-procesos, construcción de un sector energético cooperativo, barreras para conseguir concesiones de instalación de energías renovables en concursos públicos, nuevas ocupaciones y necesidades formativas del sector energético, colaboración entre el sector público local y las cooperativas energéticas, ecoedificios y ecobarrios, suministro energético local, financiación del cooperativismo energético, o dificultades legales en la tramitación de proyectos. Sus conclusiones permiten identificar tanto los factores internos como las condiciones del entorno que permiten impulsar las iniciativas comunitarias y cooperativas en el ámbito energético local, derribando las barreras existentes (CEDAT, 2010).

Hubo consenso general en considerar a las cooperativas un tipo de empresa especialmente adecuado para trabajar en un sector vital para el medio ambiente y de primera necesidad para las personas, como es la energía. Su mayor arraigo en el territorio, la responsabilidad social intrínseca de su misión, y el funcionamiento democrático participativo, permiten la colaboración de ese tejido de economía social con la administración pública y toda la comunidad local en la generación y distribución de energía limpia. Las experiencias existentes en diversos países muestran tres tipos posibles de cooperativas energéticas que pueden llegar a representar una alternativa viable a las grandes empresas oligopolistas del sector: las cooperativas de usuarios, las cooperativas de producción y las cooperativas de distribución.

Sin embargo, y aunque el avance de la transición energética hacia fuentes renovables requiere de esas nuevas iniciativas de economía social, en el entorno de las cooperativas existentes la intervención en el campo energético no es vista todavía como una prioridad. La liberalización del sector ha abierto claras oportunidades para generar, vender, comprar o comercializar electricidad también de forma cooperativa. Sin embargo, la ley de cooperativas vigente en España induce a una fragmentación de las entidades cooperativas que dificulta su actuación en ese campo, limitando por ejemplo su acceso

a la financiación con fondos de la Unión Europea. La coordinación entre diversas cooperativas agrupadas en clústeres o cooperativas de segundo grado parece, por tanto, una opción necesaria para abordar su entrada en el actual sistema energético liberalizado. Para las cooperativas e iniciativas comunitarias de generación eléctrica las fuentes más adecuadas son sin duda las renovables, lo que contribuye a ponerlas a cubierto de maniobras puramente especulativas también en ese campo. Además es en las energías renovables donde las administraciones autonómicas y municipales, o los consejos comarcales, gozan de plenas competencias para actuar.

Entre las diversas fuentes disponibles cabe destacar, de entrada, el aprovechamiento cuidadoso de la biomasa forestal que actualmente permanece por lo general en un estado de pernicioso abandono. Entre los beneficios de todo tipo que puede aportar la generación a pequeña escala de electricidad a partir de la biomasa forestal destacan, además de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero al sustituir electricidad generada con combustibles fósiles, el fomento del desarrollo rural mediante la generación de puestos de trabajo en el sector primario, la mejora ambiental del paisaje en mosaico, y la prevención de unos incendios que se han convertido en nuestro país en la fuente principal de pérdida de masas de bosque maduro que se degrada en matorral. Subsiste, sin embargo, mucho desconocimiento al respecto que a veces alimenta reacciones contrarias a las plantas de biomasa fundadas en un escaso fundamento ambiental. Algo parecido ocurre a veces con los parques eólicos, cuya impopularidad tiene también bastante que ver con el desembarco de algunos grandes inversores en megaproyectos que son vistos como una invasión foránea por la población local. En ambos casos aún dificulta más las cosas la ausencia de una ordenación territorial consistente desde las administraciones públicas de ámbito supramunicipal.

Las administraciones en su conjunto, y la mayoría de ayuntamientos en particular, no están incidiendo suficientemente en los aspectos energéticos que podrían ser de su competencia desde el punto de vista de la protección del medio ambiente. Empezando por la mejora de la eficiencia de los consumos propios, y entrando después en el propio abastecimiento y el costo de la energía que consume toda la comunidad local, existe un amplio margen de actuación desde la política municipal. Sin embargo, en la mayoría de casos no

han sido considerados hasta ahora como asuntos prioritarios ni en el diseño de políticas públicas, ni para la planificación estratégica a medio y largo plazo. Existen múltiples barreras a la entrada de los ayuntamientos o consejos comarcales como actores importantes en el ámbito energético, como por ejemplo las asociadas a los sesgos de la Ley de contratación pública. Pero también se van abriendo diversas oportunidades para que la administración local actúe de forma más decidida en la promoción de un sector cooperativo energético, y en el cambio hacia un modelo energético sostenible, tanto en la gestión de sus propios consumos como interviniendo en la generación y distribución eléctrica a su comunidad. Las cooperativas, junto a una administración local comprometida con el avance en comunidad hacia un futuro más sostenible, pueden compartir muchos valores e intereses comunes que faciliten su mutua colaboración en ese campo.

El primer ámbito donde todas las administraciones deben actuar para derribar barreras son los procesos de tramitación de solicitudes para la conexión a red de pequeñas instalaciones, o para la construcción de plantas de generación local, que resultan por lo general demasiado complicados y costosos. Hay que subrayar las dificultades que encuentran habitualmente las cooperativas de pequeños productores energéticos para conseguir concesiones en los concursos públicos de instalación de energías renovables y, en consecuencia, para entrar en los suministros locales y autonómicos de energía. A esa dificultad se añade que los ayuntamientos suelen obtener mayor rentabilidad económica al contratar grandes empresas energéticas, que asumen todos los gastos de la gestión energética de los edificios a cambio de contratos a largo plazo. Una barrera común que afecta tanto a las empresas de economía social como a los propios ayuntamientos es la obtención de fuentes autónomas de financiación para esta clase de proyectos. La oferta conjunta de fórmulas de participación de los propios vecinos, u otros pequeños inversores cercanos, como las aplicadas exitosamente en algunas instalaciones de tejados o huertos solares fotovoltaicos, podría ser una buena solución a ese cuello de botella financiero.

La inversión en la mejora de la eficiencia energética de los edificios constituye otra buena oportunidad de actuación conjunta entre la administración local y las iniciativas empresariales de economía

social, que abre además interesantes posibilidades de colaboración entre diferentes tipos de cooperativas (por ejemplo las dedicadas a la vivienda y a servicios energéticos). Tras el estallido de la última burbuja inmobiliaria, y en la actual situación de crisis económica y financiera, esa opción se perfila como una alternativa viable para nuevos tipos de actuación en el sector inmobiliario orientados a la construcción y rehabilitación de edificios sostenibles, tendentes a la eficiencia y la autosuficiencia energética, y diseñados a escala humana a partir de las necesidades reales cambiantes de las personas.

A partir de este diagnóstico común, los grupos de trabajo del congreso elaboraron una serie de propuestas. En el ámbito de la formación y el conocimiento se consideró muy necesario, en primer lugar, mejorar la formación e información en energías renovables tanto del personal técnico e instalador de las cooperativas como de los técnicos de la administración. Las redes existentes de ciudades y pueblos por la sostenibilidad, *transition towns* o alianzas por el clima pueden contribuir a esa tarea organizando cursos o encuentros, y difundiendo las buenas prácticas exitosas. Un aspecto informativo de especial relevancia es todo el relacionado con un mejor conocimiento de las normas o procedimientos de tramitación de instalaciones de generación de energía renovable. También hay que facilitar un mayor contacto de los centros de enseñanza con el tejido productivo de las energías limpias, la eficiencia energética o la bioconstrucción, para adecuar los programas formativos a las demandas de esos sectores emergentes y a las diversas necesidades territoriales, tanto en los ámbitos metropolitanos como en las zonas rurales.

En el aspecto de la valoración, credibilidad y transparencia de las iniciativas locales de aprovechamiento de las fuentes renovables en general, y de la biomasa o la eólica en particular, se destacó la importancia de un buen control de calidad de cualquier instalación, la difusión de los buenos resultados obtenidos en todos los aspectos —ambientales de carácter local y global, socioeconómicos y laborales, en autosuficiencia y capacidad de decisión, etc.—, y aprender también de los errores cometidos o las dificultades encontradas. La calidad de los procesos o procedimientos empleados para diseñar y emplazar una instalación es tan importante como la eficacia en los resultados obtenidos. La transparencia y la participación ciudadana son fundamentales para garantizar dicha calidad, y para avanzar hacia

una nueva cultura de la energía tanto en las propias cooperativas como en las administraciones públicas y la propia sociedad. Conectar los valores propios de democracia económica de las cooperativas con los objetivos comunitarios de la sostenibilidad y la justicia ambiental, e integrar el tejido asociativo local en los proyectos desde su inicio, son aspectos importantes para asegurar su arraigo social y garantizar que sus beneficios reviertan realmente en la población local.

Algunas de las barreras más decisivas se encuentran en el ámbito de la financiación y tramitación de proyectos. Es muy importante, en primer lugar, analizar y corregir los procedimientos normativos que tienden a excluir a las PYMES y cooperativas de los concursos públicos. Mientras estas discriminaciones subsistan, es posible sortearlas dividiendo la contratación de dichos proyectos en ámbitos territoriales más pequeños. También se pueden ir destinando los ahorros de facturación conseguidos con medidas de eficiencia energética en nuevos proyectos cooperativos de generación y gestión de energías limpias tanto en las propias instalaciones municipales como en comunidades de vecinos. Otra vía más directa para financiar autónomamente nuevas inversiones es la creación de cooperativas de consumo, y también de empresas cooperativas, municipales o mixtas de comercialización local de electricidad. La interesante experiencia reunida por la Cooperativa Eléctrica San Francisco de Asís en el País Valenciano constituye un importante referente del que se puede aprender.⁹ La administración local también puede contribuir a obtener las subvenciones y fuentes blandas de financiación existentes para esas inversiones en energía limpia, o aportar espacios donde instalar huertos o cubiertas solares de forma cooperativa. Las cooperativas de crédito, o las secciones de crédito de otras cooperativas ya existentes en el ámbito agrario, también pueden jugar un importante papel para reunir y canalizar ahorro local hacia la inversión en energías renovables.

En el campo específico de la biomasa las iniciativas municipales o comarcales pueden jugar un papel mediador muy importante con los propietarios forestales cuando los bosques abandonados son de propiedad privada, o con los vecinos copropietarios cuando

9. Véase el sitio web de ENERCOOP: <http://coopsanfrancisco.ecsocial.com/>.

son comunales, incluyendo también a consorcios públicos como el *Centre Tecnològic Forestal de Catalunya* (CTFC).¹⁰ El apoyo de la administración local puede ser igualmente de vital importancia para la promoción de cooperativas de servicios energéticos o generación de electricidad verde. La incorporación en los ayuntamientos o consejos comarcales de la figura de un gestor energético, o la creación de una agencia local de energía, puede ayudar mucho a impulsar esos proyectos movilizandolos recursos existentes y adecuando o simplificando las normativas.¹¹

Por último, el propio sector energético de economía social necesita estructurarse como tal y dotarse de la escala y los instrumentos adecuados a esa importante tarea. Las diversas cooperativas energéticas que vayan surgiendo deberán agruparse en clústeres específicos o cooperativas de segundo grado, para facilitar su acceso a las licitaciones de mayor entidad y los fondos europeos de financiación. Un camino que parece especialmente transitable es empezar por la creación de cooperativas de servicios energéticos o de consumo.¹² Una vez esas cooperativas estén consolidadas, también será más fácil extender su campo de acción a la comercialización de electricidad y/o la venta a la red de electricidad renovable generada a partir de fuentes locales. No existe, sin embargo, una única fórmula mágica. Como muestra la reciente constitución de la cooperativa *Som Energia*, se trata de atreverse a dar los primeros pasos, innovar y aprender de la experiencia.¹³

Finalmente, queremos añadir al diagnóstico y las propuestas elaboradas en el congreso de Tarragona una última dimensión territorial que conviene tener en cuenta. Para prevenir futuros conflictos, o desbloquear los ya existentes entre los aprovechamientos locales de energía renovable y la preservación del paisaje o la biodiversidad, es

10. Véase el sitio web del CTFC: <http://www.ctfc.cat/>.

11. Véanse, por ejemplo, la Agència d'Energia de Barcelona (<http://www.barcelonaenergia.cat/>) o la Agència Comarcal de l'Energia d'Osona (<http://www.ccosona.es/index1.php?idF=2&idSubF=336>).

11. Véase, por ejemplo, la asociación Ecoserveis (<http://www.ecoserveis.net/>), las cooperativas Arkenova (<http://www.arkenova.net/esp-00-index.html>) y Tefosol (<http://www.tefosol.com/>).

14. Véase el sitio web de Som Energia: <http://www.somenergia.cat/>.

de vital importancia lograr una buena sinergia territorial en el encaje entre diversas iniciativas de aprovechamiento energético, gestión del entorno y desarrollo comunitario. Si existe, por ejemplo, una buena ordenación territorial del conjunto de actuaciones las vías de acceso necesarias para instalar aerogeneradores pueden recuperar antiguos caminos perdidos, en vez de provocar nuevos impactos negativos; a su vez, esos caminos pueden hacer rentable la explotación de áreas de bosque abandonadas donde la recuperación del acceso haga posible abrir claros y zonas de prado que restablezcan un paisaje en mosaico, más capaz de albergar especies diversas; a su vez, esos prados o bosques adhesados pueden acoger nuevos rebaños de una ganadería extensiva y ecológica que, además de ayudar a mantener aquellos paisajes y prevenir incendios forestales, recupere razas autóctonas, trabajos y saberes locales tradicionales; a su vez, el desarrollo de esa ganadería ecológica puede ofrecer una alternativa viable a la insostenible concentración del engorde de ganado en granjas de cría intensiva con piensos importados cuyos purines contaminan las aguas freáticas; a su vez, el redileo y la estabulación temporal de aquella cabaña ganadera extensiva, junto a la rotación entre prados y cultivos, puede proporcionar fertilizantes orgánicos de calidad facilitando la reconversión ecológica de la agricultura o la horticultura local. Y así sucesivamente (Marull y Tello, 2010).

Para lograr esas sinergias territoriales entre la potenciación de las energías renovables, la mejora de la calidad ambiental, la reconversión agroecológica y el desarrollo comunitario se requieren proyectos bien arraigados en la población local y democráticamente controlados por ella misma. La colaboración entre la economía cooperativa y las políticas públicas locales es, entre todas las opciones posibles, la que puede abrir más claramente nuevas oportunidades en ese cambio de dirección hacia una economía más sostenible ofreciendo a la vez mejores garantías de democratización económica y participación ciudadana.

II. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DEL AGUA: ENTRE LA PRIVATIZACIÓN Y LA MUNICIPALIZACIÓN

Hug March

El suministro de agua en las ciudades: responsabilidad municipal

En el contexto español, las masas de agua continentales son un bien público (Ley de Aguas, RDL 1/2001 de 20 de julio). Esto da origen a un régimen de concesiones de derechos (temporales) para la utilización de los recursos del dominio público hidráulico. Por bien que en el Estado español el mayor consumidor de agua es el sector agrícola, en las grandes áreas urbanas es el uso doméstico (e industrial) el que domina. Como hemos vistos en los episodios de sequía recientes, el agua es un elemento clave para el funcionamiento de las ciudades. Así, trazar el flujo de agua a través de lo urbano nos permite entender en toda su complejidad el funcionamiento de las sociedades modernas (Gandy, 2002: 22).

El suministro de agua en las ciudades es una competencia municipal (Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local) que puede ser ejercida de manera individual o de manera mancomunada. Que la competencia y la titularidad sean municipales no significa sin embargo que el sector privado no pueda participar en la gestión del ciclo urbano del agua. La legislación española (Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) prevé que esta gestión pueda ser directa por parte del municipio o con distintos grados de participación privada, desde contratos de gestión comercial a concesiones de larga duración.

Los difíciles equilibrios presupuestarios que deben ejercer los municipios (especialmente los de tamaño pequeño o mediano), en parte debidos al histórico déficit de ingresos en relación a todos los servicios que deben ofrecer, han llevado a muchos de ellos a buscar formas alternativas a la gestión directa de los servicios básicos, entre ellos la gestión urbana del agua. Si bien hasta el momento en muchos municipios los ingresos derivados de los desarrollos urbanísticos servían para apaciguar este déficit estructural, la reciente crisis en el sector de la construcción y la crisis financiera han complicado la situación.

Como consecuencia, estas formas alternativas a la gestión tradicional directa municipal pasan por la participación privada de grandes empresas de agua (con capital nacional o extranjero) que operan a nivel estatal e incluso a nivel internacional. Sin embargo, existen otras opciones a la participación privada que pueden pasar por la reconfiguración de las empresas municipales o la mancomunidad de los servicios.

Dada la complejidad de recoger datos sobre la gestión del suministro urbano a nivel estatal, en este capítulo se presenta una radiografía concisa de los distintos modelos de gestión del agua en las dos grandes urbes del Estado, Barcelona y Madrid, así como los modelos públicos del CONGIAC y de AEOPAS. A su vez también se resumen casos internacionales de retorno a la gestión pública: la remunicipalización en París, el referéndum por el agua pública en Italia o el cambio en la Constitución de Uruguay para impedir los procesos de privatización del agua. Sin embargo, previamente se explican las trayectorias históricas así como los debates teóricos entorno la gestión y titularidad de los servicios de suministro de agua a nivel internacional. Finalmente, el capítulo reflexiona entorno al rol y desafíos que tienen los municipios en la provisión urbana de agua, y se plantean ámbitos donde estos pueden tener incidencia más allá de la gestión directa del suministro.

Modelos de gestión del agua urbana en Occidente: perspectivas históricas y debate teórico

De manera general, y reconociendo las particularidades de cada caso, el suministro moderno de agua en el mundo occidental ha seguido

unas pautas más o menos homogéneas. Entre cada etapa histórica podemos observar una relación dialéctica entre el sector público y el capital privado que ha resultado en distintas geometrías de poder: de la administración pública local o la burguesía e industrialistas locales al nivel internacional con organismos reguladores y compañías transnacionales, incluyendo también la escala nacional, con el Estado y las compañías nacionales (Swyngedouw, 2007a).

- 1) **Suministro privado y atomizado:** hasta la mitad del siglo XIX el suministro privado de agua era hegemónico en la mayor parte de ciudades occidentales (Kerf et al., 1998; Morgan, 2004), alentado muchas veces por el sector público (Davis, 2005), incapaz de llevar a cabo las inversiones necesarias. Este suministro estaba caracterizado por una estratificación social muy importante (Swyngedouw, 2004; Castro, 2009): pequeñas compañías privadas suministraban algunas partes de las ciudades, especialmente las zonas más ricas. Por aquel entonces ya había un amplio debate entorno la pertinencia de la gestión privada (Budds y McGranahan, 2003).
- 2) **Municipalización y monopolio público:** el modelo privado de comienzos del siglo XIX descrito anteriormente colapsó de manera generalizada y dio lugar a una hegemonía del sector público, con un rol principal de los municipios durante las primeras décadas del siglo XX (Morgan, 2004; 2006). Los recurrentes incendios que padecían las ciudades, la degradación ambiental, el malestar social, pero sobretudo las epidemias transmitidas por el agua, especialmente el cólera, dieron argumentos suficientes para la municipalización del servicio de agua y alcantarillado (Gandy, 2002; Rogers et al., 2002; Budds y McGranahan, 2003; Davis, 2005; Castro, 2009). Más, allá de las posturas higienistas, y partiendo desde una perspectiva general, la municipalización de los servicios básicos, como el agua, pueden ser vistos como una consecuencia directa de la crisis del liberalismo clásico (Rueda, 1994). Este proceso de municipalización fue generalizado exceptuando el territorio francés así como algunas ciudades Mediterráneas como Barcelona.
- 3) **El creciente peso del Estado y las nacionalizaciones:** Como remarca Karen Bakker (2003), el siglo XX observó un dominio

claro del sector público en la gestión del agua. Después de la Primera Guerra Mundial, la industria del agua era vista como un pilar básico para el crecimiento nacional (Swyngedouw, 2004; 2007a) así como un elemento con mucha importancia simbólica, cultural y política. Como argumentan Budds y McGranahan (2003) esto supuso un incremento del peso del Estado central en la gestión del agua, con una fuerte inversión en infraestructuras y un papel intervencionista muy fuerte, llegando muchas veces a la nacionalización del servicio. El objetivo era claro: gestionar los «medios de consumo colectivos» a través del Estado (en lugar del mercado) para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y el funcionamiento y el crecimiento de la economía nacional (Kaika, 2005).

- 4) **Participación privada relevante a partir del último cuarto del siglo XX:** la recesión económica de la década de los 1970 significó la puesta en escena de formas post-fordistas de desarrollo, sustituyendo al modelo keynesiano imperante. La gestión urbana de agua en Occidente no fue ajena a estos cambios hacia políticas neoliberales, lo cual explica la emergencia de procesos de privatización y participación privada en la gestión y el suministro de agua en las ciudades a partir de la década de los 1980, pero especialmente a partir de los 1990. La «Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible» de 1992, la Conferencia de Río de 1992 así como la más reciente «Declaración Ministerial de La Haya sobre la seguridad del agua en el siglo XXI» en el 2000, dejan ya entrever un mayor énfasis en el rol de los mecanismos de mercado en la gestión del agua, lo que Nickson y Franceys (2003) traducen en una mayor participación privada.

Por bien que este cambio en la manera de gestionar el agua a nivel urbano está fuertemente determinado por los factores coyunturales que van más allá de la gestión del agua, a nivel europeo una serie de directivas han contribuido a este cambio. Así, la Directiva Europea sobre el Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas (91/271/EEC) ha requerido importantes inversiones en un plazo temporal relativamente corto para la construcción de estaciones depuradoras en todos los municipios de más de 2.000 habitantes. Esto ha creado

importantes dificultades técnicas y financieras a la administración local (y regional). También podemos destacar la Directiva sobre Agua Potable (98/83/EC) que ha afectado directamente a los municipios así como a la administración pública del agua cargándoles con los costes directos del tratamiento de agua para consumo doméstico (siguiendo unos estándares de calidad mínimos) y para la recolección, tratamiento y vertido de las aguas residuales. Finalmente, la Directiva Marco del Agua (2000/60/EC) ha introducido el concepto de recuperación integral de los costes directamente de los usuarios. Paralelamente, podemos mencionar la Directiva sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (2004/17/EC). De acuerdo con Hall y Lobina (2007) esto ha aumentado la probabilidad que las empresas municipales tengan que competir con el sector privado por contratos de suministro.

El agua es discursivamente y materialmente construida como un recurso escaso y valioso, y consiguientemente como un bien muypreciado que debe ser gestionado por el mercado (Finger y Allouche, 2002; Kaika, 2005). En este «Nuevo Paradigma del Agua» (Finger, 2005) el Estado pasa a jugar un rol instrumental, que resulta en formas híbridas donde actores públicos y privados participan formal e informalmente en múltiples niveles de gobierno (Morgan, 2006), desde la escala local a la internacional, bajo el manto de los partenariados público-privados, PPPs (*Public-Private Partnerships*¹). Como argumenta Swyngedouw (2007a), podemos encontrar modelos que conservan componentes de un modelo keynesiano con elementos neoliberales.

Sin embargo, a diferencia de otros bienes y servicios, el agua tiene unas cualidades singulares (Savenije, 2001; Savenije y Van der Zaag, 2002; Page, 2005): es pesada, voluminosa y es una necesidad básica insustituible. Debido a estas características y también a la existencia de economías de escala, pero sobretudo debido al elevado coste de la infraestructura existe un consenso en ver el suministro de agua urbano como un monopolio natural (Bakker, 2003; Gómez-

1. Para conocer las distintas configuraciones dentro de los PPPs ver World Bank (1997).

Ibáñez, 2003; Nickson y Franceys, 2003; Davis, 2005; Morgan, 2006), lo que lleva a argumentar la necesaria intervención del sector público.

Así, si bien hay un consenso aparente en que el sector público debe intervenir, no existe un consenso en el grado de intervención. Algunos autores, como Delclòs (2009), ven el hecho que el agua sea reconocida como un derecho humano como una condición suficiente para justificar una gestión totalmente pública del suministro urbano de agua. Karen Baker (2007), lejos de defender la participación privada en la gestión del agua, reconoce sin embargo que derechos humanos y privatización pueden ser compatibles, y propone que para oponerse a la gestión privada se tiene que hablar de agua como bien común (*commons* en inglés). Swyngedouw (2007a) argumenta que la participación privada puede acarrear problemas (absorciones, desinversiones, reorganización geográfica, etc.) que pueden minar la sostenibilidad a largo término. Nickson y Franceys (2003) y Davis (2005) plantean que aunque los argumentos previamente mencionados no justifican la provisión pública del servicio, sí que dan argumentos suficientes para una regulación pública en el caso que el servicio sea privado. La existencia de un monopolio natural en un servicio básico como el agua en manos privadas fuerza al gobierno a intervenir y a regular el precio del servicio, ya que un mercado no regulado resultaría en un suministro subóptimo, es decir, el agua escasearía para ciertos usos y ciertas personas (Nickson y Franceys, 2003; Davis, 2005). Esto se debe a que el suministro de agua urbano, al igual que la educación o la sanidad, está considerado para muchos autores como un bien que produce externalidades positivas al resto de la población (en inglés *merit good*) y que no están incluidas en su precio.

Múltiples configuraciones de poder en el ciclo hidrológico urbano: ejemplos en el Estado español y casos internacionales

En el Estado español se estima que aproximadamente un 58% de la población recibe el suministro de agua mediante entidades públicas, mientras que las empresas privadas suministran a un 42%

de la población.² Para ejemplificar las múltiples configuraciones que la gestión del agua urbana puede tomar, presentamos tres casos de estudio del Estado que responden a tres modelos distintos de concepción y gestión del servicio. Primero presentamos el caso de Barcelona, donde la gestión del suministro moderno de agua ha sido siempre privada (a excepción de un breve lapso durante la Guerra Civil). Seguimos con el caso del Canal de Isabel II en Madrid, un modelo que *a priori* estaría a las antípodas del anterior, ya que la titularidad y la gestión han sido públicas desde mediados del siglo XIX. Sin embargo, el reciente anuncio de privatización del operador de Madrid y los cambios previos en la gestión de la compañía indican tendencias convergentes con Barcelona. En tercer lugar presentamos el ejemplo de dos redes, CONGIAC en Cataluña y AEOPAS en el Estado, cuyo objetivo es dar cobertura a los operadores públicos del agua en España para preservar el modelo de gestión pública.

a) La gestión privada como norma histórica: el caso de Barcelona

Durante la segunda mitad del siglo XIX, en Barcelona, coexistían distintas compañías privadas e incluso el Ayuntamiento suministrando agua a la ciudad. Sin embargo, hubo una, la Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB) que fue extendiendo su actividad hasta llegar a tener el monopolio del suministro de agua ya entrado el siglo XX. Hubo intentos de municipalizar el servicio (Martin Pascual, 2007; March, 2010) que no fructificaron. El único período en el que cambió de régimen de gestión fue durante la Guerra Civil, cuando fue colectivizada por los trabajadores (Gorostiza, 2009). La experiencia duró poco, ya que al finalizar la guerra se devolvió la compañía a los antiguos propietarios. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la SGAB, o más conocida como AGBAR, ha ido ampliando su ámbito geográfico de actuación, no solo en el Estado sino también a nivel internacional, y especialmente en América Latina. A su vez ha ido diversificando sus actividades de negocio.

2. Fuente: AEOPAS, <http://www.aeopas.org> [consultado el 6 de octubre de 2011]

En el contexto de Barcelona, AGBAR no suministra solo a la capital, sino que lo hace a la mayor parte de los municipios de su área metropolitana (AMB), y a través de sus filiales a una gran parte de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB). Aparte del suministro en baja (la distribución del agua potabilizada dentro de la ciudad), esta compañía gestiona también una planta potabilizadora en el Llobregat, varios pozos en esta cuenca y la del Besós, y desde mediados de 2009 ha operado la planta desalinizadora del Llobregat (ver March y Saurí, 2010), jugando un papel importante en la «producción» de agua (suministro en alta).

En el contexto de la reestructuración accionarial de AGBAR, con el grupo Suez como propietario mayoritario, y de la crisis económica que afecta de manera importante al sector público, con un regulador, la Agencia Catalana del Agua (ACA), en fuerte déficit, se dibujan nuevos escenarios hacia una participación mayor del sector privado en el ciclo integral del agua.

b) Madrid: ¿el camino hacia la privatización de la gestión de agua?

En el contexto metropolitano (y regional) de Madrid encontramos una situación *a priori* muy distinta al panorama de Barcelona, con un suministrador público, el Canal de Isabel II, que gestiona el suministro integral del ciclo del agua (suministro en alta y en baja). Desde su creación, hace más de 150 años, el Canal de Isabel II ha sido público, lo que también le confiere una singularidad importante en el contexto europeo. Durante la mayor parte de su historia ha sido gestionado por el Estado y en 1984 se transfirió a la Comunidad Autónoma de Madrid (para una descripción más detallada ver March y Saurí, 2010). Desde entonces la empresa autonómica ha adoptado nuevos principios de gestión, emulando al funcionamiento privado, y a su vez ha seguido un importante proceso de internacionalización, con una presencia destacable en América Latina.

En 2008 el gobierno autonómico de Madrid anunció la intención de reestructurar la compañía pública, para una eventual salida parcial (49%) de sus acciones a bolsa, con el objetivo de ampliar el capital disponible para afrontar nuevos retos de abastecimiento y de protección ambiental. Este proceso de privatización parcial, que ha levantado recelos y un grado de oposición desde el tejido asociativo

y vecinal de Madrid, aún no se materializado a día de hoy, probablemente debido a la inestabilidad de los mercados bursátiles.

Sin embargo, este cambio en la naturaleza legal del suministrador podría enfrentarse a ciertos contratiempos. Por un lado, los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid tienen suscritos con el Canal de Isabel II acuerdos para la gestión integral del ciclo urbano del agua en cada municipio. Dicho proceso de privatización podría llevar a los ayuntamientos a renegociar las condiciones de concesión del suministro. Por otro lado, parte de la infraestructura utilizada por el Canal de Isabel II pertenece al dominio público, y consecuentemente la administración central, por medio de la Confederación Hidrográfica del Tajo podría intervenir.³

Si se consuma este proceso de privatización las dos ciudades más importantes del Estado tendrán modelos de gobernanza del agua similares, e indicarán de manera simbólica la hegemonía del sector privado en la gestión urbana del agua a través de partenariados público-privados (PPPs).

c) La «nueva gestión pública» del agua y el funcionamiento en red: los ejemplos de CONGIAC en Cataluña y AEOPAS en el Estado

En el contexto de aparente inevitabilidad de la participación del sector privado en la gestión del ciclo urbano del agua dada la situación financiera de los municipios, en el Estado español encontramos ejemplos interesantes de colaboración entre administraciones públicas y otras organizaciones para mantener un servicio público del agua: los llamados partenariados público-públicos (ver Lobina y Hall, 2006; Hall et al., 2009; Hoedman, 2009). Estos tipos de colaboraciones no persiguen el beneficio económico y están basados en la solidaridad, con el objetivo principal de transferir las capacidades técnicas y financieras de gestión. Por bien que muchos ejemplos los encontramos en países en desarrollo, en el Estado español tenemos ejemplos relevantes: la asociación AEOPAS y el CONGIAC.

3. Fuente: El País.es, 9/10/08, «Un informe estatal considera casi inviable la privatización del Canal», http://www.elpais.com/articulo/madrid/informe/estatal/considera/inviabilidad/privatizacion/Canal/elpepigen/20081009elpmad_2/Tes [consultado el 6 de octubre de 2011].

En Octubre de 2009 se creó la Asociación Estatal de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS). De manera general esta asociación pretende ser una plataforma para promover y defender la gestión pública de los servicios de suministro y saneamiento de agua en el Estado. A su vez también se propone la solidaridad y cooperación a nivel internacional.

A nivel regional destacamos el Consorci per a la Gestió Integral de l'Aigua (CONGIAC) en Cataluña. Sirve como plataforma asociativa de municipios catalanes que gestionan directamente el ciclo integral del agua. Si bien el objetivo inicial era alcanzar sinergias y compartir experiencias sobre gestión pública del agua entre sus miembros, con el tiempo han ido ofreciendo soporte a otros municipios. Por ejemplo en Figaró-Montmany, en la Región Metropolitana de Barcelona, este consorcio, a través de GIACSA ha pasado a gestionar el suministro de agua en detrimento de la concesión anterior a la compañía de capital mixto CASSA. En 2010 este consorcio dio servicio a más de 582.000 habitantes en Cataluña.⁴ Entre los pilares básicos de su modelo de gestión el CONGIAC prima la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad y la incorporación selectiva de técnicas del sector privado.

d) Tendencias internacionales: entre privatización y la remunicipalización

Resumir las tendencias internacionales en relación a la gestión del agua es tarea harto difícil en tan breve espacio. Si bien desde finales de los años 1980 la participación privada en los servicios de suministro de agua y de saneamiento ha ido ganando importancia, ciertos hitos recientes pueden marcar un punto de inflexión en esta hegemonía. La vuelta a la gestión pública, ya sea mayoritariamente a través de la remunicipalización de los servicios, o incluso de la nacionalización, son tendencias, que aún y ser incipientes dibujan futuros alternativos.

Francia, país por excelencia en la participación privada en la gestión del agua y con las dos compañías de agua más importantes del mundo (Suez y Veolia), está observando una creciente presión

4. Fuente: CONGIAC, <http://www.congiac.com/es/giac-dades-significatives.aspx> [consultado el 6 de octubre de 2011].

pública para que los municipios retomen la gestión pública del agua. En 2010, París remunicipalizó el suministro después de 100 años de gestión privada con el objetivo de dar un servicio de mayor calidad y bajar los precios. Sin embargo, fue la remunicipalización en Grenoble en 1999 quien sentó importantes precedentes.

A nivel europeo también cabe destacar el referéndum en Italia contra la privatización del agua impulsado por el Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua (Foro Italiano para el Agua Pública). En junio de 2011 más de un 55% de la población, votó mayoritariamente (95%, 26 millones de personas) a favor de preservar la gestión pública del agua.

Un movimiento similar a italiano lo encontramos en Uruguay, donde la plataforma Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida lanzó una campaña para modificar la constitución a través de referéndum para impedir la gestión privada de los recursos hídricos. A finales de 2004 la sociedad uruguaya votó favorablemente (alrededor de 65% de los votos) para reformar el artículo 47 de la Constitución, introduciendo un texto revisado de manera participativa que contemplaba el agua como un derecho humano básico cuya gestión únicamente debía ser pública con prioridades sociales antes que económicas.

Más allá de estos tres ejemplos paradigmáticos destacamos también la vuelta a la gestión pública en la provincia de Santa Fe en Argentina o la remunicipalización en algunas ciudades norteamericanas.

Recomendaciones

El debate sobre la privatización del suministro urbano de agua es parte de un debate más amplio que concierne el rol y la legitimidad del Estado, y del sector público en un sentido más amplio, en la provisión de servicios básicos como la educación o la sanidad, o como este capítulo trata, el agua. Desde los mediados de los años 1970 el neoliberalismo ha ido penetrando de manera paulatina en los discursos y prácticas de instituciones gubernamentales occidentales hasta el punto de convertirse en el discurso hegemónico. Esto ha ido acompañado de un proceso de «vaciado» de las funciones que llevaba a cabo el sector público en favor del sector

privado, ávido para encontrar nuevas esferas de acumulación y circulación de capital.

La reciente crisis económica, ligada al endeudamiento de los entes públicos, *a priori* nos indica un giro más radical si cabe hacia la preponderancia del sector privado en la provisión de los servicios básicos, como el agua. Sin embargo, observamos tendencias que parecen contradecir esta lógica, muchas veces fruto de procesos de luchas sociales desde la base de la ciudadanía.

En el Estado español, la situación extremadamente crítica de las finanzas públicas, especialmente a nivel local, nos llevaría intuitivamente a no ver otra opción que la participación privada en la gestión del agua. En Barcelona y Madrid observamos procesos convergentes hacia la hegemonía del sector privado. Sin embargo, ejemplos como AEOPAS o CONGIAC hacen pensar que la gestión de un recurso básico como el agua puede esquivar la aparente inevitabilidad de la privatización. Estas asociaciones demuestran que si existe voluntad política de mantener (o reconvertir) pública la gestión del servicio urbano de agua existen los mecanismos para hacerlo. La colaboración entre entidades públicas, y/o la mancomunación, puede ayudar a conseguir las economías de escala necesarias para llevar a cabo de una manera económicamente sostenible el servicio urbano de agua.

Paradójicamente, si las configuraciones públicas que hemos evocado anteriormente han podido prosperar en algunos casos, especialmente en el Estado español, es en parte debido a la aplicación de principios neoliberales en la gestión pública. A través de la «Nueva Gestión Pública» (ver por ejemplo Finger y Allouche, 2002 o Gamble, 2006) empresas públicas emulan al sector privado, siguiendo los principios de responsabilidad económica y resultados (Nickson y Franceys, 2003). Para algunos autores, como Castro (2009) estos procesos de corporatización son la herencia de los procesos de privatización de los años 1990 y pueden tener un impacto aún mayor en algunos países. Según el mismo autor, estos procesos comportan unos cambios conceptuales y discursivos muy importantes: los servicios de agua ya no son vistos como un derecho ciudadano, y se prima el beneficio más que la consecución de un servicio público sostenible con control ciudadano. Bakker y Cameron (2002) argumentan que estos procesos pueden ser el preludio

de procesos de privatización. Para otros autores, como Sanz (1998) o Smith (2004), la corporatización puede contribuir a una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos y no tiene porque implicar privatización posterior.

Independientemente de la naturaleza del gestor (público o privado), una cuestión clave, y a su vez delicada y compleja, es la tarea de fijar los precios a pagar por los ciudadanos. Ciertamente en los próximos años el precio que el ciudadano va a pagar por el agua tendrá que aumentar ya que la Directiva Europea del Agua (Comisión Europea, 2000) fija la recuperación integral de costes del ciclo del agua a través del precio del servicio. Históricamente, los subsidios cruzados han jugado un rol clave para promover cierto grado de equidad en el acceso al agua. En este sentido es necesario que las necesidades básicas para los más necesitados sean provistas a precios subvencionados (Gleick et al., 2002), pero que a su vez los ingresos cubran los costes íntegros del servicio para no complicar aún más la delicada situación de las finanzas públicas.

Para concluir, se remarca que la administración pública local tiene un rol clave en la provisión de un servicio básico como el agua. Más allá de la posibilidad de la gestión directa, como hemos mostrado con los casos de AEOPAS o del CONGIAC, la administración puede jugar un papel clave en otros aspectos. En primer lugar, debe pedir a los gestores una apertura hacia la ciudadanía a nivel de información y transparencia, para que estos últimos puedan controlar las actividades de los suministradores. En segundo lugar, cuando la administración discute y aprueba las tarifas se tiene que buscar la sostenibilidad económica del servicio, pero sin menoscabar cuestiones de equidad en el acceso. En tercer lugar, la administración debe fomentar entre la ciudadanía pautas sostenibles de utilización de los recursos hídricos. Aparte de las campañas informativas, sobretudo en tiempos de sequía, la administración local debe legislar para favorecer el cambio hacia modelos de ciudades más respetuosas con el medio ambiente. En el Estado español tenemos un gran número de municipios que tienen ordenanzas para el ahorro de agua, y que contemplan entre otras cosas el aprovechamiento de fuentes alternativas como las aguas pluviales o las aguas grises que escapan de las lógicas mercantilistas a que está sujeta la gestión privada del agua. Finalmente los municipios pueden influenciar en la gestión del agua

a través de un planeamiento urbanístico que limite el crecimiento en baja densidad, ya que este aumenta los costes de distribución de agua y presenta consumos muy superiores a la ciudad compacta.

Como dijo el geógrafo David Harvey (1996) los proyectos políticos son proyectos ambientales, y los proyectos ambientales son proyectos políticos. Las cuestiones de sostenibilidad urbana van intrínsecamente ligadas a las cuestiones de organización política y modelo de democracia local. Y el agua no escapa de este razonamiento.

III. LA AGENDA 21 ESCOLAR DE BARCELONA: UNA EXPERIENCIA INNOVADORA

Hilda Weissmann, Carmen L. Rodríguez Velazco,
Alejandro Jurado y Melissa Pomeroy

La Agenda 21 Escolar (A21E) nace de la voluntad política de extender la idea de sostenibilidad y las buenas prácticas sostenibles en la ciudad de Barcelona a través de la participación de los centros educativos de todas las etapas. En el año 2001, la secretaria de la Agenda 21 de Barcelona convoca la primera edición del programa escolar. Germina así un espacio conceptual situado en la intersección de dos grandes esferas: un proyecto educativo y una Agenda 21 Local. Por una parte, la A21E propone un enfoque global del conjunto de la escuela hacia la sostenibilidad, con la consiguiente innovación institucional. Por otra, se inserta en el movimiento ciudadano de definir e implementar un camino de transformación hacia una ciudad más sostenible, a través de la Agenda 21 Local.

Transformar la escuela hacia la sostenibilidad

Un proceso de aprendizaje

La educación ambiental para la sostenibilidad es entendida como un proceso orientado a estimular la conciencia y el interés por las cuestiones socio-ambientales y su problemática global y a fortalecer la capacidad de las personas para trabajar individual y colectivamente en la solución de los problemas actuales y en la prevención de los que puedan venir. No se trata de una educación para comprender y asumir sino para comprender y actuar. Con el apoyo de este programa, las escuelas analizan los conflictos de su entorno, plantean

visiones alternativas, participan en la solución de los problemas diagnosticados y convierten este proceso de análisis y acción en un recurso educativo. Caminar hacia la sostenibilidad es un largo proceso de aprendizaje.

Más allá del medio ambiente

Los centros que se adhieren al programa descubren que las temáticas que interesan van más allá de lo que habitualmente se entiende por «ambiental». En efecto, por poco que amplíen su percepción desde los síntomas a las causas, toman conciencia de que, tras los conflictos ambientales, subyacen cuestiones socioeconómicas, políticas y culturales, y que todos los grandes problemas —la pobreza, el consumo dilapidador, la degradación ambiental o los conflictos entre grupos humanos— están íntimamente interconectados.

Este enfoque tiene importantes consecuencias en la definición de los objetivos educativos. La educación debe ayudarnos a entender mejor el mundo en que vivimos, para poder encarar la complejidad de sus problemas y construir democráticamente soluciones bien informadas. Abundando en esta lógica, el gran cambio para los centros participantes en el programa es internalizar la idea de que el objetivo no se limita a cambiar comportamientos (ahorrar energía, reciclar el papel, respetar a los animales) sino que apunta a capacitar para el análisis crítico del entorno y el diseño y desarrollo de acciones alternativas. Capacitar, que significa ser capaz (conocimientos e instrumentos necesarios) y también sentirse capaz (ánimo y control suficiente para comprometerse en la acción).

De la transmisión a la participación

La propuesta metodológica se basa en la resolución colectiva de problemas concretos. La clave es la participación del alumnado en proyectos reales de transformación del entorno que, a la vez que forman criterios de actuación, constituyen en sí mismos una experiencia exitosa. El propio proceso es la lección.

La visión de una escuela más sostenible incluye un ambiente armónico y estimulante que motiva el aprendizaje, propicia el desarrollo de la autonomía personal y el pensamiento crítico, ayuda a desarrollar habilidades para la toma de decisiones y el trabajo en equipo. Una escuela más democrática que invita a participar, anima

al liderazgo y reconoce el valor de la implicación de todos y cada uno. Una escuela abierta a su entorno y capaz de trabajar en redes de aprendizaje y de acción.

Definición del plan de trabajo

La Agenda 21 Escolar propone una metodología sencilla y flexible, que ayuda a cada centro a hacer su propio camino, progresando cada uno a su ritmo, según sus características, posibilidades o nivel de compromiso. Cada centro analiza su punto de partida y determina sus objetivos y acciones. El resultado es la síntesis entre lo deseable y lo posible. El esquema de trabajo se basa en cinco fases que configuran un modelo de análisis y de intervención:

✓ Fase de motivación

El propósito de esta fase es suscitar y aumentar el interés y el compromiso de la comunidad educativa. La clave es encontrar espacios y maneras de interrogarse sobre el propio entorno —la escuela, la ciudad, el planeta—, qué nos agrada, qué nos disgusta, como nos gustaría que fuera, qué responsabilidad tenemos, por qué vale la pena implicarnos, qué podemos hacer para mejorarlo. Este proceso tendrá como resultado la disposición a participar de un colectivo cada vez más amplio.

✓ Fase de diagnóstico

El propósito de esta fase es identificar y analizar los principales problemas del centro y su entorno, su dimensión, comprenderlos en profundidad y averiguar las posibles causas. Los aspectos a diagnosticar pueden ser muy variados y suelen estar relacionados con:

- el ideario del centro en relación a la sostenibilidad y cómo se manifiesta en las prácticas educativas,
- cómo se integran en las programaciones los contenidos y competencias vinculadas con los principios de sostenibilidad,
- la coherencia entre lo que se pretende enseñar y cómo se enseña
- la calidad de los espacios en el centro y su entorno,
- la gestión de los recursos energéticos y el agua, el consumo de materiales, la alimentación, el tratamiento de los residuos, la movilidad, la biodiversidad, el confort acústico, etc.,

- el contexto social y el funcionamiento interno del centro,
- los aspectos sociales vinculados a los principios de la sostenibilidad: la participación, la comunicación, la responsabilidad, la autonomía, las actitudes ante los cambios...
- y las relaciones entre el centro y el entorno próximo y lejano.

✓ *Fase de exploración de alternativas y toma de decisiones*

El próximo paso es acordar en qué queremos y podemos cambiar y establecer un plan que concrete metas, calendario y responsables. Identificar soluciones es un aspecto importante del proceso, ya que permite la formación de criterios y la práctica de las reglas de juego democráticas. Se contemplan cambios *de infraestructura*, cambios *organizativos* —tanto los que se vinculan con la gestión de los espacios y los recursos como los cambios asociados a aspectos pedagógicos— y finalmente cambios de *comportamientos* de las *personas y los grupos*.

✓ *Fase de acción*

En esta fase se organiza y pone en práctica la acción programada. Pasar a la acción hace que el proceso no quede en un simulacro, sino que se convierta en experimentación real de las alternativas que colectivamente se han construido.

✓ *Fase de evaluación*

La fase de evaluación ofrece información para ajustar los objetivos y las estrategias de acción. Permite extraer aprendizajes y de esta manera realimentar el proceso y continuar innovando, partiendo del modelo de escuela que se ha imaginado.

Seguimiento y servicios

Para estimular, orientar y dar apoyo a los centros, la A21E pone a su disposición servicios de diferente carácter: información telefónica y telemática, comunicación regular,¹ formación permanente, seguimiento del proceso y asesoramiento, propuestas de trabajo

1. A través de un boletín electrónico quincenal y de la página web del programa.

y recursos provenientes de diferentes instancias municipales, un Centro de Documentación de Educación Ambiental con materiales informativos y didácticos de consulta y préstamo, oportunidades para formar parte de una red de centros y ayudas económicas para la propia gestión del programa.

La respuesta de los centros: logros e inercias

Si medimos el éxito de la A21E en términos cuantitativos, podemos afirmar que la respuesta fue entusiasta desde su inicio. En el curso 2001/2002 participaron 69 escuelas e institutos y en el 2010/2011 lo hacían de manera activa 352 centros de educación, entre infantil (0-6), primaria, secundaria obligatoria y post obligatoria, ciclos formativos y de educación de adultos, de todos los distritos de la ciudad.

Al finalizar cada curso escolar se evalúa el grado de aceptación y aprovechamiento de los recursos que ofrece el programa, cómo los utiliza cada escuela, si aceptan o generan demandas espontáneas y de qué tipo, los contenidos de las demandas, la asistencia a las ofertas formativas, la frecuencia con la que se comunican espontáneamente con el resto de los centros participantes, el grado y tipo de implicación del alumnado en la gestión de la A21E del centro, etc. Estos son indicadores que cobran sentido en tanto que los únicos compromisos ineludibles son presentar un proyecto antes del inicio del curso y una memoria al finalizarlo.

Esta información es cotejada con las evaluaciones que los formadores realizan después de cada sesión de asesoramiento, con la información que se recoge en los seminarios de intercambio y seguimiento y, de manera especial, con las reflexiones de los centros a la hora de autoevaluarse (memorias).

Al analizar los niveles de logro en cuanto a la calidad de los programas y los avances que demuestra cada escuela, identificamos tres tipos de centros:

- Centros de tipo A: son centros que se comportan de manera autónoma y que integran en su práctica, en la gestión del centro y en el desarrollo curricular una filosofía acorde con los principios de sostenibilidad. Lo hacen de manera consensuada.

Son centros que llevan cinco o más cursos desarrollando la A21E, abarcan un amplio abanico de temáticas, suelen contar con un equipo directivo que vela por la coherencia entre lo que dicen querer hacer y efectivamente hacen. El alumnado juega un rol protagónico en la gestión del programa y suelen implicarse otros colectivos de la comunidad escolar. Generalmente demandan más información que formación y están dispuestos a establecer redes con otros centros e intercambiar experiencias.

- Centros de tipo B: suele ser el grupo más numeroso y de comportamiento más heterogéneo. Un buen signo es cuando dan señales de que algo no va bien en su A21E y responden positivamente a las propuestas formadoras o de intercambio de carácter más pedagógico que técnico. Hay tres indicadores inconfundibles: empiezan a ampliar el espectro de temáticas, involucran al alumnado en la coordinación del programa y suelen pasar de una memoria descriptiva a una autoevaluación analítica y con finalidad reguladora.
- Centros de tipo C: son centros a los que les resulta difícil pedir ayuda y la mayor parte de sus demandas se centran en recursos prácticos y ejemplos de actividades para introducir mejoras en la gestión ambiental del centro. Suelen centrarse en la enseñanza de nuevos comportamientos (hábitos) y la participación más activa y real está en manos del profesorado. La evolución del programa depende de personas puntuales y no del esfuerzo colectivo de la comunidad escolar.

La distribución de los centros en cada grupo se ha ido modificando año tras año; sin embargo hallamos que, mientras el grupo B (intermedio) suele variar entre un 45 a un 55%, el grupo A no suele superar un 25% y el C fluctúa entre un 30 y un 27%.

Un buen indicador del grado de compromiso que van adquiriendo los centros es la permanencia en el programa. De hecho, es poco significativo el número de escuelas que deserta (no supera el 8%) y un alto porcentaje se reintegra al cabo de uno o más cursos escolares.

Las evaluaciones sobre el desarrollo de las A21E de las escuelas participantes permiten identificar los siguientes criterios de éxito:

- El convencimiento de que una educación que potencia la autonomía y la participación es una de las claves para la formación de un ciudadano crítico y comprometido con la realidad.
- La facilidad para delegar una porción del poder.
- El cambio es vivido como un reto que ilusiona.
- Se vela por la coherencia entre el discurso y la práctica, sin admitir estrategias educativas y modelos de organización heterogéneas y contradictorias entre sí.
- Se modela una escuela que enseña a plantearse preguntas (más que ofrecer respuestas elaboradas) y se potencian estrategias que ayudan en la búsqueda de respuestas creativas (más que fomentar cambios de comportamientos prescritos).
- Se tiene el convencimiento de que las soluciones a los conflictos socio-ambientales han de ser iniciativas y esfuerzos colectivos (más que individuales) y la escuela genera una cultura basada en la cooperación y la comunicación.

Al acercarnos a cumplir una década de implementación del programa, percibimos la necesidad de realizar una evaluación que conectara el análisis del diseño y el desarrollo estratégico del programa con las perspectivas de futuro. Se trataba de obtener una mirada externa que pudieramedir el grado de eficiencia y eficacia en la gestión del programa, así como identificar nuevos desafíos.

Evaluación estratégica

La evaluación no debe ser considerada solo como un momento más o menos importante dentro del ciclo de implementación del programa, que ofrece un determinado resultado, sino como un instrumento, una herramienta de deliberación y mejora que genera un espacio de aprendizaje para los actores responsables y beneficiarios del programa. Por otra parte, el proceso de evaluación debe proporcionar insumos adecuados para fortalecer el trabajo del equipo técnico/pedagógico.

La triangulación metodológica utilizada para desplegar la evaluación cumplió con una serie de principios que buscan respetar el carácter colaborador, procesual y prospectivo de la misma. El principio de evaluación participada, basada en visiones plurales y

en propuestas de mejora consensuadas, facilita un mayor grado de apropiación de las conclusiones. Para operacionalizar el aspecto participativo y el carácter de aprendizaje de la evaluación se combinaron el uso de instrumentos dialógicos (entrevistas y trabajo grupal) con el énfasis en una indagación generativa (Fried, 2008) y apreciativa (Whitney, Trosten-Bloom y Cooperrider, 2003), más que en el déficit o visión de problemas. En este sentido, el equipo externo actuó mucho más como facilitador de la reflexión que como un evaluador tradicional. Este rol también implicó la necesidad de una retroalimentación continua entre los resultados de las metodologías propuestas y los miembros del equipo de la A21E. De esta manera, durante el proceso de evaluación se buscaron espacios y mecanismos de socialización continua de la información producida.

El principio de coherencia de la estrategia de trabajo (el “cómo” de la evaluación) con los principios metodológicos de la A21E, buscó promover la participación de los principales stakeholders (empleados municipales, centros escolares) a través de diferentes metodologías y espacios. También se trabajó para garantizar la máxima transparencia en relación a los objetivos y la información, trabajando con los diferentes actores involucrados. Por último, el principio de pluralidad planteó triangular fuentes, metodologías y ejes de la evaluación, manteniendo un registro del proceso como input para memorias de la experiencia, válidas de cara al futuro y potencial herramienta de trabajo.

De la exploración de las expectativas sobre el proceso de evaluación, realizada con miembros del equipo técnico de la A21, surgen los ejes de la evaluación del programa que se han considerado prioritarios: eficiencia y eficacia.

La eficiencia, entendida como la relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados, fue el eje más extensamente trabajado para la evaluación. Para evaluar la eficiencia del programa de la A21E buscamos relacionar elementos como objetivos, estrategia de implementación, recursos humanos, modelo de gestión y generación de redes, concebidas como un recurso del tipo relacional.

Medir la eficacia significa medir la relación entre los resultados obtenidos y los resultados pretendidos. La evaluación de la eficacia de programas o políticas públicas es un ámbito que presenta muchas dificultades metodológicas. Básicamente, la dificultad principal pue-

de ser resumida en una simple pregunta: ¿hasta qué punto es posible identificar y probar un nexo de causalidad entre la aplicación de la política y sus resultados?

En este sentido, medir la eficacia de la A21E significaría medir la mejora en los indicadores de sostenibilidad de la ciudad de Barcelona, o la mejora en aquellos relacionados con la educación, como podrían ser indicadores específicos sobre participación, autonomía o educación ambiental. Respecto a la evaluación de la eficacia a través de la mejora en los indicadores de sostenibilidad, no fue posible en la evaluación aislar el impacto del programa en relación con otras políticas del ayuntamiento o de otras instituciones, o con el mismo el cambio cultural respecto a la sostenibilidad. Así, nos centramos exclusivamente en explorar las percepciones de actores diversos sobre las consecuencias del programa en diferentes instancias

Resultados

La evaluación realizada permitió articular una visión sobre el presente y futuro del programa A21E, desde la perspectiva de diferentes actores: equipo A21E, responsables políticos, centros escolares y entidades colaboradoras. La metodología participada y prospectiva constituyó un acierto, al facilitar la construcción de este escenario del Programa, con la visión de múltiples actores involucrados en el mismo.

Con una vocación de síntesis, el presente apartado expone los principales resultados obtenidos en la evaluación. Su contenido aborda aspectos de eficiencia, eficacia, retos y propuestas de innovación.

Respecto a la eficiencia, pudimos constatar que los objetivos del Programa progresivamente se han adaptado a las características de la comunidad educativa, cambiando también con ella, de ahí que sean objetivos compartidos con los centros adheridos. Actualmente se pone el énfasis en cómo impulsar la educación ambiental, que subraya su dimensión participativa, así como el desarrollo de capacidades críticas y autonomía del alumnado. Estas finalidades no se trabajan en todos los centros de manera intencional, aunque al explorar las prácticas concretas que realizan, emergen ejemplos que evidencian la alineación con estos propósitos.

METODOLOGÍAS POR ÁMBITO

Eje	Ámbito	Elementos	METODOLOGÍA				
			Documentación	Entrevistas	Grupo de Trabajo	Trabajo online ²	Observación ³
Eficiencia	Objetivos	Identificación de los objetivos explícitos	X				
		Identificación de los objetivos no-escritos		X	X		X
		Priorización de los objetivos por parte de los actores		X			X
	Estrategia	Identificación de la estrategia	X				X
		Relación entre objetivos y la estrategia	X	X	X		X
	Redes	Análisis de las alianzas o redes de apoyo.		X	X		X
		Identificación y análisis de factores de influencia de las redes institucionales sobre los resultados		X	X		X
		Análisis de complementariedad y/o sobreposición con otras iniciativas	X	X	X		
	Dimensión Estructural	Infraestructura		X	X		X
		Contexto institucional		X	X		X
Eficacia	Dimensión Procesual	Servicios: Pertinencia (adecuación) de los servicios y recursos a disposición		X	X		X
		Servicios: Aspectos a mejorar		X	X		X
		Recursos Humanos: Análisis de la organización del trabajo			X	X	X
		Recursos Humanos: potencialidades del equipo técnico/pedagógico			X	X	X
	Centros educativos	Calidad de los servicios		X			X
		Generación de capacidades de innovación		X			X
		Fortalecimiento de una cultura participativa		X			
	Referentes Institucionales	Nuevas actuaciones de la administración		X			

Fuente: elaboración propia.

2. El trabajo online acompañaba las sesiones de trabajo en grupo y tenía como objetivo profundizar individualmente temas relevantes, vinculados a las zonas de mejora del trabajo en equipo o de equipo. Las respuestas individuales se organizaron en cinco categorías: Necesidades, Propuestas de mejora, Intereses individuales, Recursos personales, Dilemas e interrogantes.

3. La observación participante ha sido una metodología importante para llegar a conocer mejor el modelo de gestión de la A21E. Para acercarse mejor a las dinámicas y contenidos del trabajo cotidiano del programa, el equipo externo de evaluación ha observado algunas de las actividades que estaban programadas.

La estrategia del Programa para la consecución de sus objetivos resulta excelentemente valorada. No obstante, el Programa depende mucho de la voluntariedad de los actores en los centros, lo cual se configura como una debilidad en el actual escenario de sobreexigencia al profesorado. A su vez, la estrategia del equipo promotor de la A21E se basa en un trabajo artesanal, enfocado en la construcción de relaciones de confianza. Esta estrategia, que en el presente se reconoce como central en la calidad y los resultados obtenidos, podría ser más difícil de sostener a medida que siga creciendo la cantidad de centros adheridos.

Como camino frente a estos desafíos destaca la generación de redes y la potenciación de los recursos relacionales. Se trata de crear nuevas redes y fortalecer las actuales, con el foco situado en potenciar la participación de las escuelas desde la proximidad del distrito, generando redes locales con planes comunitarios y asociaciones, o fortaleciendo la capacidad de incidencia del programa en áreas que se ven implicadas transversalmente. En este sentido, se identifica como prioritario el reconocimiento interno de la dinamización de las redes como una de las tareas del equipo A21, así como la reflexión sobre las estrategias más adecuadas a desarrollar.

Este proceso de reflexión sobre la práctica y el ejercicio de reinención permanente ha caracterizado al equipo promotor del Programa. No obstante, pareciera que el momento exige una transformación más profunda en materia de organización del trabajo interno del equipo; institucionalización de las alianzas con diversos actores —más allá de los vínculos personales, ubicación institucional que facilite ser un nodo fuerte con capacidad de convocatoria y liderazgo organizativo, que permita llevar adelante la estrategia del trabajo en red, y consolidarla.

Esta misma dimensión relacional se señala como aspecto a potenciar en uno de los servicios del Programa: el intercambio entre los centros. Dicha apuesta redundaría en una autoorganización de la gestión de conocimientos y experiencias entre los centros adheridos, lo que a medio plazo tributaría a la mejora en los indicadores de autonomía e interdependencia respecto al equipo promotor del Programa.

En general, los servicios del Programa son muy bien valorados, y ello nos habla de su eficacia. Abundan las expresiones

referidas a la calidad de la oferta y la metodología de trabajo que sigue el equipo promotor en su implementación, aspectos que, en voz de los entrevistados, explican el alcance y los resultados del Programa en los centros educativos. Un indicador que refuerza esta valoración es la permanencia o continuidad en el Programa de los centros adheridos, así como el dato creciente de nuevas incorporaciones. Las visiones que aportan zonas de mejora las aportan fundamentalmente las voces autocríticas de los miembros del equipo A21E.

El impacto que tienen estos servicios en pos de una cultura participativa se torna difícil de aprehender como dato factual. La participación es un objetivo a largo plazo, y desde este principio desarrolla las estrategias de trabajo el equipo técnico-pedagógico. El proceso de evaluación permitió identificar evidencias de los avances realizados al respecto, si bien queda un largo camino por recorrer.

El Programa también pretende alcanzar una administración más sostenible, no solo a escala de los centros escolares. Ha sido capaz de promover nuevas actuaciones de la administración, y de coordinarse efectivamente con actores del ámbito de la gestión a escala municipal. En los centros educativos se describen avances, pero la ambientalización de las escuelas sigue siendo uno de los retos que marcan la agenda del Programa.

Entre los retos del Programa, se sitúan como prioritarios el diseño y puesta en práctica de estrategias que logren el equilibrio dinámico entre fidelización y expansión del Programa, así como una gestión de los centros educativos que priorice la ambientalización. En las condiciones y contexto del Programa, estas aspiraciones se tornan aun más desafiantes.

Partiendo del complejo escenario de la A21E, la experiencia de evaluación permitió sistematizar un conjunto de propuestas de innovación que, lejos de ser claves de éxito, constituyen líneas de trabajo que podrían orientar la hoja de ruta del equipo promotor en el corto y medio plazo. Dichas propuestas se ubican en los siguientes ejes: estrategia/modelo de gestión; visibilización/comunicación; creación y fortalecimiento de redes. Cada uno de estos ejes se aborda a través de propuestas concretas, a manera de recomendaciones para la acción, que se muestran en la tabla siguiente.

PROPUESTAS DE INNOVACIÓN

Ámbito	Propuesta	Explicación
Estrategia/ Modelo de gestión	Mantener la estrategia de adecuación de los Servicios a los tipos de centros, y diferenciar el grado de implicación potencial.	Revisar los criterios para la diferenciación, por si fuesen susceptibles de mejora. De esta forma se gestiona la diversidad en los marcos del Programa, evitando que la normalización se realice a la baja, y se desaprovechen experiencias diversas.
	Valorar la pertinencia de diseñar un servicio o una estrategia de trabajo orientada a favorecer la continuidad de los proyectos en los centros escolares, ante la entrada y salida del profesorado a cargo.	Existe la percepción de que la composición del profesorado en los centros está cambiando con frecuencia y esta fluctuación está afectando la estabilidad y continuidad del Programa en los centros.
	Identificar elementos/ actividades de la A21E que puedan ser descentralizados al territorio (distrito/barrios) y a otros actores.	Puede ser fructífero realizar un trabajo de reflexión por parte del equipo técnico-pedagógico, para identificar qué elementos pueden descentralizarse, y cuáles deben continuar dependiendo del equipo directamente.
	Revisar los resultados de la encuesta de Hábitos y Valores de los ciudadanos en torno a la sostenibilidad.	Reflexionar sobre el camino recorrido, convergencias y desencuentros de la filosofía de la A21E y sus resultados, con los resultados obtenidos a escala ciudad. Identificar retos y caminos por explorar.
Visibilización/ Comunicación	Identificar las relaciones que existen entre los diferentes servicios	Estudiar cómo estas relaciones permitirían optimizar unos y otros, desde el diseño, práctica y gestión de la información que se produce.
	Generar estrategias que tributen a una mayor visibilidad del Programa	Favorecer un mayor reconocimiento de los centros y entidades involucradas. Ej. difundir casos exitosos de implementación del Programa.
	Valorar la retroalimentación como uno de los aspectos del Programa que marcan la diferencia.	En tanto que la A21E está basada en el voluntariado, la retroalimentación funciona como una vía de reconocimiento, motivación y estímulo para los participantes. La diversidad de momentos y apoyos a través de la retroalimentación que tiene instrumentado el Programa es una de sus fortalezas fundamentales.

Ámbito	Propuesta	Explicación
Creación y fortalecimiento de redes	Visualizar alianzas potenciales a través de una sesión de debate interno.	La propuesta se formula en términos de identificación de círculos más próximos y lejanos para, a partir de ello, trazar una sólida estrategia que permita estrechar los vínculos con unos y otros actores.
	Sistematizar buenas prácticas del Programa	Las buenas prácticas como patrimonio e insumo para la difusión. La A21E podría ser catalogada como buena práctica en educación, medio ambiente y participación.
	Organizar jornadas anuales	Donde participen: Consorcio de Educación, IMEB, empresas gestoras y entidades en la órbita del medio ambiente, universidades, distritos, el Programa A21E y los medios de comunicación. El propósito sería, en un primer momento, explicitar los intereses de cada una de las partes, y a partir de aquí, identificar los puentes o intereses compartidos, para plantear estrategias de trabajo comunes que potencien los resultados de las partes involucradas. Ir más allá de las Jornadas que actualmente se organizan con centros escolares, y plantearse la participación de esta diversidad de actores, que en su agenda tienen en común los temas de sostenibilidad, desde diferentes focos y perspectivas.

Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista formal, así se cierra el informe de investigación, pero no el proceso de evaluación. Los *outcomes* se convirtieron en *inputs*, al reflexionarlos, debatirlos, aprehenderlos conjuntamente, a través de una sesión de trabajo entre el equipo de investigación y el equipo técnico-pedagógico del Programa. La metodología empleada permitió un cierre del proceso evaluativo, que lejos de clausurar, ha abierto nuevos caminos de trabajo para esta experiencia innovadora. Es una invitación a continuar reinventándose para impulsar el cambio de valores que fomenta el Programa A21E.

BLOQUE II

CAMBIAR LA MANERA DE PRODUCIR
Y DE CONSUMIR

INTRODUCCIÓN

Ramon Canal

En la era de la economía «post» —postfordista, postindustrial, *postcrash*...— el objetivo del desarrollo local se antoja más necesario y a la vez más complicado que nunca. No hace falta caer en el economicismo para intuir que en la buena salud de la economía está la clave de muchas otras cosas, empezando por la propia capacidad de acción de las instituciones públicas. En España ha sido muy doloroso constatar cómo la crisis financiera escondía dentro de sí una crisis económica y, cual muñecas rusas, las crisis social, medioambiental y política que nos llevan a cuestionar radicalmente el modelo de desarrollo que la mayoría de nuestros pueblos y ciudades han estado siguiendo durante las últimas dos décadas. Demasiados políticos, empresarios y técnicos llegaron a creer que, habiendo suelo municipal disponible, el crecimiento urbanístico continuo era la estrategia más plausible para alcanzar mayores cotas de bienestar, dejando a un lado las cuestiones más enjundiosas e incómodas de la economía, como la eficiencia, la distribución y la sostenibilidad.

Cinco años después del estallido de la burbuja inmobiliario-financiera no se ha encontrado todavía la fórmula para detener la contracción del Producto Interior Bruto español. Vemos que la tarta se hace más pequeña, que somos más a repartir y que las instituciones no son capaces ni de retomar el crecimiento ni de establecer unas reglas de reparto justas y adecuadas a la nueva situación. Y hay quien saca partido de todo ello, dentro y fuera del país. El reflejo depredador de determinadas élites genera indignación social, y nos añadimos al clamor por una acción política contundente y

consecuente, que restablezca el equilibrio perdido en lo laboral, en lo fiscal y en los servicios públicos. Aún así, una respuesta de las comunidades locales meramente defensiva, de blindaje ante lo peor, no tiene mucho recorrido. Aun aceptando que el pasado fuera mejor —cosa que podríamos poner en duda— hay cambios estructurales (la escasez de materias primas, el crecimiento económico de las grandes potencias demográficas, la revolución tecnológica) que impiden lisa y llanamente una vuelta al pasado.

Parece que las comunidades lograrán recuperar su soberanía económica, y con ella la senda del desarrollo, en la medida que consigan reequilibrar los pesos de producción y consumo, pero no por la vía de forzar las exportaciones, sino relocalizando la producción en todo lo posible y consumiendo de forma más inteligente (Guallart, 2012). No hablamos de autarquía. El sector exterior debe seguir existiendo y generando riqueza, pero se trata de recuperar la dimensión productiva de las ciudades, mediante el aprovechamiento de toda clase de nichos físicos y de mercado: Huertos y mercados urbanos, energías renovables en los tejados, talleres de productos a medida en los garajes, servicios de apoyo a las familias... Todo ello facilitado por la innovación tecnológica y a la potencia de Internet a la hora de hacer accesible y asequible el conocimiento más avanzado.

En los sectores relocalizados la reducción de los costes de inicio de una actividad debería facilitar la posibilidad de generar fuentes autónomas de trabajo y subsistencia. No es una cuestión baladí, teniendo en cuenta las terribles cifras de desocupación y de precarización laboral que han alcanzado la mayor parte de nuestros municipios. La alternativa que planteamos se basa en personas suficientemente capacitadas para asimilar y utilizar creativamente el conocimiento, por lo que la educación y la transición entre escuela y trabajo deberían tener la máxima prioridad política.

Y no hablamos solamente de capacidades técnicas, sino también de capacidades y valores sociales. Porque en paralelo a la recuperación de las producciones locales, emerge la necesidad de ampliar los espacios de una economía de lo común, también de base local, creando lazos, estableciendo vínculos solidarios y redes autónomas (Subirats, 2012) de producción y distribución que permitan aplicar criterios sociales a la generación de valor.

Por último y no menos importante, se trata de ir desacoplando el crecimiento económico del consumo de energía y materiales. Y tal cosa no puede conseguirse únicamente por la vía de una mayor eficiencia en los procesos de producción, transporte y consumo, sino que también es necesario lograr un cierto desacoplamiento entre el desarrollo humano y el consumo de bienes materiales. Tal desmaterialización de la economía pasa, lógicamente, por la revalorización de los elementos inmateriales de la vida, empezando por el más común y elusivo: el tiempo.

Las aportaciones integradas en este bloque, en cierto modo complementarias con las del bloque dedicado a la gestión del entorno y los recursos, ofrecen elementos de reflexión para repensar el desarrollo local. En él se abordan cuestiones sobre el trabajo y sobre el consumo, pasando por la gestión del tiempo, desde perspectivas poco habituales. En algunos casos se trata de trabajos de desarrollo conceptual, como los de Quintana y Marquilles, o el de Canal; en otros se trata de conectar los nuevos conceptos con experiencias reales.

Partiendo de las dificultades que experimentan los jóvenes de nuestro país para conseguir una inserción profesional satisfactoria, Rosetti y Vílchez nos hablan de las políticas locales encaminadas a facilitar la transición entre la escuela y el trabajo (TET). Ante la dramática realidad de una tasa de fracaso escolar cercana al 30%, casi el doble de la media europea, los gobiernos locales deben plantear programas de TET que tengan en cuenta tanto la diversidad como la desigualdad social. El análisis de seis experiencias especialmente significativas, desarrolladas en cinco municipios y una comarca de Cataluña, todos ellos de carácter urbano, permite a los autores acercarse a las prácticas desarrolladas en este campo, diferentes en cuanto a destinatarios, instrumentos y actores. Las fortalezas y debilidades detectadas en los casos de estudio dan pie a un conjunto de reflexiones y recomendaciones.

Quintana y Camprubí, por su parte, nos introducen al mundo de la economía social de la mano de las cooperativas de servicios. Los autores fundamentan su análisis también en seis experiencias, pero en este caso no se trata de entes públicos, sino de empresas cooperativas situadas en dos territorios rurales del norte de Cataluña. Los cambios económicos y sociales que nos llevan a una nueva ruralidad comportan la emergencia de nuevas necesidades, asociadas a la vida

cotidiana (atención a la infancia y a las personas mayores, servicios a domicilio, transporte, asesoramientos diversos...) a las cuales hasta ahora ni el sector público ni el sector privado con ánimo de lucro han sido capaces de dar respuesta. Se trataba de ver hasta qué punto las cooperativas han sido capaces de identificar y aprovechar estos nichos de mercado; así como de generar impactos sociales positivos, más allá de lo estrictamente económico. Una respuesta afirmativa a tales preguntas implica, en cierto modo, un mandato para los poderes públicos locales de velar por el buen funcionamiento y desarrollo de la economía social en sus territorios.

Profundizando en la cuestión del desarrollo de los municipios pequeños, Quintana y Marquilles abordan el concepto de nuevos usos del tiempo, aplicándolo precisamente a comunidades locales donde el tiempo pareciera ser todavía un recurso abundante y por otro lado esencial para la calidad de vida. No obstante, la creciente dependencia respecto a las zonas urbanas en cuanto al trabajo y los servicios esenciales, está acelerando el ritmo de vida en los municipios pequeños y dislocando sus pautas tradicionales de uso del tiempo. Las mujeres, escindidas entre un trabajo cada vez más lejano y el cuidado de familiares dependientes, resultan especialmente perjudicadas. Del análisis de experiencias significativas, como las *slow cities* o los territorios serenos, se desprenden un conjunto de ámbitos de intervención clave para adaptar los usos del tiempo a la nueva realidad, situando el bienestar de la población en el primer nivel de la agenda política. Se habla de planificación territorial (vivienda, transporte, equipamientos...), de promoción económica, de servicios de proximidad y de la configuración y gestión de los servicios públicos en general.

En el capítulo dedicado a las políticas locales de consumo, Canal nos propone revisar la definición del consumo como problema político, a la vista de la cada vez más evidente crisis de las estructuras financieras, económicas y sociales del país. Desde el inicio de las políticas locales de consumo, a finales de los años ochenta, su misión primordial ha sido «proteger al consumidor» individual en su derecho a consumir productos y servicios en las mejores condiciones posibles. Pero este modelo, que en su momento supuso un innegable avance social, no ha sido capaz de cuestionar el ideal hiperconsumista que está en la base del sistema. En el capitalismo

avanzado el consumo tiene una dimensión política muy potente, un potencial de transformación que los poderes públicos no deberían ignorar. Ya no se trata solo de informar y ayudar a los consumidores en el ejercicio de sus derechos frente a situaciones de abuso o fraude; desde los gobiernos locales se debería contribuir, mediante acciones concretas, al establecimiento de un nuevo modelo de consumo; un modelo que tenga en cuenta todas las dimensiones del fenómeno en un mundo cada vez más consciente de los límites sociales y medioambientales del ideal hiperconsumista.

Finalmente, Ubasart nos aporta una pincelada sobre un mundo incipiente, el de las redes ciudadanas nacidas para intercambiar productos, servicios, conocimientos, o simplemente tiempo, con la vocación de hacer algo diferente, profundamente local y a la vez transformador. Su existencia plantea una revisión crítica y emancipadora de tres elementos clave de la vida social: el tiempo, el conocimiento y el consumo. En este sentido, el análisis de las iniciativas existentes en la ciudad de Barcelona nos permite identificar dos elementos significativos. Uno, la rápida proliferación de este tipo de redes, cuyos pioneros no tienen más de veinte años. Dos, el papel que efectivamente juegan muchas de ellas como espacios para la generación de capital social en el territorio, donde valores como la confianza, la reciprocidad y la solidaridad llegan a ser algo más que palabras. Finalmente se destaca el contraste entre la militancia de los impulsores de las redes frente a la poca predisposición de los usuarios a asumir responsabilidades de gestión.

I. ACOMPAÑANDO EN LA INSERCIÓN AL MUNDO LABORAL: EXPERIENCIAS DE APOYO A LA TRANSICIÓN ESCUELA-TRABAJO EN CATALUÑA

Natalia Rosetti y David Vílchez

Introducción

Los datos sobre no obtención del graduado en ESO, repeticiones de curso, bajos niveles académicos o insuficiente rendimiento escolar, además de suscitar recurrentemente una cierta alarma social, han dado lugar a numerosos estudios que tienen repercusión pública y que generan un amplio debate en el que no siempre hay consenso en el diagnóstico, incluso a la hora de definir los conceptos básicos. Se trata de un problema actual y de futuro que afecta a un número importante de jóvenes y que tiene una relación directa con la situación del sistema educativo y con las dificultades de tales jóvenes para inserirse laboralmente y desarrollar una vida autónoma. En un contexto en el que el desempleo es especialmente alarmante entre el segmento joven de la población, el debate sobre las transiciones al mercado laboral es aún más relevante.

Esta preocupación por las transiciones de la escuela al mercado laboral se encuentra presente en la agenda pública de todas las instituciones, desde aquellas de escala global, pasando por la Unión Europea hasta las instituciones locales, quienes pueden dar respuestas desde la proximidad. La investigación que aquí se presenta fue llevada a cabo por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona¹ entre 2008 y

1. El equipo investigador estuvo compuesto por Natalia Rosetti (coordinación) David Vílchez, Xavier Cano y Maria Martínez y en tareas de apoyo al trabajo de campo también se contó con la colaboración de Adriana Partal y Mónica Utset.

2009 y financiada por el Servicio de Empleo de Cataluña (SOC), de competencia autonómica, al que se añadió el Área de Educación de la Diputación de Barcelona. La motivación, por tanto, partía de la necesidad de fortalecer la agenda de estas políticas y, en general, de los programas de inserción laboral destinados a los y las jóvenes, así como promover la reflexión en torno a tales políticas.

En definitiva, aquí se presentan los resultados del estudio sobre experiencias significativas para facilitar la Transición de la Escuela al Trabajo (TET) que se han desarrollado en Cataluña. Se trata de prácticas con enfoques, entidades promotoras y colectivos destinatarios diversos, que tienen en común la complementariedad y optimización de los recursos y que han sido capaces de crear espacios de cooperación y trabajo en red. También comparten el ser prácticas con cierta trayectoria y reconocimiento social y técnico. El documento final² también presenta una aproximación al colectivo de estudio, principalmente a partir de una exploración bibliográfica y el análisis de bases de datos específicas,³ así como un mapa de las políticas de transición escuela-trabajo en Cataluña, analizando el perfil de personas beneficiarias de las mismas, a partir de la explotación de las bases de datos del SOC.

Además del análisis de fuentes documentales, el estudio de las experiencias contó con un trabajo de campo específico en el que se entrevistaron a personas con responsabilidades en los programas y a otras personas expertas en la materia.

Contexto de las transiciones escuela-trabajo y mapa de las políticas

En marzo de 2010 se aprobó una nueva estrategia de la Unión Europea para superar la crisis que lleva un ambicioso título: «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e

2. El documento completo de la investigación *Polítiques de transició escola-treball. Un estudi exploratori d'instruments a Catalunya* puede consultarse on line (www.oficinadetreball.cat).

3. Principalmente la *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL)* de 2005 del Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Servicio Público de Empleo Estatal.

integrador». En ella se establecen los primeros pasos para superar la recesión y cinco objetivos clave referentes al crecimiento del empleo, la sostenibilidad, la reducción de la pobreza, la inversión en innovación y desarrollo y, por último, la mejora de formación. En este último objetivo se plantea reducir el abandono escolar hasta llegar al 10% (una meta que ya se había fijado para 2010) y conseguir como mínimo que el 40% de la población más joven tenga estudios superiores acabados.

Sin embargo, los datos de abandono escolar dejan comparativamente a España en un mal lugar ya que tiene una de las tasas más altas junto a Portugal y tan solo superadas por Malta. Casi un tercio de los y las jóvenes deja los estudios de forma temprana,⁴ cifras que están bastante por encima del siguiente país, Italia, con aproximadamente un 19% de abandono escolar. Según datos de Eurostat de 2010, la media de la Unión Europea de los 27 es del 15,1%, mientras el caso español se sitúa en el 28,4% de jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, una cifra similar para Cataluña.⁵ Los países del Este de Europa presentan las mejores cifras, muy distantes de las nuestras, con el 5% de abandono escolar, mientras que los países europeos más desarrollados están alrededor del 10%.

A esto hay que añadir unas disparidades relevantes según sexo que se producen en casi todos los países: en el caso español, mientras el abandono prematuro de los estudios en el caso de las mujeres es del 23%, los hombres se encuentran más de 10 puntos por encima, con el 33,5% (Eurostat, 2010). Unas diferencias que se confirman con otros indicadores de rendimiento y logro escolar.

Por estos motivos las últimas reformas en el sistema educativo han tenido por objeto combatir el abandono temprano, ya sea ampliando la oferta formativa a alumnos de 15 años, facilitan-

4. Para calcular la tasa de abandono escolar prematuro se considera el porcentaje de población entre 18 y 24 años que ha completado la etapa secundaria obligatoria con o sin título y que no ha continuado los estudios u otro tipo de formación.

5 En el año 2009, Cataluña tuvo una tasa de abandono prematuro del 31,9% (Sistema d'Indicadors d'Ensenyament de Catalunya, marzo 2011). Ver también el informe de UGT (2008).

do el traspaso entre los diferentes itinerarios formativos y etapas educativas, reforzando la formación profesional o bien otorgando una mejor orientación a los jóvenes que finalizan la escolarización obligatoria. De hecho, unas de las fracturas principales que marcan la exclusión del sistema educativo es la que separa a las personas que siguen estudiando voluntariamente y las que no lo hacen, incluso al margen de si han obtenido la acreditación correspondiente (Sarasa y Sales, 2009).

A grandes trazos, los problemas en las transiciones de la escuela al mercado de trabajo afectarían particularmente al colectivo con un itinerario educativo-formativo débil y con menos recursos familiares y de red, los cuales no serían suficientes para acceder a una inserción mínimamente estable o consolidar una trayectoria laboral. Es así como los déficits formativos y sociales se entrecruzarían con las inserciones precarias en el mercado laboral.

Las bases de datos y estudios consultados ilustran algunas tendencias de la transición escuela-trabajo que se pueden resumir en lo siguiente:

- Una elevada tasa de no graduación en ESO y de abandono prematuro (con o sin título), a lo que se debe añadir más dificultades de continuidad en la formación si no se obtiene la graduación.
- A medio plazo, mejor inserción laboral de las personas con formación profesional (Ciclos Formativos de Grado Medio) y, a corto plazo, de programas específicos que combinan formación-inserción (como son las Escuelas Taller y Casas de Oficio).
- El colectivo que no alcanza la acreditación del período escolar obligatorio no es homogéneo: variables como el sexo, el origen, la situación económica y la posición social son claves a la hora de explicar las diferencias.
- Masculinización del fracaso escolar y precarización laboral femenina: los programas considerados de transición escuela-trabajo que ofrece el Servicio de Empleo de Cataluña concentran un perfil masculino de jóvenes de 16-18 años y tienen un porcentaje mayor de jóvenes sin nacionalidad española que el resto de programas; las mujeres, en cambio, acceden más tarde a los

programas de transición y tienen más dificultades de inserción estable en el mercado laboral.

El mapa de políticas de transición escuela-trabajo

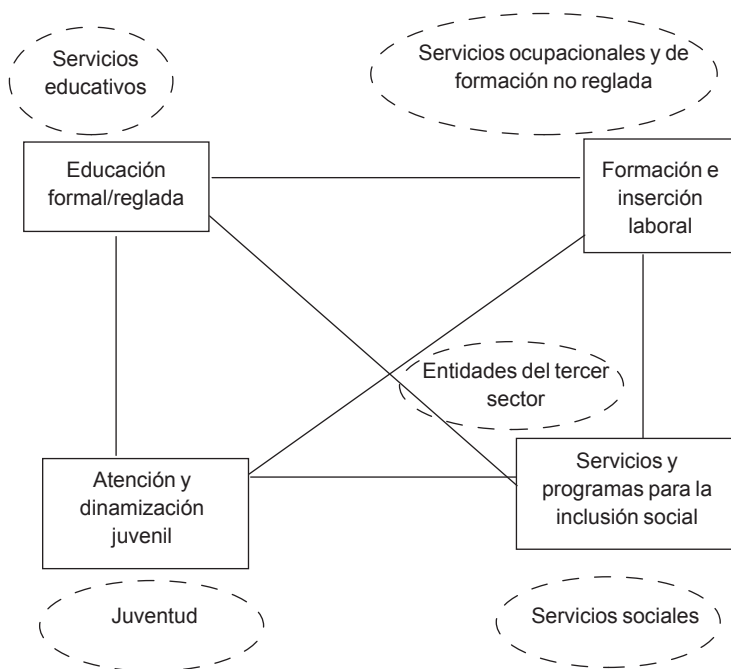
La transición escuela-trabajo se plantea como un proceso discontinuo y complejo entre el ámbito educativo y el laboral: los estudios sobre este campo destacan que se han superado los esquemas de inserción lineales o más pautados y han emergido transiciones (en plural) diversas, condicionadas por el contexto familiar y social. Por este motivo, es importante analizar las diferentes modalidades de transición como paso previo para diseñar políticas y acciones con capacidad de incidencia. Como señalan Casal, J., García, M., Merino, R., Quesada, M. (2006: 34):

Los itinerarios tienen un vínculo con la estructura social y las segmentaciones; no son independientes de las clases sociales ni del género, ni de la etnia, ni de las migraciones. Pensar los itinerarios equivale a pensar en la diversidad y la desigualdad social.

A la realidad de segmentación y precarización del mercado laboral que afecta especialmente a los y las jóvenes, un período vital vinculado al ocio y a las relaciones flexibles o discontinuas con el empleo, se añade la situación de crisis del sistema escolar y los intentos de frenar las evidentes desigualdades educativas (Alegre, Collet y González, 2009; Casares y Villà, 2008; Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2007; Fundació Jaume Bofill, 2007; Subirats, 2003). Un contexto, por tanto, que justifica la elaboración de políticas concretas de transición de la escuela al trabajo.

Especialmente en los últimos años, las políticas TET se plantean de forma general con un doble objetivo: promover la formación y facilitar la inserción laboral al mismo tiempo que motivar el retorno a los estudios reglados. La diversidad de instrumentos que se pueden considerar de TET muestra una realidad fragmentada, con una multiplicidad de actores que participan y diversos ámbitos de política pública que pueden coordinarse o, por el contrario, trabajar segmentadamente.

GRÁFICO 1
ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN DE LOS PROGRAMAS
DE TRANSICIÓN ESCUELA-TRABAJO



Fuente: elaboración propia.

Como muestra el gráfico, entre los principales ámbitos de políticas o espacios institucionales que trabajan las TET destacan el sector educativo, los servicios ocupacionales y de formación no reglada, los servicios y programas para la inclusión social y, por último, las políticas específicas de juventud. Respecto a los contenidos sustantivos de las políticas, normalmente encontramos servicios, programas o dispositivos de información, orientación, formación y seguimiento y, a menudo, una combinación de los mismos. Se pueden señalar dos características de las políticas TET que se han

potenciado en los últimos años: el trabajo en red entre estos espacios de acción y la proximidad.

Experiencias de transición escuela-trabajo: respuestas desde la proximidad

Igual que en otros ámbitos de política pública, la conexión de las políticas de transición escuela-trabajo con la dimensión local ha sido potente ya que es imprescindible adaptar este tipo de acciones a la realidad territorial y crear redes, mecanismos de participación y concertación solo posibles a partir de la proximidad (Rosetti, 2007). Por consiguiente, una primera parte de esta investigación consistió en detectar experiencias locales significativas que aportasen elementos de reflexión, innovación y transferibilidad, tanto por sus contenidos como por sus metodologías y considerando tanto sus puntos fuertes como débiles.⁶

Este conjunto amplio de experiencias se escogieron a partir de ciertos parámetros: la diversidad de enfoques, la tipología y número de agentes implicados y los colectivos destinatarios, la complementariedad de recursos y su optimización, la creación de espacios de cooperación, participación y trabajo en red y el reconocimiento social y técnico de la experiencia.

Por otra parte, reconociendo que las políticas TET tienen como prioridades tanto el retorno al sistema educativo reglado como la inserción laboral, se clasificaron también las experiencias en función del énfasis en uno u otro objetivo y según el ámbito en que se implementan y, por último, se consideró el rol de la iniciativa social.

Finalmente se escogieron seis experiencias que, como presenta el cuadro, se desarrollan principalmente en el ámbito municipal, también supramunicipal e incluso inframunicipal (barrio); con diferentes actores promotores; cuyo espacio de intervención principal se mueve entre el mundo educativo y las políticas de empleo; y con determinadas franjas de edad prioritaria (menores o mayores de 16 años).

6. Un documento de referencia sobre criterios de selección de Buenas Prácticas en políticas de inclusión es IGOP, 2003.

CUADRO 1
RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS SELECCIONADAS

		Municipal	Intermunicipal
Prácticas institucionales	Menos de 16 años		<i>Manresa</i> Programa Laboralia
	16 años o más (16-25)	Mundo educativo	L'Hospitalet – Programa DIRCES y otros Canovelles – L'Empresa Educa – L'Empresa Educa – Parlem de feina
		Política activa de empleo	L'Hospitalet – Programa POA y otros – PEE – Ley de Barrios Canovelles – Dispositivo local de Inserción – Otros programas – Participa red TET Vallés Oriental Girona – PEE – PEC – Ley de Barrios
			Red TET Baix Llobregat 12 municipios Intercambio de experiencias y desarrollo de dispositivos locales
Entidades sociales	Menos de 16 años		Fundación Marianao de Sant Boi – Proyecto Èxit – Programa Accés
	16 años o más (16-25)	Mundo educativo	Fundación Marianao de Sant Boi – PCPI
		Política activa de empleo	Fundación Marianao de Sant Boi – <i>Aprèn i treballa</i> – <i>Inserta't</i> y otros

Fuente: elaboración propia.

Breve descripción de las experiencias analizadas

Manresa

El programa Laboralia se desarrolla en Manresa, ciudad de 75.000 habitantes ubicada en el centro de Cataluña. Se trata de una experiencia de ámbito municipal, destinada a personas que tienen, mayoritariamente, menos de 16 años. Desde el punto de vista de las adaptaciones curriculares en los últimos cursos de la ESO, ahora

ya reconocidas por el Departamento de Educación con la figura de aula abierta, el proyecto Laboralia probablemente sea muy significativo por su conexión con el mundo laboral. Es una experiencia reconocida técnica y administrativamente —recibe la subvención más elevada que se asigna a estos proyectos por parte de la Diputación de Barcelona— y cuenta con una trayectoria de varios cursos.

Como *puntos fuertes* a destacar, en primer lugar está la institucionalización y reconocimiento de la experiencia así como la optimización de los recursos existentes. Los elementos clave de esta experiencia son la coordinación entre diferentes espacios —especialmente relevante es la implicación de los institutos de secundaria— y la relación que se establece entre el alumnado y el entorno. Se desarrolla en diferentes espacios externos al centro escolar e incluye actividades y visitas puntuales a espacios laborales «reales», lo que ayuda a diferenciar el mundo laboral del educativo y también a motivar al alumnado.

Como *puntos débiles* se señalan el alto coste del programa, las dificultades de financiación (principalmente externas) y la fractura con otras políticas destinadas a jóvenes mayores de 16 años. Si bien la organización interna y la evaluación operativa están bastante estructuradas, no hay un modelo evaluativo global del programa.

Girona

El análisis de esta experiencia (Dispositivo de Inserción Económica o DIE) se centra en los proyectos -destinados mayoritariamente a jóvenes mayores de 16 años— en los que confluyen diversos recursos y fuentes de financiación. Los recursos proceden básicamente del mundo educativo, pero también se hace un esfuerzo importante desde las políticas activas de empleo.

Como *puntos fuertes* destacan la amplitud de los recursos para mayores de 16 años, alguno de ellos de corte innovador (Servicio de Acompañamiento a la Inserción del DIE), la continuidad y trayectoria de los recursos (el DIE opera desde el año 1996), así como aspectos organizativos y de trabajo en red. Es una experiencia interesante, en tanto que permite reflexionar sobre las distintas maneras de acceder a los destinatarios de los programas y servicios de TET.

Como *puntos débiles*, señalar que los recursos TET no tienen una visión global ni itinerarios establecidos entre los programas

y esta falta de visión global puede producir solapamientos o duplicación de esfuerzos puntuales; se trabaja fundamentalmente de manera segmentada y si existe coordinación esta tiene un carácter informal y se realiza solo entre técnicos. También se han detectado dificultades para evaluar los programas, especialmente en el caso del *Fem Feina*.

Fundación Marianao de Sant Boi de Llobregat

El análisis se ha centrado en las experiencias y servicios para jóvenes mayores de 16 años aunque la Fundación también lleva a cabo proyectos para jóvenes que aún están en la etapa escolar obligatoria. Su ámbito de actuación, a pesar de tener como epicentro el barrio de Marianao de Sant Boi de Llobregat, se extiende a todo el municipio e incluso más allá. Este municipio también forma parte de la Red TET del Baix Llobregat y dispone de un Servicio Local de TET (SLTET). La Fundación Marianao está incorporada en la red TET que se ha configurado en la ciudad y sus servicios incluyen al conjunto de los contemplados por el dispositivo local.

Esta experiencia resulta significativa para explorar el grado y tipo de cooperación que se puede establecer entre una entidad social y la administración local. Pero sobre todo permite ilustrar cuales son las potencialidades genuinas de estas organizaciones y sus programas (a diferencia de lo que se hace desde las diferentes administraciones públicas) para apoyar a los y las jóvenes en los procesos de transición de la escuela a la vida laboral activa.

Como *puntos fuertes* destacan las múltiples relaciones, horizontales y multinivel, que se establecen entre los diversos agentes, así como el hecho de que sea una experiencia con amplio reconocimiento. Su trabajo es muy individualizado, por lo que pueden acoger a colectivos muy específicos. Además, se constata un empeño por la evaluación de los programas.

Como *puntos débiles* cabría considerar la dependencia de financiación externa, así como las dificultades para atender a todas las personas usuarias potenciales, entre las cuales el colectivo de jóvenes extranjeros extracomunitarios sin permiso de trabajo o residencia. La vinculación con el tejido empresarial también se podría mejorar, si bien se ha impulsado en fecha reciente gracias al programa *Incorpora*.

L'Hospitalet de Llobregat

L'Hospitalet de Llobregat es la segunda ciudad más grande de Cataluña, situada junto a la capital Barcelona. La selección de este caso corresponde al criterio de ser un conjunto de prácticas de ámbito municipal desarrolladas desde la administración local y que cubren tanto el período hasta los 16 años como el tramo de edad de los 16 años en adelante. Es una experiencia similar a Girona, ya que no tiene definido a priori un dispositivo local TET pero cuenta con experiencias realizadas desde diferentes departamentos del Ayuntamiento y se trata de una administración local con más recursos (sobre todo por lo que se refiere al departamento de educación). También es un caso en el que encontramos, en alguna de las prácticas, diversas fuentes de recursos económicos (Planes Educativos de Entorno y Planes de Intervención Integral en el marco de la Ley de Barrios).

Resulta particularmente interesante porque se han desarrollado algunos programas pioneros en el campo TET como es el Programa de Orientación y Acompañamiento POA, el programa *Ponts* (actividades extraescolares de tipo pre-laboral) o el programa DIRCES (que lleva a los diversos IES del municipio información de interés para los jóvenes en diversos campos, incluido el laboral). También hay una Oficina de Recursos para la Emancipación Juvenil que está implementando un proyecto piloto TET.

Como *puntos fuertes*, se señalan las relaciones multinivel, la amplia disponibilidad de recursos y los programas de corte innovador y de referencia. La evolución del POA como un dispositivo que articula recursos es también un elemento destacable, así como la Oficina de Emancipación Juvenil como fuente de transversalización de los servicios para jóvenes.

Como *puntos débiles*, se produce una superposición de recursos en determinados barrios del municipio por parte de diferentes departamentos del Ayuntamiento, lo que requiere una coordinación constante e intensa y puede dificultar la evaluación de los programas. En relación con esto se da una falta de coordinación interdepartamental en un nivel político; por lo tanto, hablamos de una coordinación técnica en función de los programas y de la voluntad del propio equipo técnico. Falta pues una perspectiva general de los recursos TET. Por otra parte nos encontramos con limitaciones significativas en algunos casos (por ejemplo, la escasez de recursos humanos impide

cubrir de todos los IES del municipio para el caso del POA) así como que la continuidad a más de una año vista no està garantizada en el caso de algún programa de reciente implementación.

Red Intermunicipal TET del Baix Llobregat

Se trata de una experiencia supramunicipal, es decir, una red que abarca a diversos municipios de la comarca. La Red TET del Baix Llobregat ha sido considerada como una de las más significativas desde diversos puntos de vista. Así, es la red con más trayectoria y la más consolidada de entre las impulsadas por la Diputación de Barcelona. Los ayuntamientos miembros, en parte gracias a las discusiones y experiencias aportadas en este foro común y al apoyo técnico y económico de la Diputación, han desarrollado dispositivos locales TET que se cuentan entre los proyectos más ambiciosos que en este ámbito se llevan a cabo en Cataluña.

Como *puntos fuertes* se señalan la construcción de conocimiento sobre la problemática y el diseño de políticas, impulsando el espacio local en los programas TET y la capacidad de difusión de las iniciativas desarrolladas. También ha conseguido una notable sistematización del trabajo en red y se valora positivamente el liderazgo de la institución provincial.

Como *puntos débiles* se apunta la falta de reconocimiento por parte de las instituciones (especialmente los servicios educativos territoriales del Departamento de Educación) de la Generalitat más allá de la Diputación de Barcelona, cosa que genera una excesiva dependencia respecto al ente provincial. El aumento de trabajo a nivel local ha disminuido la capacidad de técnicos y técnicas municipales para dedicarse a la red; por otra parte, todavía no se ha llegado a consolidar en muchos de los ayuntamientos la participación estable de técnicos y técnicas de otros departamentos que no sean educación.

Canovelles

Este caso aporta dos características singulares: por una parte, se trata de un municipio relativamente pequeño (15.000 habitantes), situado junto a Granollers (el Vallès Oriental) A pesar de disponer de pocos recursos, Canovelles ha diseñado prácticamente desde cero una estructura propia para trabajar las políticas TET a nivel

municipal. Los programas concretos examinados en el estudio se ubican en el terreno del mundo educativo, con destinatarios de entre 15 y 16 años.

Como *puntos fuertes* hay que destacar el apoyo político de la experiencia y la estructura —técnica y política— que facilita el trabajo transversal. Seguramente una de sus fortalezas es la buena organización para orientar a los jóvenes, con un aplicativo informático y una base de datos compartida que permite tener un único protocolo de entrada y seguimiento y derivaciones coordinadas entre servicios.

Como *aspectos débiles* se encuentran la escasez de recursos municipales y, desde la perspectiva de la organización, un vínculo débil entre el espacio escolar y los recursos externos para la inserción laboral. Por ejemplo, no está formalizado el protocolo de continuidad de la atención sobre el/la alumno/a una vez deja de serlo. Por último, cabe destacar la falta de desarrollo de un modelo evaluativo.

Fortalecer una agenda futura de políticas TET: 10 acciones prioritarias y reflexiones finales

En este apartado se presentan algunas propuestas y, en concreto, 10 acciones o prácticas de intervención que consideramos que se deberían implementar para mejorar las necesidades detectadas. Todas ellas son fruto de la reflexión a partir del estudio de las experiencias seleccionadas y, por tanto, ya han sido aplicadas en algunas de ellas.

Para lograr cierta sistematización las propuestas se presentan distribuidas en las tres dimensiones básicas de las políticas públicas:

- La dimensión conceptual y discursiva, que remite a la justificación de la política y los valores, implícitos o explícitos, que defiende.
- La dimensión sustantiva de las políticas, referida al modelo de política y a sus contenidos.
- La dimensión operativa y relacional, que incluye aspectos de organización y gestión y considera las redes de actores y los agentes implicados en las acciones.

Sobre las tres dimensiones de análisis de las políticas, el siguiente cuadro resume las propuestas prioritarias.

CUADRO 2
PRINCIPALES PROPUESTAS PARA IMPULSAR LAS POLÍTICAS TET

Dimensión conceptual y discursiva
<p>Mayor claridad conceptual en la definición del problema</p> <p>Explicitar ideas y valores en las propuestas políticas</p> <p>Ampliar el debate y diagnóstico para buscar soluciones compartidas</p>
Dimensión sustantiva: los contenidos de las acciones
<p>Sobre los colectivos prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. EDAD: jóvenes menores de 16 años 2. PERSPECTIVA DE GÉNERO: diferencias entre hombres y mujeres 3. COLECTIVOS DE ORIGEN INMIGRADO: dificultades específicas <p>Sobre el enfoque y tipología de la acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. ENFOQUE PREVENTIVO Y UNIVERSALISTA: evitar la estigmatización de los colectivos 5. ACOMPAÑAMIENTO: la importancia de la orientación y el trabajo tutorial sostenido <p>Sobre los espacios clave para desarrollar las acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. CENTROS EDUCATIVOS: el acceso de los jóvenes a las acciones tet 7. ACERCAR LOS PROGRAMAS AL MUNDO LABORAL: prácticas y formación
Dimensión operativa y relacional: cómo y quién debe impulsar la acción
<ol style="list-style-type: none"> 8. TRABAJO EN RED Y PROXIMIDAD: dos requisitos imprescindibles 9. GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS TET: nuevas formas de articular políticas 10. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: empoderamiento e implicación colectiva

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la dimensión conceptual-discursiva contiene la propuesta general y el planteamiento e ideas que guían a las acciones y se trata, por tanto, de analizar los fundamentos de las políticas. En el caso de las políticas TET, si bien se ha avanzado en este terreno, se considera necesario profundizar más en el análisis

y diagnóstico del problema que pretenden abordar. Es decir, una prioridad para fortalecer las políticas TET sería promover un debate más amplio y analizar las acciones y experiencias concretas, también internacionales, dedicando recursos específicos al diseño, planificación y evaluación de estas políticas. En este sentido, cabría definir de forma más precisa los objetivos generales y específicos de las acciones y en función de estos decidir las metodologías más adecuadas, introduciendo procesos de evaluación en todo el desarrollo de la acción. Una ventaja es que el tema de las transiciones escuela-trabajo es considerado por los diferentes actores como un problema que hay que tratar. Sin embargo, en muchas ocasiones este consenso es ambiguo, ya que no se profundiza en la definición del problema y en cómo responder a él.

En la dimensión sustantiva se incluyen diversos criterios para definir los contenidos de las políticas TET. En primer lugar, **actuar sobre los colectivos prioritarios**, cuestión en la que son fundamentales las variables edad, género y origen. El colectivo diana de los programas TET son, generalmente, los jóvenes entre 15 y 18 años, pero se ha demostrado que es importante trabajar con los jóvenes menores de 16 años, especialmente para promover la finalización de los estudios obligatorios y la continuidad en el sistema educativo. De aquí se deduce una idea clave: la importancia de trabajar en los centros de secundaria. En segundo lugar, la situación de masculinización del fracaso escolar contrasta con los itinerarios laborales más precarios en las mujeres, un elemento que también se debe reflexionar en profundidad para incorporar estas diferencias en las trayectorias en las políticas TET. Por último, los colectivos de origen inmigrado presentan dificultades específicas que también se deben tomar en consideración.

Sobre el **enfoque y la tipología** de la acción se proponen como prioridades cuatro cuestiones:

- Un enfoque preventivo y universalista puede evitar la estigmatización de colectivos y aceptar mejor la diversidad (por ejemplo, se tendrían más en cuenta a las mujeres que presentan un menor índice de fracaso escolar o a aquellos jóvenes que presentan riesgos de abandono de los estudios). Si bien son necesarios refuerzos específicos para jóvenes con problemas de motivación y bajo

rendimiento escolar, lo más adecuado sería una combinación entre un enfoque universal-preventivo y un enfoque focalizado para atender a los colectivos con dificultades, considerando que para prevenir fracturas sociales se debe intervenir desde la infancia y la adolescencia y detectar a tiempo posibles problemas.

- La importancia del acompañamiento, la orientación y el trabajo tutorial sostenido en el proceso de reflexión y maduración del joven son claves en cualquier experiencia TET con resultados positivos. Sobre esta cuestión se plantean diversas necesidades: formación específica para las personas que hacen este trabajo (y los recursos necesarios) y la disponibilidad de un/a tutor/a de referencia incluso una vez acabado el programa (cómo hacer seguimiento de estos jóvenes).

Sobre los **espacios** clave para desarrollar las acciones:

- Los centros educativos son un espacio idóneo desde donde desarrollar las acciones ya que en ocasiones los jóvenes no reciben la información adecuada sobre las posibilidades y recursos a los que pueden acceder. Los centros de secundaria son el escenario preparatorio de la transición y un espacio privilegiado para llegar a los jóvenes. Esto no implica que los programas deban situarse en las instalaciones escolares, sino que estas son la puerta de acceso a los jóvenes.
- Acercar estos programas a las empresas y entidades que pueden ofrecer prácticas y formación es un tema recurrente cuando se trabajan estas políticas. El conocimiento directo de los diferentes oficios o profesiones y la orientación laboral se han demostrado prácticas con buenos resultados.

Por último, las experiencias analizadas aportan elementos de reflexión sobre cómo y quién debe impulsar la acción —dimensión operativa y relacional— comenzando por dos requisitos imprescindibles: el trabajo en red y la proximidad. También aportan práctica concreta en las nuevas formas de articular políticas, considerando el trabajo transversal como un elemento inherente en tanto que las políticas TET se sitúan en la frontera entre ámbitos que tradicionalmente están segmentados en la administración, básicamente

educación y empleo, pero también políticas de juventud, inclusión social, dinamización comunitaria, etc. Si bien hay un esfuerzo por optimizar recursos que se encuentran repartidos entre diversas unidades, deberían concentrarse para establecer objetivos y acciones comunes.

Por otra parte, una delimitación más clara de las funciones de cada esfera de gobierno permitiría ordenar las tareas en este campo: si la implementación directa de las políticas recae esencialmente en el ámbito local, la función planificadora y financiadora debería centrarse en el ámbito autonómico y central, clarificando competencias, así como concretando el trabajo orientador y de apoyo de las instituciones supralocales. Tanto las políticas activas de empleo como las políticas educativas necesitan innovación y adaptación a una realidad en cambio permanente y, sin embargo, las instituciones locales se encuentran constreñidas por las decisiones y preferencias de otros niveles de gobierno. En este sentido, desde la proximidad se diseñan y establecen prioridades pero sin un marco competencial y de recursos adecuado.

Por otra parte, las entidades del tercer sector pueden ofrecer nuevas perspectivas y enfoques experimentales así como atención a colectivos minoritarios muy específicos por su implicación en el territorio y el conocimiento del entorno. Por último, resulta muy relevante el contacto con las empresas que pueden aportar su experiencia y conocimiento profesional, un tema que aparece recurrentemente para explorar con más atención.

Por último, reconocer que para abordar este tipo de problemas —jóvenes con dificultades importantes en el campo educativo y de inserción laboral— es importante hacerlo desde la participación comunitaria y el empoderamiento. En este sentido, recuperamos la reflexión inicial de que es importante abrir un debate más a fondo sobre el problema y las políticas de transición de la escuela al mundo laboral, un debate en el que se plantean algunos dilemas:

- **¿Qué modelo de inserción laboral se plantean las políticas TET?** Teniendo en cuenta que la precariedad laboral y el desempleo afectan de forma mucho más intensa al colectivo joven, se pueden establecer transiciones en las que las condiciones laborales dignas sean una exigencia de partida (aunque el contexto laboral

y las modalidades de contratación del colectivo joven no favorecen para nada una inclusión laboral sin precariedad) y en la que se discuta a fondo qué tipo de formación e itinerarios son necesarios y qué significa formar a jóvenes *empleables*.

- **¿Cómo introducir la perspectiva de género?** Las vivencias frente a la inserción laboral son diferentes entre hombres y mujeres; en consecuencia, se debe analizar qué riesgos sufre cada colectivo, cómo afectan las políticas y qué elementos específicos hay que definir para afrontar problemas diferentes, cosa que no se realiza suficientemente.
- **¿Cómo trabajar la inserción laboral y formativa cuando hay discriminación de ciudadanía?** El colectivo inmigrante tiene también una serie de desventajas ante la inserción en el mundo del trabajo, especialmente si se carece de la condición de residente legal. Tal vez, esta es una de las problemáticas más difíciles de abordar por las políticas TET ya que se trata de colectivos con mayor riesgo de exclusión.
- **¿Cómo involucrar de forma activa a los y las jóvenes en los itinerarios?** El trabajo de las motivaciones, expectativas e intereses de los jóvenes reclama su participación en todo el proceso, una participación que debería ser también abierta a las familias y a la sociedad en general, como muestran algunas experiencias con mejores resultados si se trabaja desde la implicación comunitaria.

Los datos sobre fracaso escolar son alarmantes, pero detrás de esta etiqueta (que además puede entenderse y cuantificarse de diversas maneras) se esconden contextos y factores muy diversos. Sin embargo, el fracaso escolar no es únicamente un fracaso individual sino más bien colectivo. En este sentido, las políticas de transición escuela-trabajo y aquellas destinadas a la inserción juvenil no pueden ser los únicos instrumentos para superar estas situaciones: la calidad del sistema educativo es uno de los ejes fundamentales (y, por tanto, la inversión pública en esta materia también) así como otras políticas públicas centrales del Estado del bienestar que afectan a los y las jóvenes y a las familias. Sin embargo, se tienen que hacer políticas específicas de apoyo a las transiciones que tengan en cuenta los factores específicos, ya sean individuales o territoriales.

A pesar de que algunas experiencias son claramente exitosas, los recursos económicos para implementar las políticas TET son siempre insuficientes, una situación que seguramente se agravará aún más por los recortes sociales aprobados en un contexto de crisis. Por este motivo, la supervivencia de muchas prácticas a escala local, desarrolladas por administraciones o entidades, está probablemente amenazada. Para superar esta situación las políticas TET deberían ocupar un lugar central en la agenda pública —ni que solo sea para cumplir los criterios establecidos por la Comisión Europea— reforzando el rol de las instituciones locales y de las entidades implicadas en ellas. Se deberían aportar recursos adicionales a los casos de éxito que se detecten en el territorio así como impulsar nuevas prácticas. Al mismo tiempo, es fundamental reforzar los mecanismos de evaluación de resultados, a partir del doble objetivo de apoyo a la inserción laboral y de prolongación de la etapa educativa-formativa.

II. COOPERATIVAS AL SERVICIO DE LAS PERSONAS Y LAS FAMILIAS EN EL ENTORNO RURAL*

Imma Quintana y Andreu Camprubí

Introducción

La nueva realidad rural que se dibuja en España en las últimas décadas es el resultado de procesos de transformación en el territorio que tienen su base en profundos cambios demográficos, sociales, económicos y culturales.

Esta nueva realidad rural muestra, en algunos territorios, perfiles económicos de actividad agraria reducida y procesos de desarrollo rural más diversificado, orientados hacia nuevas actividades en el sector de los servicios, en el que se constata una mayor presencia de mujeres laboralmente activas. En este escenario, las familias y en especial las mujeres tienen dificultades para conciliar trabajos, tiempos y espacios. Es por ello que la población de los territorios rurales demanda, cada vez más, servicios de atención y cuidado que faciliten la vida cotidiana.

El interés por profundizar en esta realidad emergente aunque ya cotidiana en muchos entornos rurales, así como vincularla con la capacidad de las cooperativas de adaptarse a estos cambios y demandas sociales, generó la investigación «Cooperativas al servicio de las personas y las familias en el entorno rural» que presentamos sucintamente en este capítulo. El proyecto se planteó las siguientes cuestiones básicas como punto de partida:

* La investigación completa está disponible en la web del IGOP en el siguiente enlace: <http://igop.uab.cat/index.php?module=gc&type=file&func=get&tid=16&fid=pdf&pid=128>.

1. ¿Qué agentes expresan estas nuevas necesidades y demandas de atención y cuidado en el entorno rural?
2. ¿La economía social está atendiendo estas necesidades?
3. ¿El cooperativismo se está adaptando a estos cambios y ofrece servicios en este sector de actividad?
4. ¿Qué papel puede jugar el cooperativismo en este ámbito de actividad económica, en el que está presente el Estado y, cada vez más, el sector privado?
5. ¿En qué medida pueden contribuir las cooperativas, mediante una oferta de servicios de proximidad, al desarrollo económico y social de estos territorios?

La investigación tenía definidos diversos objetivos. En primer lugar, explorar cómo las cooperativas se plantean esta oferta de servicios de proximidad en el entorno rural. En segundo lugar, conocer las principales características de su actividad y los agentes que actúan en el sector. En tercer lugar, identificar los retos y dificultades con las que se encuentran esas cooperativas y, finalmente, facilitar conocimiento aplicado, que permitiera promover iniciativas y políticas públicas para innovar en el terreno de la economía social en el ámbito rural.

A nivel empírico nos interesó centrar el análisis en las cooperativas que facilitasen:

- Servicios de cuidado y atención a la infancia y a la vejez.
- Servicios de educación para la infancia y la juventud.
- Actividades de ocio y socioculturales para la infancia y la juventud.
- Servicios de integración socio laboral para jóvenes con riesgo de exclusión social.

Para ello se planteó un análisis comparado de casos, centrado en seis cooperativas pertenecientes a dos comarcas de Cataluña (Alt Empordà y Garrotxa), con una tradición cooperativa relevante y que habían sido identificadas como territorios de excelencia cooperativa por el departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña. La finalidad era detectar los factores «críticos» de carácter económico, social y territorial que podían explicar los procesos de transformación

y la actividad económica de estas cooperativas en el entorno rural. El análisis de la documentación secundaria de cada caso, facilitada por las propias cooperativas o disponible en la red, se complementó con un estudio cualitativo basado en entrevistas semi-estructuradas en profundidad con las personas directivas y socias de las cooperativas seleccionadas.

Marco teórico

La investigación parte de un análisis sociológico de la realidad rural, para subrayar las transformaciones de orden diverso que afectan estos territorios en un contexto de modernidad avanzada. El cambio de época tiene impactos de intensidad distinta en los entornos rurales, por lo que parece más apropiado aproximarse a él desde el concepto de nuevas ruralidades, que puede interpretarse también desde la perspectiva de las nuevas necesidades sociales que expresan las personas y las familias en estos territorios. La investigación constató cómo hay factores territoriales específicos de las áreas rurales que dibujan entornos con densidades de población relativamente reducidas y una escasa dotación de infraestructuras y servicios de proximidad.

Las nuevas ruralidades vienen perfiladas por el cambio en los valores y en las formas de vida cotidiana en un contexto de cambio de las estructuras familiares y de la organización social (Mora y Gauvin, 2009). Las mujeres juegan un rol más activo en todos los ámbitos. Se constatan nuevas movilidades, asociadas al trabajo, a la formación y al ocio; surgen necesidades más diversas y una demanda creciente de bienestar cotidiano, en la que el factor tiempo juega un papel esencial.

En este escenario de cambio social, la doble presencia de las mujeres en el ámbito productivo y reproductivo plantea dificultades crecientes de conciliación de los tiempos, en un contexto en el que persisten las desigualdades en las relaciones de género (Sabaté y Díaz, 2003). Desde la perspectiva del ciclo de vida, se expresan nuevas necesidades asociadas al cuidado y la atención de las personas —desde las edades más tempranas (infancia) hasta las edades más avanzadas—, que realzan la importancia de las redes familiares y primarias (vecinales y de amistad).

Hasta el momento, ni el sector público ni el sector privado han sido capaces de dar una respuesta satisfactoria a esta nueva configuración de necesidades, promoviendo por ejemplo una mayor dotación de servicios públicos de proximidad. Esto abre una ventana de oportunidad para las cooperativas de servicios vinculados a la vida cotidiana, a la mejora de la calidad de vida y al ocio. Lo cual puede ser muy positivo para las áreas rurales, pues los beneficios de la economía social se pueden identificar no solo desde parámetros económicos sino también sociales y territoriales (Montero, 1997; Lewis, 2004 y Evers, 2001). En las empresas de economía social las relaciones productivas se fundamentan en formas de propiedad comunitaria, en la cooperación y la solidaridad recíprocas. Por otra parte, los servicios de proximidad que ofrecen las cooperativas cubren demandas sociales desatendidas por la economía pública y privada, generando efectos redistributivos. Asimismo, la actividad de las cooperativas promueve la generación de Nuevos puestos de trabajo, de capital social y de innovación (Melián y Campos, 2009; Nieto, 2004).

Partiendo de este marco de análisis, la investigación planteaba contrastar empíricamente una tipología de nuevos sectores de ocupación en el ámbito de los servicios a las personas y las familias en el entorno rural, que se recoge en la tabla de la página siguiente.

La conceptualización de la empresa social, según la propuesta elaborada por EMES Network¹ (Defourny y Nyssens, 2008) se basa en cuatro criterios económicos y en cinco criterios sociales. Estos criterios no representan un conjunto de condiciones que deben ser cumplidas por las cooperativas, sino que facilitan indicadores que describen un «tipo-ideal» de empresa social que permite posicionar los casos de estudio en una «galaxia» de este tipo de organizaciones

1. EMES Network es un grupo de investigación creado en 1996 por centros de investigación de universidades e investigadores a título individual con la finalidad de generar conocimiento teórico y empírico, desde diversas disciplinas y metodologías, alrededor de las temáticas de la economía social. Los principales trabajos e investigaciones se pueden consultar en: <http://www.emes.net>. Recientemente, parte de estos investigadores colaboran con el European Research Institute on Cooperative and Social Enterprise, cuya web puede consultarse en el enlace <http://www.euricse.eu>.

TABLA 1
NUEVOS SECTORES DE OCUPACIÓN Y SERVICIOS
A LAS PERSONAS Y LAS FAMILIAS EN LOS ENTORNOS RURALES

Ámbito actividad	Servicios específicos
Vida cotidiana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios a domicilio (ayuda a la gestión de trámites burocráticos; producción y reparto de comidas para personas mayores o con discapacidad; reparto de mercancías; cuidados y atención para personas mayores; servicio de limpieza para familias con personas dependientes). 2. Atención a la infancia: guarderías, iniciativas de ocio en períodos escolares (granjas, escuelas, colonias, escuelas de verano e invierno, centros ambientales...). 3. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación: servicios a particulares, servicios a las empresas y servicios públicos. 4. Ayuda a jóvenes con dificultades de inserción laboral: ayuda extraescolar, ayuda a la inserción laboral, ayuda a jóvenes con discapacidad, prevención y tratamiento de drogodependencias, atención a menores en situación de riesgo de exclusión social. 5. Servicios de mediación y asesoramiento en la resolución de conflictos (familiares, escolares, laborales, con la justicia, la administración). 6. Prevención de riesgos laborales.
Mejora de la calidad de vida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de la vivienda (rehabilitaciones y reparaciones de interiores y exteriores, mantenimiento, limpieza, vigilancia). 2. Seguridad. 3. Transportes colectivos locales (jóvenes, infancia, personas mayores y personas con discapacidad) y servicios específicos (turismo de ocio, actividades de negocios, actividades culturales, deportivas, espectáculos...). 4. Revaloración de espacios públicos (rehabilitación núcleos antiguos, rehabilitación y mantenimiento de espacios públicos y zonas enjardinadas). 5. Comercio de proximidad vinculado a productos autóctonos. 6. Gestión de la energía (tecnologías para el ahorro energético en viviendas y edificios, energías alternativas, renovables...).
Ocio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Turismo rural y cultural, de aventura y ocio, de salud, para personas mayores. Organización de actividades. 2. Sector cultural (actividades artísticas de creación: artes plásticas, artes escénicas, música, cine...). Actividades de mediación, de difusión, de enseñanzas artísticas, industrias culturales; gestión de equipamientos y centros culturales, desarrollo cultural local. 3. Deportes (gestión de clubs deportivos, educación deportiva, inserción mediante el deporte, deporte para la salud, deporte profesional).

Fuente: elaboración propia a partir de Galera (2008) y FMR (2009).

TABLA 2
CRITERIOS Y VARIABLES DEL MARCO DE ANÁLISIS
DE LAS COOPERATIVAS AL SERVICIO DE LAS PERSONAS
Y LAS FAMILIAS EN EL ENTORNO RURAL

Criterios económicos		Criterios sociales		Criterios territoriales	
1) Actividad productiva continuada en el tiempo	5 años	1) Origen iniciativa (dimensión colectiva)	Ciudadana	1) Interés por la comunidad	SI
	+ de 5		Cooperativa		NO
2) Autonomía e independencia	SI	2) Número de socios	3	2) Cooperación entre cooperativas	SI
	NO		3-50		NO
3) Volumen de negocio	0-500.000	3) Distribución limitada de beneficios	Ratio socios/ trabajadores		
	500.000-3M				
	+3M	4) Ampliación socios futuro	SI	3) Servicios al territorio	Rural
			NO		Rural-urbano
4) Tipología del cliente	Ayuntamiento	5) Naturaleza participativa y democrática	Estructura participativa estable (comisiones equipos de trabajo, asambleas periódicas)	4) Proximidad a las personas (servicios en comarcas)	Alto 1
	Consejos comarcales				Medio 1-3
	Generalitat Empresas privadas Escuelas Familias				Bajo >3
5) Nivel significativo de riesgo económico	Endeudamiento personal de los socios	6) Formación a socios y trabajadores	SI	5) Capacidad	SI
			NO		NO
				6) Participación espacio decisión territoriales	SI
6) Número trabajadores	3-25	7) Apoyo a nuevos proyectos	Usuarios Trabajadores Ciudadanía	7) Activación redes de relación informales	NO
	25-50				SI
	50-75				NO
	+75				NO
7) Condiciones laborales trabajo asalariado	Tipo de contrato	8) Participación espacios cooperativos (Federación de Coop. Aposta...)	SI	8) Contribución desarrollo rural	Municipios menos 5.000 hab. que dan servicio
	Salarios por encima convenio		NO		

8) Diversificación actividades Filones ocupación)	Reducida	1
	Mediana	3
	Alta	>3
9) Competencia entre cooperativas	Reducida	1-3
	Mediana	3-7
	Alta	>7

Fuente: elaboración propia a partir del modelo de Defourny y Nyssens (2008).

y empresas sociales. Por ello se configura como un instrumento adecuado para comparar los casos estudiados y detectar similitudes y diferencias. En todo caso, teniendo en cuenta que nuestra investigación se basa en la comparación de experiencias de cooperativas que ofrecen servicios a las familias en entornos rurales, consideramos conveniente añadir un tercer criterio, el territorial, que permite dimensionar algunas de las características propias de la actividad de las cooperativas en tales entornos. Así pues, el marco de análisis queda configurado por tres criterios principales, el económico, el social y el territorial, cada uno determinado por diversas variables explicativas que se sintetizan en la tablaanterior.

Resultados del análisis

La observación empírica puso de manifiesto que las cooperativas analizadas demuestran, en mayor o menor grado, amplias capacidades de actuación en calidad de agentes de desarrollo rural. Concretamente el trabajo de campo permitió constatar:

1. La capacidad de las cooperativas de adaptarse a los cambios y a las nuevas necesidades sociales que emergen en los entornos rurales.
2. La capacidad de las cooperativas de generar tejido empresarial y riqueza económica en el territorio.
3. La contribución de las cooperativas a la creación de puestos de trabajo de proximidad, de calidad y estables.

4. La intervención de las cooperativas en sectores de actividad de proximidad con un fuerte componente público y social; en algunos casos porque ni el Estado ni el mercado han sido capaces de satisfacer ciertas necesidades sociales.
5. El impulso de las cooperativas a la creación de redes de cooperación en una escala de máxima proximidad.
6. La difusión de valores cooperativos que fortalecen la cohesión social del territorio (participación y gestión democrática, formación de trabajadores/as, cooperación, interés por la comunidad).
7. La capacidad de las cooperativas para generar espacios de trabajo que fomentan el emprendimiento social.
8. El impulso que promueven las cooperativas a la innovación social en actividades y servicios orientados a mejorar la vida cotidiana de las personas y las familias.

Se pone de manifiesto que la capacidad de las cooperativas de ofrecer servicios adaptados a las necesidades sociales en el entorno rural está creando unas relaciones que van más allá de lo que serían relaciones estrictamente de servicio o comerciales entre las empresas y sus clientes o usuarios. De hecho, se van configurando escenarios de trabajo en red basados en la cooperación y la confianza entre diversos agentes en el territorio que son estratégicos en términos de cohesión social y desarrollo rural.

Es importante subrayar que la mayoría de las cooperativas analizadas trabaja en sectores de actividad en los que el peso del sector público es relevante, en tanto que el Estado contrata a agentes externos para la gestión y prestación de servicios a las personas y a las familias.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en tales sectores de actividad la mayor parte de los puestos de trabajo que se crean son de carácter endógeno, y lo hacen básicamente en el marco del trabajo autónomo (autoocupación), las microempresas y las iniciativas colectivas (cooperativas).

Con todo, hay que destacar y tener en cuenta determinados elementos críticos:

- Por un lado, las empresas cooperativas de mayor dimensión parecen tener más recursos para afrontar la gestión de equipa-

mientos destinados al cuidado y la atención de las personas, dada la mayor capacidad económica para afrontar los gastos que generan los procesos de concurso y contratación que promueven las administraciones públicas para gestionar tales servicios. En los últimos años y en determinados sectores de actividad, sobre todo en el sector de la salud y los servicios sociales, están entrando empresas de mayor dimensión para gestionar determinados servicios en los territorios rurales en detrimento de fórmulas cooperativas de dimensión mediana o más reducida. El mercado de los servicios sociales está cambiando de forma acelerada y se está endureciendo progresivamente. Las empresas grandes pueden hacerse cargo de diversas líneas de negocio, generando economías de escala que permiten aumentar la rentabilidad y los niveles de innovación. Por otro lado, las administraciones públicas favorecen dicha tendencia con la práctica de sacar a concurso paquetes de servicios que solo son asumibles por los grandes operadores. Todo ello ha promovido la necesidad de constituir grupos cooperativos de mayor volumen, que puedan competir en igualdad de condiciones en esos mercados.

- Por otro lado, el despliegue de la Ley de la Dependencia en Cataluña está promoviendo un escenario en el que las familias perciben directamente las ayudas económicas, lo que no parece un escenario óptimo para favorecer la creación de empresas cooperativas y creación de puestos de trabajo autónomos desde los que facilitar servicios de cuidado.

Conclusiones

En este contexto los resultados de la investigación aconsejarían descentralizar la función de fomento del cooperativismo en el ámbito rural, a través de políticas que permitan activar el liderazgo de los entes locales y una gestión de proximidad, en contacto permanente con las empresas cooperativas.

¿Qué líneas estratégicas podrían configurar una política pública local para promover la creación de cooperativas de servicios a las personas y familias en los entornos rurales?

- En primer lugar, la política de apoyo a la creación de cooperativas a escala local podría concretarse en distintas líneas de actuación: ayudas económicas a emprendedores sociales; servicios de orientación jurídica y económica; desarrollo conjunto con las entidades financieras de líneas de crédito pensadas para las cooperativas de menor dimensión que se pongan en marcha o la agilización de procesos y la tramitación administrativa que deben gestionar las nuevas empresas.
- En segundo lugar, esta política podría promover la creación de espacios compartidos para empresas en el territorio para facilitar las sinergias entre cooperativas, reducir costes de estructura y mancomunar la provisión de determinados recursos.
- En tercer lugar, se podría promover formación específica orientada a sectores de actividad emergentes en el ámbito de los servicios a las personas y las familias que facilitarían la creación de empresas cooperativas.
- Asimismo, en cuarto lugar, sería recomendable promover actuaciones de sensibilización y de formación orientada a los diversos agentes económicos que interactúan en el territorio, con la finalidad de fomentar el conocimiento sobre las cooperativas y sus necesidades específicas en gestores económicos, entidades financieras, servicios públicos de apoyo a la creación de empresas, servicios públicos de orientación laboral y profesional, servicios públicos de ocupación, entre otros.
- Por otro lado, en quinto lugar, se debería tener en cuenta la posibilidad de crear espacios virtuales que permitieran la intercooperación y que facilitarían recursos informativos y formativos en red, con la finalidad de dar apoyo a las cooperativas de dimensión más reducida y que expresan mayores dificultades para acceder a estos recursos.
- Finalmente, esta política pública debería sustentarse en decisiones estratégicas a nivel autonómico orientadas a introducir nuevas cláusulas específicas en los concursos públicos para la gestión de actividades y servicios de proximidad, que favorecieran la creación y consolidación de las cooperativas de dimensión pequeña y mediana que actúan en los territorios rurales.

III. LAS POLÍTICAS DE LOS NUEVOS USOS DEL TIEMPO EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS*

Imma Quintana y Bernat Marquilles

Introducción

Las políticas de los nuevos usos del tiempo se han convertido en un campo de análisis e intervención pública que se ha desarrollado notablemente en los últimos años en nuestro país. La reflexión y el análisis académico se han centrado, sobre todo, en el estudio de estas políticas públicas en el contexto urbano y se han orientado, en mayor medida, a profundizar en la comparación de experiencias, lo que ha facilitado el acompañamiento de procesos de decisión, implementación y evaluación de estas políticas en ciudades de dimensión mediana y grande.

Las políticas locales de los nuevos usos del tiempo son actuaciones promovidas por los gobiernos locales para incidir en la gestión de la dimensión pública de los usos del tiempo, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas. Desde una perspectiva de género y de ciclo de vida, el objetivo de tales políticas es garantizar el derecho a un tiempo propio, una mayor equidad de género y un mayor bienestar cotidiano.¹

* Este capítulo es fruto de la investigación encargada por el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, editada en: Quintana, I. (2011). *Les polítiques dels nous usos del temps en els municipis petits de la província de Barcelona*. Col·lecció Estudis. Sèrie Igualtat i Ciutadania. Diputació de Barcelona, Barcelona.

1. Para un conocimiento exhaustivo de las políticas de los nuevos usos del tiempo y su implementación en Cataluña, v. Quintana, I. (2010). *Polítiques urbanes del temps. Marc conceptual i operatiu*. Col·lecció Estudis. Sèrie Igualtat i Ciutadania. Diputació de Barcelona, Barcelona.

Aunque las políticas de los nuevos usos del tiempo se han desplegado principalmente en las ciudades, se trata de un ámbito de intervención que interpela a todos los territorios, ya sean urbanos o rurales. La arena de decisión política local está integrada por diversas políticas del tiempo: políticas de conciliación de la vida profesional, familiar y personal; políticas del tiempo en la esfera del trabajo mercantil y políticas familiares, sociales y de cuidado. En este escenario debe tenerse en cuenta que las políticas locales del tiempo tienen una dimensión multinivel, en la medida que desde distintas esferas de decisión (local, regional, estatal y europea) se promueven actuaciones que intervienen en la gestión de los tiempos cotidianos y que repercuten en el régimen de bienestar local.

En Cataluña, algunos municipios de pequeñas dimensiones han empezado a participar en la reflexión sobre los usos de los tiempos cotidianos, y en ciertos casos se están poniendo en marcha intervenciones concretas. Precisamente la voluntad de generar conocimiento sobre las actuaciones desarrolladas en territorios no urbanos generó una investigación, promovida por la Diputación de Barcelona, cuyos resultados presentamos sucintamente en este capítulo.

Esta investigación planteó una doble finalidad. Por un lado, profundizar en un ámbito de conocimiento poco desarrollado que ponía en relación los usos de los tiempos y los municipios pequeños y, por el otro, orientar este conocimiento de forma tal que permitiera explorar, proponer y acompañar el despliegue de políticas de los nuevos usos del tiempo en tales municipios. Los objetivos principales de la investigación dibujaron dos campos de análisis específicos. En primer lugar, profundizar en el conocimiento de los usos del tiempo en los municipios pequeños de la provincia de Barcelona, estudiando las demandas y necesidades que presentan. En segundo lugar, identificar en perspectiva comparada intervenciones y experiencias en la gestión de los usos del tiempo en municipios pequeños.

Marco teórico y metodología

A nivel conceptual y teórico, la investigación se sitúa en el contexto de los estudios del mundo rural y de género. Su objetivo era mostrar como los elementos de territorialidad e identidad local, se asocian en muchos casos a unos usos del tiempo y ritmos cotidianos específicos

que, junto a los valores de protección ambiental y equidad social, configuran ejes de desarrollo local.

Esta dimensión de análisis parecía difícil de poder ser explicada desde las dicotomías clásicas urbano-rural o pueblo-ciudad, en la medida que las profundas transformaciones que en los últimos años han vivido los espacios rurales dibujan nuevos ritmos cotidianos y usos de los tiempos, en muchos casos, similares a los de las zonas urbanas. Era necesario, pues, situar el enfoque en un punto que fuera especialmente sensible a las especificidades territoriales.

Nuestra hipótesis principal de investigación, que guió el análisis empírico, consideraba como diversos factores de orden diverso (económico, social, territorial y de género), podían explicar por qué las condiciones de la vida cotidiana en los municipios pequeños dificultan, en mayor medida, la armonización de los usos del tiempo y la conciliación de los tiempos de la población de estos municipios, si se compara con los municipios de tamaño medio y grande. El estudio de los usos del tiempo cotidiano en los municipios pequeños partía de una realidad social y territorial específica y de unas relaciones de género que condicionan fuertemente la organización cotidiana de los tiempos. Desde esta perspectiva consideramos también como plausibles las hipótesis secundarias que se enumeran a continuación:

1. Los usos de los tiempos cotidianos de muchas mujeres que viven en municipios pequeños son rígidos y están fuertemente condicionados por las relaciones de género.
2. Las variables género y edad tienen un peso relevante en la capacidad de acceder a los servicios y a la movilidad en los municipios pequeños.
3. La distancia efectiva de los municipios pequeños a los centros de producción, formación, consumo y servicios públicos y privados es relevante y está fuertemente condicionada por el grado de autonomía para moverse en el territorio.
4. Ante la escasa dotación de servicios de proximidad en el territorio, la movilidad y el acceso a estos servicios es una cuestión privada que depende del uso del transporte privado.

Para contrastar estas hipótesis de investigación y explorar los usos de los tiempos en los municipios pequeños de la provincia de

Barcelona, se diseñó una metodología de análisis complementaria configurada a partir de técnicas cuantitativas y cualitativas.

En el *análisis cuantitativo* se consideró conveniente seleccionar una muestra de 22 municipios pequeños de la provincia de Barcelona e identificar y estudiar una batería de indicadores que facilitara información sobre el contexto territorial y, en la medida de lo posible, sobre los usos del tiempo en estos territorios. En concreto se seleccionaron un conjunto de indicadores en 6 ámbitos de análisis: 1) indicadores sociodemográficos; 2) indicadores de hogares y familias; 3) indicadores económicos, del mercado de trabajo y usos del tiempo en el ámbito laboral; 4) indicadores de los usos del tiempo en el ámbito doméstico y familiar; 5) indicadores de movilidad y 6) indicadores de servicios de proximidad. Aunque la estadística descriptiva no facilita información sobre el desarrollo social en estas áreas, sí que permitió obtener información de contexto más comprehensiva sobre las tendencias de cambio en estos municipios.

Fue necesario complementar este análisis con una *aproximación cualitativa*, que nos permitió acceder a un conocimiento más elaborado de las percepciones y opiniones de responsables políticos y técnicos de un grupo de municipios pequeños de la muestra seleccionada, tanto sobre los usos como sobre las políticas del tiempo. Se llevaron a cabo un total de 12 entrevistas individuales con los responsables políticos de los municipios y consorcios seleccionados. Por otro lado, se contrastaron opiniones y reflexiones en dos grupos de trabajo específicos (un grupo de técnicos y políticos de municipios pequeños y un grupo de técnicos de diversas áreas de la Diputación de Barcelona), con la finalidad de compartir la diagnosis sobre los usos del tiempo en los municipios pequeños y detectar posibles ámbitos de intervención e instrumentos para las políticas de los usos del tiempo en estos municipios.

Resultados del análisis

La investigación permitió constatar como la diversidad territorial de la provincia de Barcelona muestra economías, mercados de trabajo, pautas residenciales y lógicas de movilidad específicas en cada localidad, que condicionan fuertemente los usos del tiempo. Esta diversidad territorial también se expresa en demandas específicas en

relación a la gestión de los usos del tiempo. En los cambios acontecidos en cada lugar subyace la transformación sociodemográfica de las poblaciones residentes (personas venidas de otros países, nuevos residentes que provienen de áreas urbanas cercanas, residentes secundarios que fijan residencia definitiva en estos municipios, residentes temporales y estacionales, entre otros), así como la distribución de roles y tiempos entre hombres y mujeres, tanto en la esfera laboral como en la esfera doméstica y familiar.

Teniendo en cuenta esta realidad social, la investigación escogió el análisis de un conjunto de experiencias internacionales y estatales que, en la medida que ponían en relación, directa o indirectamente, la gestión de los usos de los tiempos cotidianos con las políticas públicas a promover en los municipios pequeños, facilitaban factores a tener en cuenta en el diseño de futuras intervenciones. El análisis se centró, por un lado, en el movimiento de las *Slow Cities* (ciudades lentas), una iniciativa italiana que ha conseguido reunir a un número significativo de ciudades de tamaño medio y pequeño del todo el mundo que comparten el interés por promover ciudades más habitables, con ritmos de vida más pausados. Por otro lado, se seleccionaron cinco proyectos financiados por el Fondo Social Europeo en el período 2002-2007, que introdujeron la reflexión sobre los usos del tiempo en la planificación y gestión de los territorios rurales.² Por último, se analizó la experiencia de los «Territorios Serenos», un proyecto de desarrollo económico local acordado por diversos territorios de la provincia de Barcelona sustentado en una propuesta de desarrollo territorial sostenible, basada en unos ritmos de vida más pausados en los municipios pequeños.

El análisis empírico evidenció como las transformaciones de orden diverso que afectan a los territorios rurales han sometido a estos espacios a fuertes presiones y cambios en las últimas décadas. Al introducir la perspectiva de la vida cotidiana y los usos del tiempo, poníamos en el centro del análisis la cuestión del bienestar de las personas que residen en estos municipios, y emergieron también

2. «Salir adelante en femenino en el entorno rural»; «Trabajar y ser padres en el entorno rural: un reto para el espacio y el tiempo»; «Tiempo, trabajo y calidad de vida en el espacio rural»; «Territorios por la Igualdad» y el «Proyecto Artever o cómo articular los tiempos de vida en las micro empresas de los entornos rurales».

cuestiones a considerar desde una perspectiva de política pública, como la necesidad de garantizar un acceso igual de las personas a los servicios, recursos y oportunidades del territorio, con independencia de cuál sea su municipio de residencia.

Desde esta perspectiva se constató que lo que hace más visible la dicotomía entre entorno rural y entorno urbano es el acceso de los servicios que podemos considerar básicos. Cuando los costes económicos y personales de acceder a estos servicios son muy distintos para un ciudadano o para otro, en función de cuál sea su municipio de residencia, difícilmente podíamos hablar de igualdad de derechos. Por otro lado, la aproximación al estudio de los municipios pequeños desde la vida cotidiana y los usos del tiempo mostraba las necesidades y demandas de la población de armonizar, conciliar y sincronizar los ritmos cotidianos y los usos del tiempo. Estas necesidades y demandas asociadas a la vida cotidiana debían ponerse en relación con la oferta de servicios de proximidad.

Al mismo tiempo, estas demandas crecientes vinculadas a los usos del tiempo tenían que situarse en el contexto actual en el que el bienestar es una demanda personal y comunitaria articulada alrededor de la vida cotidiana y los espacios de proximidad. En este nuevo escenario, el papel de los municipios pequeños y de las instancias supralocales se configuraba como nuclear y decisivo para el desarrollo de estos territorios y la garantía de una mayor calidad de vida.

Conclusiones

La investigación permitió identificar los factores más relevantes a la hora de pensar políticas públicas para dar respuesta a los nuevos usos del tiempo en los municipios pequeños:

- *El análisis de los usos del tiempo en el territorio.* Es importante conocer la diversidad de ritmos y de usos de los tiempos de la población (según su sexo, edad, origen y clase social), así como detectar los grupos sociales más frágiles y que manifiestan mayores dificultades de armonización de sus tiempos cotidianos. Esto permitirá poner en relación las necesidades de la población, en términos de armonización y conciliación de los tiempos, con la oferta de servicios públicos y privados que pueden facilitar la

gestión del tiempo. Queda apuntada la relevancia del uso del tiempo como factor de equidad social, un extenso campo de intervención que es necesario trabajar con mayor profundidad.

- *La política de planificación y desarrollo del territorio.* Introducir la dimensión del tiempo de vida como eje transversal en la definición del modelo de desarrollo territorial debería ser una prioridad de esta política pública, dado que permite completar una visión de la planificación que, hasta ahora, se ha centrado sobre todo en el desarrollo económico. La reflexión sobre los usos del tiempo permite situar la dimensión social y de la vida cotidiana, introduce la cuestión del bienestar cotidiano y permite orientar las futuras intervenciones en términos de servicios a las personas. Desde esta perspectiva, el género, la edad, el origen y la clase social de las personas adquiere relevancia, por lo que las políticas públicas que deben facilitar el desarrollo territorial, deben tener en cuenta no solo las desigualdades sociales que se manifiestan en el territorio, sino la oferta de servicios y actuaciones que deberían ponerse en marcha para mejorar las condiciones de la vida cotidiana y los usos del tiempo de la población. En este contexto, una política de los nuevos usos del tiempo debería sustentarse, en la concertación y la responsabilidad compartida entre todos los actores del territorio.
- *Las políticas de desarrollo económico local y de promoción de la ocupación.* El modelo de desarrollo local debe poderse definir y explicar no solo en términos de modelo económico (ya sea de crecimiento, de de-crecimiento o sostenible) sino también en el terreno de los ritmos temporales, los usos del tiempo y los estilos de vida de la población que debe ser protagonista y beneficiaria del desarrollo. Esto permite apuntar líneas de intervención, siempre adaptadas a cada territorio, en dos ámbitos clave, la movilidad y la conciliación en el ámbito laboral.
- *Los servicios de proximidad y de apoyo a las familias.* Estas políticas son ya desde hace tiempo objeto de reflexión y actuación en diversos países europeos (sobre todo en el Reino Unido y en Francia), y en nuestro contexto empiezan a configurar un ámbito de intervención específico. Desde la perspectiva de los usos del tiempo, la oferta de este tipo de servicios, ya sean públicos o privados, es clave, pues configura una determinada organización de los tiempos sociales que, a su vez, impacta sobre la propia

atracción y dinamización del territorio. Por todo ello se considera esencial garantizar la igualdad de derechos de los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a estos servicios, con independencia de cuál sea su municipio de residencia.

- Finalmente, *la gestión de los servicios públicos en general*. En este terreno hemos detectado experiencias interesantes, como la introducción de nuevas formas organizativas (consorcios, mancomunidades, descentralización de servicios, itinerancia de servicios, adaptación a la demanda y flexibilización y nuevos horarios), la promoción de una mayor flexibilidad, o el desarrollo de nuevos sistemas de información. En todos los casos se pretende que los servicios públicos sean más próximos y accesibles a la ciudadanía.

En la tabla de la página siguiente se sintetizan estos ámbitos de reflexión y de intervención que hemos destacado como prioritarios y se subrayan los elementos que deberían incorporarse desde la perspectiva de la vida cotidiana, el género y los usos del tiempo.

Es relevante situar este conjunto de propuestas en el marco de las dificultades y los retos a los que tienen que hacer frente los responsables políticos y técnicos de los ayuntamientos. El estudio cualitativo llevado a cabo en municipios pequeños, basado en entrevistas a políticos y técnicos locales, ha permitido identificar un conjunto de factores específicos que habría que tener en cuenta a la hora de intervenir públicamente en los usos del tiempo.

- En primer lugar, los municipios pequeños se han transformado notablemente en los últimos años. En muchos casos, reside nueva población que procede de entornos urbanos, con expectativas y demandas elevadas sobre los servicios en el territorio y con notables dificultades de conciliación estrechamente vinculadas a las pautas de movilidad y la ubicación de servicios en el territorio. Es muy relevante el número de familias formadas por parejas biactivas con hijos o personas mayores a su cargo, que tienen una movilidad obligada por el trabajo y que expresan dificultades de conciliación en su vida cotidiana. Ante esta situación, la familia y las redes sociales y de apoyo juegan un papel clave en la conciliación de los tiempos.

CUADRO 1
ÁMBITOS DE REFLEXIÓN Y DE INTERVENCIÓN PARA LA GESTIÓN
DE LOS NUEVOS USOS DEL TIEMPO EN LOS MUNICIPIOS

Ámbitos de reflexión e intervención	Elementos a incorporar desde perspectiva de la vida cotidiana, género y usos del tiempo
1) Diagnóstico de los usos del tiempo en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> – Diversidad de ritmos y usos del tiempo de la población (género, edad, origen, clase social) – Identificación de los grupos sociales más frágiles – Detectar necesidades de la población vinculadas a servicios de proximidad
2) Tiempo y planificación del territorio	<ul style="list-style-type: none"> – Tiempo de vida como eje transversal de la planificación – Servicios a las familias como factor de atracción y dinamización del territorio – Concepto de calidad de vida asociado a los usos del tiempo
3) Tiempo y desarrollo económico local	<ul style="list-style-type: none"> – El modelo de desarrollo local implica ciertos ritmos y estilos de vida – Heterogeneidad de los territorios – Concertación territorial ampliando la red de actores – Nuevas políticas de movilidad – Impulso y despliegue de las políticas de conciliación – Políticas del tiempo en las empresas (jornadas laborales y horarios) – Formación en usos del tiempo y vida cotidiana a políticos, técnicos, empresas y sindicatos
4) Tiempo y vida cotidiana	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo de servicios de apoyo a las familias en el territorio – Despliegue de servicios de proximidad en el territorio
5) Tiempo y gestión de los servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> – Nuevas formas organizativas en la gestión de los servicios (flexibilidad, descentralización, itinerancia, adaptación horaria) – Promover el uso de recursos territoriales compartidos – Uso TIC/sistemas de información para agilizar gestiones y trámites – Fórmulas de cooperación público-privada

Fuente: elaboración propia.

- En segundo lugar, las políticas de movilidad se configuran como un espacio de intervención preferente, teniendo en cuenta que la oferta de transporte público es habitualmente escasa y deficiente. En este sentido se están considerando fórmulas innovadoras, públicas o de base cooperativa, para facilitar el acceso a los espacios que ejercen mayor centralidad territorial (vehículo compartido, servicios de taxi a la demanda, vehículos adaptados, entre otras). Una de las necesidades más imperiosas es posibilitar los desplazamientos de las poblaciones más frágiles (personas mayores, jóvenes e infancia) a los centros urbanos en los que se concentra la oferta de servicios públicos y privados especializados.
- En tercer lugar, los modelos de intervención y las actuaciones desplegadas en las ciudades no sirven si se intentan aplicar de forma mimética en una realidad diversa de municipios pequeños. En estos municipios los recursos económicos son escasos y hay poca capacidad de generar ingresos propios. Por otro lado, los equipos técnicos municipales están infradotados o son muy precarios, lo que dificulta la aportación de conocimiento más específico capaz de dar respuesta a las nuevas necesidades expresadas por la población. Una forma de compensar estas debilidades es aprovechar el normalmente elevado nivel de capital social disponible, por la vía de implicar a la población en la definición e implementación de las estrategias de desarrollo. En este terreno se apunta como buena práctica el aprovechamiento de espacios de encuentro y participación ya existentes.
- En cuarto lugar, la mejora de la oferta de equipamientos y servicios se tiende a buscar por la vía de promover fórmulas flexibles e innovadoras de gestión, que logren corresponsabilizar a todos los agentes del territorio, tanto públicos como privados. De hecho, en los municipios pequeños se detecta una relativamente elevada flexibilidad y adaptación de los servicios públicos a las demandas de la población. Las limitaciones en la oferta de servicios se ven compensadas, en cierta manera, por la proximidad entre los políticos locales y la ciudadanía, así como por la fortaleza de las redes informales de atención y cuidado. También podemos hablar, en sentido metafórico, de «servicios a medida» y «llave en mano», dado que en muchos

casos la propia ciudadanía interviene efectivamente en el diseño y gestión de servicios, equipamientos y actividades. En muchos casos, los espacios municipales son muy polivalentes y dan salida a algunas de las necesidades expresadas por la población, como por ejemplo el uso de las instalaciones deportivas de los centros educativos fuera de horario escolar.

- En quinto lugar, se detecta la preocupación por promover una gestión más racional de los recursos y de los servicios públicos, asumiendo que no todos los municipios pueden tener todos los servicios que desearía la población. A la vez, se defiende la necesidad de garantizar el acceso de la población que reside en estos municipios a los servicios básicos, teniendo en cuenta, sobre todo, a aquella población que tiene menor autonomía y mayores dificultades de acceso. Aquí surge la cuestión de cuál debería ser la escala de planificación adecuada para garantizar servicios que faciliten la vida cotidiana, teniendo en cuenta además que estos servicios también pueden dinamizar el territorio social y económicamente. En definitiva, es necesario determinar cuáles son los servicios que deben considerarse de proximidad y cuál debería ser la distancia idónea a recorrer por los ciudadanos de los municipios pequeños para acceder a los mismos.
- En sexto lugar, la mayoría de las decisiones clave deberían tomarse a nivel supramunicipal, en muchos casos, para la intervención e implementación de las políticas públicas. En este terreno se valoran positivamente las experiencias de los consorcios formados por entes locales.³ Estas organizaciones hacen posible el despliegue de servicios en el territorio, facilitando un mejor acceso a los mismos. Los servicios que en mayor medida se han desarrollado bajo esta fórmula de gestión están vinculados a las políticas de desarrollo y ocupación. También se detectan intervenciones destacadas en el ámbito escolar y en la política de atención a las familias (servicios sociales). Como aspectos negativos hay que tener en cuenta la rigidez que, en

3. En Derecho administrativo un consorcio es una organización de derecho público entre una o más entidades públicas —Administración— y uno o más sujetos u organizaciones de Derecho Privado (<http://es.wikipedia.org/wiki/Consortio>).

algunos casos, presentan estas estructuras, las dificultades de financiación, la poca implicación de agentes privados así como el conflicto latente que pervive en estos espacios de concertación, en la medida que hay distintos intereses políticos en juego.

- En séptimo y último lugar se constata como, en el marco de las políticas de desarrollo local, aún está por incorporar una reflexión sobre las políticas de conciliación que tenga en cuenta la diversidad de jornadas laborales y los usos del tiempo en el mercado de trabajo. Por un lado, hay una parte de la población ocupada en determinados sectores económicos que tiene jornadas extensas (sector agrario vinculado a la economía familiar, sector turístico y comercio); la población ocupada en el sector industrial mantiene jornadas de trabajo por turnos y en horarios atípicos, mientras que otra parte importante de la población está asalariada en el sector servicios donde debe atender jornadas completas y partidas que, en muchos casos, se rigen por una fuerte estacionalidad.

En conclusión, las políticas de los nuevos usos del tiempo en los municipios pequeños son un reto pendiente cuya resolución requerirá de mayores compromisos políticos, complicidades ciudadanas e investigación social.

IV. POLÍTICAS LOCALES DE CONSUMO PARA SUPERAR EL IDEAL HIPERCONSUMISTA*

Ramon Canal

¿De dónde venimos? Sociedad de consumo, consumerismo y protección del consumidor

El consumo es un hecho necesario e inherente a la vida. Todas las personas tienen necesidades fundamentales que deben ser cubiertas para garantizar su supervivencia y su bienestar. Ahora bien, tanto el rango establecido entre dichas necesidades, como sobre todo el coste y la forma de satisfacerlas, pueden variar notablemente y configurar modelos distintos de sociedad, como de hecho hemos conocido a lo largo de la historia.

La revolución científica e industrial iniciada en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII abrió una larga etapa de innovación tecnológica y de crecimiento de la producción y de la renta que, a su vez, propiciaron un aumento continuado del consumo, en cantidad, calidad y diversidad. A pesar de los reveses sufridos en fases de crisis y de conflictos bélicos, así como de las pautas estructurales de desigualdad (de clase, territoriales, étnicas, de género) propias del sistema de producción capitalista, las sociedades occidentales fueron configurándose, cada vez más, como sociedades llamadas «de consumo»; es decir, como sociedades en las cuales el consumo de bienes y servicios comercia-

* Este capítulo es fruto de la investigación encargada por el Área de Salud Pública y Consumo de la Diputación de Barcelona, editada en: Brugué, Q., Canal, R. y Marquilles, B. (2010): «Informe sobre les polítiques locals de consum a la província de Barcelona (1999-2008)», Diputació de Barcelona, Col. Documents de Treball, Sèrie Desenvolupament Econòmic 11.

lizados —cada vez más intenso y extenso— juega un papel central, estructurador de la vida de las personas y las comunidades.

El modelo de sociedad de consumo alcanzó su cénit en la segunda mitad del siglo XX, en paralelo con el desarrollo del llamado Estado de bienestar. Junto al seguro frente a las situaciones de riesgo social y el despliegue de servicios públicos en ámbitos esenciales como la educación y la sanidad, aparece el compromiso de los poderes públicos hacia la protección de los ciudadanos en tanto que consumidores de bienes y servicios. Hablamos de protección frente a posibles abusos por parte de los productores y/o vendedores, ya sea por la comercialización de productos defectuosos o fraudulentos, la imposición de condiciones abusivas, el uso de cláusulas ocultas u otras malas prácticas.

En un contexto de amplísimo consenso social en torno al consumo no resulta extraño que el término inglés *consumerism* sea utilizado tanto para designar el apoyo al consumismo como forma de vida, como al movimiento social nacido para defender los derechos de los consumidores. El «consumerismo» enfatiza la relación directa entre el consumidor individual y el proveedor, y su objetivo no es otro que empoderar al consumidor, a partir de la defensa de sus derechos y de la imposición de determinados deberes en la parte oferente, ya sea productora o comercial. Todo ello presupone la implantación de organismos, normativas, programas y servicios que garanticen que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos como consumidores, en forma de protestas, reclamaciones o denuncias.

En España, el mandato constitucional de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios y proteger la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos (Artículo 51 CE) determina un conjunto de competencias en materia de consumo que son ejercidas, esencialmente, por las comunidades autónomas. No obstante, la legislación estatal de régimen local reconoce a los municipios el derecho a actuar de forma complementaria en materia de defensa de los consumidores y usuarios (Art. 25.g. Ley 2/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local), pudiendo contar para ello con la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las respectivas diputaciones provinciales.

A finales de los años ochenta se inició el despliegue de las políticas locales de consumo, cuyo mayor exponente fueron las oficinas locales

de información y atención al consumidor, dotadas de una doble finalidad: 1. Informar y orientar a los consumidores sobre el ejercicio de sus derechos. 2. Recibir denuncias y reclamaciones de los consumidores para remitirlas a las entidades u organismos correspondientes. Se trata, esencialmente, de una política anclada en el paradigma consumerista. Una política que, por lo demás, no ha sido ni de las más prioritarias ni de las más visibles en la inmensa mayoría de municipios, si bien es cierto que el interés por ella ha ido creciendo progresivamente.¹

¿Hacia dónde vamos? Exacerbación, crisis y cuestionamiento de la sociedad del hiperconsumo

En el último tramo del siglo XX, el modelo de sociedad de consumo se vio alterado por dos líneas de cambio simultáneas pero prácticamente opuestas.

- Por un lado, las corrientes ideológicas y políticas neoliberales, defensoras de una política económica de la oferta que, a la vez que aboga por una drástica reducción del gasto público, ensalza un consumismo privado desprovisto de cualquier consideración social. La pérdida de poder adquisitivo de amplias capas sociales, asociada a la reducción de ayudas públicas y a la contención salarial, se intenta compensar mediante una reducción de la carga fiscal y, cada vez más, mediante la expansión del crédito.²
- Por otro lado, en algunos sectores sociales se va tomando conciencia del peligro de agotamiento de los recursos naturales y de deterioro ambiental irreversible que conlleva el modelo económico vigente. Si hasta los años sesenta-setenta el ideal normativo fue conseguir el máximo consumo posible para todos, y la misión de la política proteger a los consumidores de las empresas, a partir de entonces emerge la visión alternativa del máximo consumo compatible con la sostenibilidad social y ecológica.

1. Entre 1999 y 2008 los municipios de la provincia de Barcelona con concejalía de consumo pasaron de 36 (11,6%) a 88 (28,3%).

2. Algunos autores consideran el sostenimiento de la demanda agregada a través del crédito hipotecario y de consumo a particulares una especie de «keynesianismo privatizado» (Crouch, 2008).

Durante años estas dos líneas de pensamiento corren paralelas, a pesar de encuentros ocasionales facilitados mediante el uso (y abuso) del concepto «desarrollo sostenible». En términos generales, el ideal *hiperconsumista* (Lipovetsky, 2007; Bauman, 2007) se impone y llega a casi todos los estratos sociales. El caso de España es especialmente significativo: Tras encadenar una larga década (1996-2007) de crecimiento del consumo privado a una media del 4% anual, la imagen de una prosperidad sin fin conquista el imaginario colectivo, a pesar de la persistencia de las desigualdades sociales y de la precarización del trabajo.

Pronto supimos que la imagen estaba trucada, y que buena parte de lo consumido se había pagado a precios hinchados y a cuenta del futuro. Además, poco se había hecho para abordar las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza. Aún estamos conociendo y comenzando a asumir los efectos colaterales de esta monumental huída hacia delante. Y no hay un consenso en el interior de las élites políticas, económicas ni incluso académicas sobre el rumbo a seguir para recuperar el país. Ante una economía en situación crítica por sobreendeudamiento y pérdida de competitividad no queda claro si la prioridad es consumir o ahorrar, si mantener las pautas de consumo o cambiarlas radicalmente. La incertidumbre y la potencia de los intereses que están en juego sitúan a la política de consumo en un mapa ideológico y político de alta complejidad, que en muchos casos atraviesa los campos políticos tradicionales.

En todo caso parece claro que la crisis está modificando el significado del consumo en amplias capas sociales,³ lo que a su vez podría impulsar transformaciones de muy amplio calado. Se abre pues una ventana de oportunidad para una nueva política de con-

3. Los expertos en *márqueting* nos ponen en la pista sobre las grandes tendencias. «... els consumidors de les generacions que ara tenen a partir dels 25 anys seran ni-ni en el futur. Ni renda per gastar, ni crèdit que vulguin demanar. Anar tirant i qui dia passa any empeny (...) Ens haurem d'inventar una economia que no es basi en el creixement individual del consum (...). Les estratègies de *màrqueting* de les empreses es trobaran amb la pitjor de les parets: la indiferència d'uns ciutadans per als quals la promesa de la felicitat a través del consum ha fracassat estrepitosament»: (Galí, J.M.: «S'acosta el consumidor ni-ni-ni-ni», diario *ARA*, suplemento *ARA Emprenem*, 26 de febrero de 2012, p. 12.

sumo, también en el ámbito local, cuyas bases intentaremos situar en los próximos apartados. Los poderes públicos no pueden eludir su responsabilidad a la hora de pilotar estos cambios. Sus estrategias de respuesta —o la ausencia de las mismas— suponen siempre una determinada priorización de valores.

Criterios básicos para la reconfiguración de las políticas locales de consumo

Redefinición del problema

Para abordar correctamente un problema es necesario partir de una definición del mismo que tenga en cuenta todos sus aspectos esenciales. En este sentido, consideramos que actualmente el consumo como problema presenta cuatro dimensiones claramente diferenciadas:

1. El problema se origina por la dificultad de acceder al consumo de determinados bienes y servicios considerados básicos (alimentos, vivienda, sanidad, educación, transporte, entre otros) por parte de determinados individuos o grupos sociales. Aunque podríamos considerarlo el problema más grave en cuanto al consumo, normalmente no se lo vincula con la política de consumo *strictu sensu*, sino con la política económica o con la política social. Entre las causas del problema podemos destacar la desigualdad en la distribución de la renta y las restricciones en el acceso al crédito. Sus consecuencias son, principalmente, la pobreza y un bajo nivel de desarrollo humano.
2. El problema se origina cuando determinados proveedores de bienes y servicios hacen cosas que pueden resultar perjudiciales para los consumidores, bien sea escatimando en cantidad o calidad del producto, o engañando sobre sus características, o imponiendo cláusulas abusivas, o incumpliendo los compromisos de garantía, o no aportando información relevante, etc. El problema es definido como la desprotección del consumidor, causada por una asimetría de poder entre empresas y consumidores. La principal consecuencia de esta desprotección, además de una pérdida tangible de calidad de vida, es la desconfianza hacia las empresas y el sistema económico

en su conjunto, lo que puede resultar muy disfuncional para el sistema.

3. El problema se origina porque los ciudadanos no disponen de suficiente información (porque no la buscan, o porque no es fácilmente accesible) ni reflexionan suficientemente sobre los principales aspectos a considerar en el momento de consumir determinados bienes y servicios, o sobre los beneficios y/o perjuicios individuales que les pueden reportar determinadas prácticas de consumo. El problema es definido como la falta de racionalidad individual (económica) del consumidor, causada por el crecimiento de la oferta y de la complejidad tecnológica y funcional de los bienes y servicios disponibles para el consumo, así como por las (malas) prácticas de la publicidad. La consecuencia de todo ello es un despilfarro de los recursos personales, a través de un consumo irracional (se consume demasiado, o demasiado caro, se pierden oportunidades, etc.).
4. Finalmente, podemos considerar que el problema se origina cuando los ciudadanos no obtienen suficiente información ni reflexionan suficientemente sobre las implicaciones colectivas de sus actos individuales de consumo, especialmente de las externalidades de tipo económico, social y medioambiental, positivas o negativas, que pueden generar. Estos impactos también pueden acabar revirtiendo, lógicamente, en el propio consumidor, ya que este también forma parte de la sociedad. La falta de racionalidad colectiva del consumidor, que hasta ahora ha resultado bastante funcional para el modelo de sociedad consumista, tiene como consecuencia una fuerte reducción de la calidad de vida a medio y largo plazo, por el deterioro progresivo de las condiciones sociales y medioambientales.

Podemos situar las cuatro dimensiones en la confluencia de dos variables clave: individual frente a colectivo y material frente a inmaterial.

- Por un lado, hay problemas que siguen una lógica individualista: suelen afectar a los individuos en tanto que tales y difícilmente llegan a ser planteados como problemas colectivos o sociales. En este espacio se encuentran la desprotección del consumidor y

la falta de racionalidad individual en el consumo. Otros, por el contrario, habitualmente son planteados más como problemas colectivos, de la comunidad. Nos referimos aquí a la dificultad de acceso al consumo básico y a la falta de racionalidad colectiva en el consumo.

- En cuanto a la segunda variable, es más compleja y necesita cierta aclaración: un problema «material» es aquel que se resuelve, normalmente, con la (re)distribución de derechos y/o de recursos, ya sean rentas, subvenciones, indemnizaciones, etc. Un problema inmaterial, por el contrario, es aquel que precisa para su resolución de cambios en la conciencia, los valores y las actitudes.

TABLA 1
LAS DIMENSIONES DEL CONSUMO COMO PROBLEMA

	Material (problema de recursos)	Inmaterial (problema de valores, ideas y actitudes)
Comunitarismo	1. Dificultad de acceder al consumo	4. Déficit de racionalidad colectiva
Individualismo	2. Desprotección del consumidor	3. Déficit de racionalidad individual

Fuente; elaboración propia.

Redefinición de los objetivos

Los ciudadanos cada vez son más conscientes de sus derechos como consumidores, pero también son cada vez más los que saben que sus actos de consumo les otorgan poder; un poder que individualmente es escaso pero que colectivamente puede llegar a ser imparable. Se ha trabajado mucho para conseguir que los consumidores fueran conscientes de sus derechos. A partir de ahora habría que trabajar, también, para que sean conscientes de su poder y de la responsabilidad que ello implica. Los consumidores deberían conocer y aceptar que, de una forma u otra, sus derechos como consumidores están vinculados con los derechos de los demás consumidores, con los

derechos de los productores y con los derechos de las generaciones futuras, empezando por la de sus propios hijos.

TABLA 2
TRES IDEAS CLAVE PARA REENFOCAR
LAS POLÍTICAS DE CONSUMO

	Material	Inmaterial
Comunitarismo	+ acceso al consumo	+ racionalidad colectiva
Individualismo	+ protección formal al consumidor	+ racionalidad individual

1. Cuestionar el individualismo, reforzando lo comunitario	<div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> </div>	<div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> </div>
--	--	--

	Material	Inmaterial
Comunitarismo	+ acceso al consumo	+ racionalidad colectiva
Individualismo	+ protección formal al consumidor	+ racionalidad individual

2. Cuestionar el materialismo, reforzando lo espiritual	<div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> </div>	<div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> </div>
---	--	--

	Material	Inmaterial
Comunitarismo	+ acceso al consumo	+ racionalidad colectiva
Individualismo	+ protección formal al consumidor	+ racionalidad individual

3. Del énfasis en los derechos al énfasis en el poder	<div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> </div>	<div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> <div></div> </div>
---	--	--

Fuente; elaboración propia.

Si la austeridad se plantea como un juego de suma cero, con ganadores y perdedores, pero manteniendo los mismos patrones de consumo, solo aportará dolor. En cambio, si se plantea como una oportunidad para desprenderse del peor lastre acumulado en la época hiperconsumista y centrarse en lo esencial para el buen vivir, es probable que la adaptación hacia modelos de consumo responsable y sostenible pueda salir adelante con la intensidad y la rapidez que necesitamos para garantizar la viabilidad de las sociedades humanas a largo plazo.

Por todo ello, frente a la triple crisis (económica, ecológica, sociopolítica), creemos que las políticas de consumo deberían enfocarse a partir de tres ideas clave:

1. Cuestionar el individualismo, reforzando las respuestas comunitarias.
2. Cuestionar el materialismo, reforzando el cambio de valores, ideas y actitudes.
3. Trascender los derechos del consumidor para reforzar el *poder* de un consumidor responsable e informado.

Este planteamiento no implica negar ni el individuo, ni las necesidades materiales, ni los derechos de la ciudadanía, pero pone el énfasis en aquello que más nos falta actualmente para llegar a una situación de equilibrio. Necesitamos un consumidor que también ejerza activa y conscientemente de ciudadano, para avanzar hacia modelos de producción, distribución y consumo más sostenibles en todos los sentidos.

Puede parecernos una visión un punto romántica, o decididamente utópica, pero la magnitud de los problemas no admite rebajas en el nivel de ambición. Si lo conseguimos ¿qué aspecto podría tener tal futuro? El informe «Cities of the Future», publicado por la Unión Europea, nos da algunas pistas:

New consumption patterns have been adopted in 2050. Convenience stores have relocated throughout the cities and malls have vanished from city outskirts. Weekly fruit and vegetable markets have experienced a boost. Specialised stores can be found in city centres, and much of the market for household equipment is found online.

Logistics have been improved: mail delivery is purely electronic, but goods delivery has expanded while car use diminishes. Agricultural land is used to produce not only food, but also materials and energy. Meat production has decreased while vegetarian and low meat diets have increased. (European Union: 2011: 43)

Redefinición de los contenidos

Para abordar problemas complejos y plantearse objetivos políticos ambiciosos las políticas públicas deben ser capaces de plantear respuestas de tipo muy diverso, reactivas, preventivas y estratégicas,

TABLA 3
**POLÍTICAS PÚBLICAS REACTIVAS, PREVENTIVAS
Y ESTRATÉGICAS**

Variables	Políticas reactivas	Políticas preventivas	Políticas estratégicas
Finalidad	Dar respuestas inmediatas para detener, reducir y / o resarcir los daños causados por un problema que no se ha podido evitar	Prevenir un problema potencial ya conocido, antes de que se convierta en un problema real y pueda causar daños	Generar escenarios sociales e institucionales que impidan o reduzcan fuertemente la probabilidad de que un problema emerja
Perspectiva temporal	Corto plazo	Medio plazo	Largo plazo
Evaluación	Asequible	Compleja	Muy compleja
Implicación de otros sectores sociales	Mínima	Necesaria en muchos casos	Imprescindible
Transformación de la realidad	Superficial: se corrigen momentáneamente los aspectos no deseados del problema	Más profunda pero frágil: cambian los comportamientos expresados	Completa: cambian las mentalidades y las estructuras
Principales ventajas	Simplicidad, rapidez, evaluabilidad	Debilitamiento de las causas del problema	Resolución o transformación del problema
Principales inconvenientes	No resuelven el problema	Alto coste, posibles efectos colaterales	Complejidad, resultados a largo plazo

Fuente; elaboración propia.

TABLA 4
PROBLEMAS, INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS DE CONSUMO

Problema	Políticas reactivas	Políticas preventivas	Políticas estratégicas
Dificultad de acceso al consumo básico	<p>Ayudas puntuales (vales o cheques) para la adquisición de bienes básicos</p> <p>Apoyo a las entidades de asistencia social.</p> <p>Medidas fiscales progresivas: exenciones IRPF a rentas bajas, tipos de IVA reducidos para productos básicos, etc.</p>	<p>Medidas para combatir la inflación.</p> <p>Regulación del crédito: prohibición de prácticas temerarias, bonificación de tipos de interés.</p> <p>Provisión de servicios básicos y de interés público gratuitos a bajo coste: educación, asistencia sanitaria, transporte</p>	<p>Cambio estructural en las políticas fiscales, revisando los criterios de equidad y los incentivos.</p> <p>Impulso a la educación y la formación a todos los niveles, para impulsar la creatividad y la productividad.</p> <p>Fomento de la economía social: cooperativas y responsabilidad social corporativa.</p> <p>Corresponsabilización de la sociedad con el problema: creación y liderazgo de redes para la inclusión social.</p>
Desprotección del consumidor	<p>Atención a las personas afectadas: tramitación de quejas y reclamaciones</p> <p>Mediación y arbitraje</p> <p>Apoyo jurídico</p> <p>Regulación de las indemnizaciones y resarcimientos</p> <p>Inspecciones punitivas: denuncias...</p>	<p>Regulación de derechos y deberes de las partes implicadas en el consumo</p> <p>Inspecciones informativas a las empresas en general</p> <p>Fomento de la adscripción de las empresas al sistema de arbitraje</p> <p>Sistema de información sobre derechos y deberes a consumidores y empresas</p>	<p>Fomento de la autorregulación en las partes implicadas en el consumo: códigos de conducta, ombudsmen...</p> <p>Regulación y promoción de un sistema de demandas colectivas (class actions)</p> <p>Instrumentos de certificación de la calidad</p> <p>Impulso a la calidad en el sector público</p>
Déficit de racionalidad individual del consumidor	<p>Atención a las personas afectadas: aclaraciones y recomendaciones para que el problema no se repita</p> <p>Medidas paliativas de los problemas más graves (moratorias de cuotas, declaración de quiebra...)</p>	<p>Campañas sobre consumo racional</p> <p>Actividades formativas sobre consumo racional, dirigidas a los diversos colectivos sociales</p> <p>Regulación de la publicidad</p>	<p>Incorporación de la formación en consumo responsable y sostenible en el currículo escolar y la empresa</p> <p>Fomento de la economía social: cooperativas de todos los sectores y responsabilidad social corporativa.</p>
Déficit de racionalidad colectiva del consumidor	<p>Apoyo a las acciones de movilización y protesta. (Por ejemplo, un ayuntamiento cede el uso de un equipamiento municipal a una plataforma local de protesta contra la construcción de una autovía).</p>	<p>Campañas informativas sobre consumo responsable y sostenible en el ocio, en la compra diaria, en el hogar...</p> <p>Apoyo a las cooperativas y las entidades que trabajan en esta línea.</p>	<p>Incorporación de los criterios y prácticas de la sostenibilidad en el sector público</p> <p>Fomento de buenas prácticas de reducción, reutilización y reciclaje</p> <p>Promoción de alternativas menos consumistas que sean viables: car-sharing, biking, ocio...</p>

Fuente; elaboración propia.

pensadas respectivamente para el corto, el medio y el largo plazo. No se pueden ignorar las necesidades del presente apelando al futuro, pero tampoco podemos sacrificar el futuro destinando todos los recursos a reaccionar ante las emergencias. El reto está en coordinar y dosificar adecuadamente las tres perspectivas. Es muy importante que las políticas reactivas, por ejemplo, no vayan en contra de la estrategia a largo plazo.

Por otra parte, es necesario implicar a los distintos niveles de la administración, reforzando en la medida de lo posible el rol de los entes locales. Finalmente, también se requiere ir más allá de un instrumentario estrictamente público, buscando una combinación adecuada de instrumentos verticales, basados en la autoridad formal-legal, y horizontales, basados en instrumentos como el mercado y la participación del tercer sector. La tabla cuatro muestra una panoplia de actuaciones posibles para el conjunto de los poderes públicos.

Propuestas para avanzar hacia el nuevo modelo de políticas locales de consumo

En España la descentralización local se quedó a medio camino y los gobiernos locales trabajan con un marco competencial y, sobre todo, financiero muy limitados. Con todo, su implicación en este campo de política pública no solo es posible, sino que además resulta necesaria pues sin un enfoque de proximidad, las perspectivas de cambio son casi nulas. Por ello queremos finalizar el capítulo con un conjunto de propuestas con las que los ayuntamientos pueden empezar a construir una política de consumo adaptada a los tiempos y las necesidades actuales:

- Adoptar una política coherente de consumo responsable a todo el Ayuntamiento, que sirva de ejemplo e impulso al conjunto de la sociedad. Esta política implicaría, entre otras cosas (atención al consumidor, compra pública ética, cláusulas sociales, consumo sostenible...), un compromiso muy fuerte hacia la calidad de la atención a los ciudadanos en tanto que consumidores/usuarios de los servicios públicos locales.
- Crear (o en su caso reforzar) la concejalía de consumo, con la finalidad de liderar esta política y articular internamente

su dimensión transversal, a través de un liderazgo relacional, activo y comprometido, pero a la vez dispuesto a renunciar al protagonismo.

- Abrirse a los agentes sociales vinculados con el consumo, sin reservas y con la voluntad de generar relaciones de confianza a largo plazo. Se trata de abrirse a la coproducción de determinadas políticas y determinados servicios, de compartir o ceder espacios al tercer sector, a cambio de reforzar aquellos puntos donde tenga más sentido la gestión directa, como la regulación y la inspección.
- Promover en los agentes sociales las lógicas de autonomía y responsabilidad: creación de redes, establecimiento de códigos y prácticas de autorregulación en campos como la certificación, la inspección y el control. En este punto, resulta esencial el apoyo de las asociaciones empresariales.
- Premiar las buenas prácticas en materia de consumo que se desarrollen en el ámbito local, Se promovería la innovación y el buen hacer en todos los campos: económico, social y político.
- Promover la aparición y la consolidación de dinámicas de colaboración intra e intermunicipales. En este sentido, convocar ayudas dirigidas a proyectos necesariamente compartidos entre dos o más municipios y otra a proyectos necesariamente compartidos entre dos o más tipos de actores, institucionales, empresariales y sociales.
- Profundizar en la línea de la educación y la formación en el consumo como parte integrante del desarrollo integral de la persona, con especial consideración a la necesidad de promover un consumo responsable. Concertar las acciones locales con las de administraciones de nivel superior.
- Redactar y llevar a cabo un plan de formación destinado a personas que, de una forma u otra, ejercen funciones educadoras y/o de liderazgo social: docentes, cargos electos, directivos de la administración, dirigentes asociativos, etc.
- Implementar acciones de educación en el consumo dirigidas específicamente a los jóvenes, utilizando medios cercanos y expresivos (nuevas tecnologías, teatro, artes plásticas...).

V. REDES DE INTERCAMBIO Y ACCIÓN PÚBLICA: EL CASO DE BARCELONA*

Gemma Ubasart

Introducción ¿De qué hablamos?

Con el término «redes ciudadanas de intercambio» identificamos aquí cuatro tipos diversos de experiencias: los bancos de tiempo, las redes de intercambio de conocimientos, las redes de intercambio de bienes y las cooperativas de consumo agroecológico. En algunos casos la diferencia entre estas iniciativas es clara, en otras la frontera es más difusa. A veces las encontramos operando bajo el paraguas legal de una asociación, mientras que los casos más consolidados se han dotado ya de una personalidad jurídica propia. Se ha considerado relevante apuntar los orígenes y motivaciones de cada una de ellas, entendiendo en todo caso que las dinámicas sociales son complejas y que toda tipología es una simplificación de la realidad.

Como veremos, iniciativas de este tipo no son nuevas en la ciudad de Barcelona; las pioneras cuentan con ya con un par de décadas de existencia. Lo más destacable del período actual es la rápida proliferación de las redes, así como el hecho de que, en bastantes casos, estas se erigen en catalizadoras de nuevas dinámicas asociativas

* Las páginas que siguen han sido elaborado a partir de los resultados obtenidos de la investigación sobre «Bancos de tiempo, redes de intercambio y cooperativas de consumo agroecológico» encargado por el Ayuntamiento de Barcelona al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). En ella han participado Raimon Ràfols y Esther Vivas, y ha sido coordinada por Gemma Ubasart.

y relacionales en el territorio, contribuyendo así a la construcción de capital social. Valores como la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad, la transparencia y la responsabilidad se encuentran en la base de estas experiencias. Apostando por la confianza y la ayuda mutua, las redes de intercambio pretenden extender y reforzar los vínculos ciudadanos.

Tipología de las redes de intercambio

Bancos de tiempo

Los bancos de tiempo pueden definirse como:

Bancos que no acumulan dinero ni ofrecen dinero con el interés correspondiente. Su filosofía principal es la de ofrecer la posibilidad de intercambio de servicios entre las personas socias, no necesariamente de forma directa o inmediata, sino cuando estas lo necesitan. (Llena, 2009: 6; en: Recio/Méndez/Altés)

Las personas que participan de estas experiencias ofrecen su tiempo a otras personas, miembros también del banco, a las cuales prestan determinados servicios, a cambio de una contrapartida equivalente por parte de otros miembros del banco. Cabe destacar que en este tipo de iniciativas el factor tiempo es más relevante que el tipo de servicio prestado. La unidad de medida de los intercambios es la hora y todos los servicios son valorados por igual. Entre los servicios que se ofrecen se encuentran pequeñas reparaciones domésticas, traducciones, sesiones de masajes, clases de cocina, acompañamiento de personas dependientes y un largo etcétera.

En la ciudad de Barcelona el primer banco del tiempo que aparece es el Banc Solidari d'Intercanvi de Feines i Serveis, iniciativa impulsada por la Asociación de Vecinos de l'Esquerra de l'Eixample y por la Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona (FAVB) en el año 1990. Después de esta iniciativa surgida en el seno del movimiento vecinal, la asociación Salut i Família dio un impulso a la creación de bancos del tiempo a través del proyecto «Compartir: promoviendo el reparto del tiempo entre hombres y mujeres», desarrollado en el marco del Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la UE

(1997-99). Con apoyo municipal, formalizado mediante un convenio entre la entidad y el Ayuntamiento de Barcelona, Salut i Família auspició la creación de seis bancos del tiempo que han permanecido activos hasta el momento actual. Por último destacar el surgimiento en el distrito de Les Corts de dos iniciativas independientes de las anteriores, el Banc d'Intercanvi de feines i serveis y el Banc solidari de serveis gratuïts.

Los bancos de tiempo que tenemos actualmente en Cataluña se inspiran en los que se crearon en Italia en el marco de los debates feministas sobre las políticas de tiempo. En dicho país hasta los años setenta y ochenta del siglo XX el reparto equitativo del tiempo solo se discutía en relación con la esfera productiva,¹ quedando al margen de ello la esfera reproductiva. La búsqueda de respuestas más allá del ámbito laboral, en lo comunitario y lo doméstico, llevó precisamente a la creación de los primeros bancos de tiempo. Paralelamente, en Estados como Nueva Zelanda, Australia, Canadá o el Reino Unido surgen experiencias similares, en este caso no tan basadas en la lógica del reparto del tiempo sino más bien en la crítica al modelo consumista, junto con la voluntad de crear relaciones de buena vecindad y construir tejido social y ciudadano.

Redes de intercambio de conocimientos

Las redes de intercambio de conocimientos son:

Otra de las formas posibles de realizar intercambios al margen de las redes de intercambio comercial. Si bien la idea es la misma que la anterior, ya que se da una lógica de intercambio, lo que mueve la red de intercambio de conocimientos es el saber. El objetivo de estas redes es dar conocimiento y recibir conocimiento. (Recio, 2009; en: Recio/Méndez/Altés)

El inicio de las redes de intercambio se encuentra en los años setenta en Francia, cuando algunos maestros empiezan a introducir nuevas metodologías de aprendizaje en el aula. La idea que vehiculaba

1. Nos referimos básicamente a las demandas de reducción de la jornada laboral, articuladas por el movimiento sindical ya desde el siglo XIX.

estas iniciativas era la constatación de que todo el mundo podía enseñar algo, y que era bueno compartir e intercambiar conocimiento. Redes de este tipo se ponen en marcha en diversas escuelas, experiencias apoyadas también por padres, madres y estudiantes, con el objetivo de estimular el aprendizaje. Estos proyectos se fueron consolidando y expandiendo en el espacio: traspasaron las fronteras de Francia pero también las fronteras de la escuela. Ya no se trataba de una iniciativa estrictamente educativa sino que pasaba a ser un buen instrumento de generación de redes sociales y trabajo comunitario.

Estas redes ciudadanas llegan a Cataluña a principios de los años noventa. La primera experiencia se desarrolla en el municipio ampurdanés de l'Escala, después de que sus impulsores tuvieran la ocasión de conocer algunos casos franceses, en unas jornadas celebradas en tal país en 1991. Posteriormente se crean otras redes, entre las que destacan las de Castelldefels, Salt, Sant Feliu de Llobregat, Cornellà del Llobregat y Figueres, así como las de los distritos barceloneses de Sant Andreu, Sant Antoni y Nou Barris (Recio, *Ibíd.*).

Normalmente estas iniciativas nacen vinculadas a proyectos educativos o a experiencias vecinales del territorio. Por ejemplo, la Xarxa d'intercanvi de coneixements de Nou Barris nace a principios de los años noventa por el impulso de unos maestros del Centro de Formación de Adultos Freire. Por su parte, la Xarxa d'intercanvi de coneixements del Clot-Camp de l'Arpa, fue impulsada por la vocalía de medio ambiente de la asociación de vecinos.

Redes de intercambio de bienes

Las redes de intercambio de bienes nacen siguiendo una lógica de crítica al consumismo y de fomento de un consumo responsable, primando la utilización de criterios ecológicos y sociales. Es relevante apuntar que la mayoría de las redes que se crean en Cataluña están impulsadas por personas que han participado en movimientos sociales del ciclo de protesta 1994-2004 (desde los movimientos zapatistas hasta el no-global y las movilizaciones contra la guerra). Su objetivo no es otro que el de recuperar espacios para la economía del trueque, reduciendo así la dependencia de las personas respecto a los intercambios monetarios.

Las primeras iniciativas que se llevan a cabo son la creación de mercados de intercambio puntuales, para posteriormente consoli-

dar redes más estables de intercambio de bienes. En la actualidad algunas de estas iniciativas también introducen la cuestión del intercambio de servicios y conocimientos. Existe la posibilidad que de la multiplicidad de mercados de intercambio que se realizan en todos los distritos de Barcelona se consolide alguna red más estable de este tipo. En la actualidad existe la Xarxa Comunitària de Sant Antoni y la Xarxa d'intercanvi de Gràcia (XAINGRA) que podrían considerarse dentro de esta categoría.

Cooperativas de consumo agroecológico

Las cooperativas de consumo agroecológico son agrupaciones formales o informales de personas que buscan consumir de otra manera, con criterios ecológicos y con una relación directa con el productor. Por el momento solo algunos de estos grupos se han constituido formalmente como cooperativas.

Existen diversas etapas en la creación de las cooperativas de consumo agroecológico en Barcelona. Aunque alguna pionera como Germinal data de 1993, su expansión se produjo sobre todo a mediados de los años 2000, coincidiendo con un período de notable movilización social promovida por los movimientos antiglobalización y antibelicistas. En la actualidad podemos hablar de la presencia de una treintena de experiencias de este tipo en la ciudad de Barcelona, la mayoría de ellas coordinadas entre sí.

Características de las redes de intercambio presentes en la ciudad de Barcelona

Lo primero que se constata es que las redes de intercambio que existen en la ciudad de Barcelona son muy diversas entre sí. Existe pluralidad en cuanto a las características del grupo — si son más o menos estables, más o menos alternativos— así como también en referencia a las personas que participan, su diversidad sociocultural y sus experiencias anteriores de participación.² Un elemento que estructura las diferencias entre redes es el momento de su creación,

2. Ver Ubasart/Rafols/Vivas (2009).

ya que cada ola de movilización (en los ochenta, noventa o dos mil) muestra unas determinadas características.

A nuestro entender hay tres factores clave a la hora de diferenciar y establecer tipologías de redes: el liderazgo de la red, la participación en la red y la lógica que sustenta la finalidad de la red.

En el análisis del liderazgo identificamos la institución o instituciones, sean estas administraciones, entidades, empresas o grupos informales, que hacen los primeros pasos para que la experiencia se haga realidad. Habitualmente encontramos colectivos informales, asociaciones vecinales y otras entidades formalizadas y/o consolidadas, así como entidades u organismos de las administraciones públicas. A veces el impulso de estas experiencias de intercambio se hace de forma unilateral, mientras que en otras ocasiones son fruto de una coordinación entre grupos.

En segundo lugar se trata de identificar el tipo de participación que se da en cada una de las iniciativas, empezando por la tipología de personas que impulsan, coordinan o son simplemente usuarias de las iniciativas de intercambio.

- Las personas que forman parte de los espacios de coordinación (los cuales toman diferentes nombres y formas) suelen tener experiencia previa en el ámbito asociativo: podemos hablar de personas con una cultura cívica participativa. La mayoría proceden de al menos uno de los siguientes espacios: movimiento vecinal, voluntariado social, mundo educativo proclive a la renovación pedagógica y activistas de finales de los noventa. En todo caso, la experiencia asociativa previa de estas personas es un activo importante para el desarrollo de las redes.
- Por su parte, las personas que participan como usuarias de los proyectos estudiados no solo son notablemente diferentes respecto a las personas que ejercen roles más sustantivos; también son mucho más diversas entre sí y entre los diferentes tipos de iniciativas. Así, se detecta una notable diversidad en cuanto al nivel educativo, la edad y la participación o no en anteriores experiencias asociativas. A parte de esta constatación también es interesante apuntar que en muchos casos existen diferencias entre la tipología de personas que forma parte del espacio de coordinación y las personas que son usuarias del proyecto.

Finalmente, la lógica que predomina en cada tipo de iniciativa confiere a esta unas características determinadas, que condicionan también su tipo de liderazgo y de participación. A grandes rasgos podemos distinguir entre tres tipos de lógica:

- La lógica del tiempo. El tiempo y el reparto desigual de este, sobre todo por razones de género, es uno de los principales motivos que se encuentran en las argumentaciones de los primeros proyectos de bancos de tiempo que se impulsan en diferentes ámbitos geográficos.
- La lógica del conocimiento. El reparto y la extensión del conocimiento es una de las principales preocupaciones de los educadores comprometidos con la transformación social. Esta idea impulsa las diversas redes de intercambio de conocimiento.
- La lógica del consumo. La voluntad de seguir criterios ecológicos y sociales en las prácticas de consumo ha llevado a la generación de iniciativas como son las redes de intercambio de bienes y las cooperativas de consumo agroecológico, entre otras.

A pesar de su diversidad, los distintos tipos de redes tienden a relacionarse entre sí, buscando sinergias mediante el intercambio de objetivos, proyectos y recursos.

BLOQUE III

CAMBIAR LA MANERA DE ENTENDER Y UTILIZAR EL ESPACIO COMPARTIDO

INTRODUCCIÓN

Aitor Hernández-Carr

Desde principios de los años noventa, se acumulan conceptos como los de «compresión del espacio y el tiempo» (Harvey, 1997), «des-encaje de lo local» (Giddens, 1999), «no-lugares» (Augè, 1996), «espacio de flujos» (Castells, 1999), «flujos culturales globales» (Appadurai, 1996). Estos conceptos señalan, con diferentes matices y énfasis, que las barreras espaciales que habían funcionado como marcos estables donde se desarrollaba la vida de los ciudadanos están siendo difuminadas por el movimiento de mercancías, información, personas, etc. No obstante, al mismo tiempo que crecía la movilidad, el cosmopolitismo y la transnacionalidad, emergían también, posiblemente como consecuencia de todo ello, las identidades y los movimientos comunitarios de base local. Asimismo, las políticas públicas se han visto crecientemente interpeladas por la necesidad de tener en cuenta y dar respuesta a los requerimientos y particularidades del espacio local.

Esta es sin duda una de las grandes paradojas, al menos aparente, de nuestro tiempo y ha concitado un gran interés por parte de las ciencias sociales contemporáneas. Una paradoja que Baumann ha sintetizado con las siguientes palabras: «En el camino hacia la globalización, al espacio le ocurrió una extraña aventura: perdió importancia a la vez que ganaba significado» (Bauman, 2003:131).

El papel del espacio local como variable clave en la gestación de las identidades sociales de los ciudadanos y en la formulación e implementación de políticas públicas ha sido objeto de un intenso debate científico. En las primeras décadas del siglo XX la Escuela de

Chicago espoléó una agenda de investigación sociológica dedicada a explorar en el seno de la sociedad urbana la existencia de comunidades de base territorial articuladas alrededor de la proximidad espacial. En estos estudios la metrópoli moderna no se veía como una masa de gente anónima e indiferenciada, sino que permitía la formación de subculturas urbanas distintivas. Una aproximación que tenía múltiples efectos en la forma de comprender los cambios que estaban experimentando las sociedades industriales y la forma en que las políticas públicas debían abordar dichos cambios.

A partir de la década de los cincuenta hubo un cambio de tendencia y la tesis de la pérdida de comunidad (*loss of community*) fue ganando adeptos entre los científicos sociales. Se hacía evidente que los barrios habían perdido importancia como locus de sociabilidad, porque cada vez más gente se desplazaba hacia fuera de su barrio para desarrollar diversas actividades (trabajar, comprar, divertirse, etc.). Pese a la constatación de esta pérdida de protagonismo del espacio local, estos procesos no afectaban con la misma intensidad a las diferentes clases sociales. Autores como Bott (1957) distinguían entre los profesionales de clase media, altamente móviles y con redes sociales dispersas, y la clase trabajadora, con redes sociales más circunscritas al barrio de residencia.

En la actualidad, si bien ciertos grupos de población (jóvenes sin estudios, amas de casa, jubilados) continúan haciendo una intensa vida de barrio (Forrest, 2004), las investigaciones muestran que la pérdida de peso del espacio local más próximo en las redes sociales de la gente es un fenómeno común a trabajadores y clases medias (Bridge, 2006). En términos generales, los barrios han perdido importancia como espacios de sociabilidad debido a la exposición a flujos de estructuras de significantes producidas en lugares distantes y a la separación entre el espacio residencial y otros espacios de sociabilidad. También ha contribuido a ello la emergencia de importantes fracturas intergeneracionales e interétnicas y la consolidación de trayectorias vitales más individualizadas y menos lineales y predecibles.

Y, sin embargo, como hemos señalado al inicio del texto, se registra un repunte en el interés por el impacto y la significación del espacio, tanto a nivel teórico como a nivel de las políticas públicas. Tres son las posibles causas de esta creciente relevancia del

espacio local o urbano. En primer lugar, pese a que el espacio más próximo al individuo (el barrio) pueda haber perdido parte de las funciones que ha desarrollado históricamente, ello no significa que el espacio, entendido en un sentido más amplio y dotado de nuevos atributos, no esté ganando centralidad en las nuevas configuraciones sociales. En segundo lugar, en la ciencia social y en las políticas públicas contemporáneas se ha asentado la convicción que el espacio residencial no es un mero reflejo de la posición social de la gente, sino que es un medio social que por sí mismo tiene un impacto sobre los recursos, no solo materiales, que están a disposición de los individuos y, por tanto, sobre las limitaciones y potencialidades de sus trayectorias sociales. Por último, la creciente complejidad y heterogeneidad de las sociedades contemporáneas también tiene un impacto evidente en el espacio local, hecho que debería ser asumido sin ambages en la formulación e implementación de las políticas locales. Los modelos que presuponen su desarrollo en espacios homogéneos son incapaces de abordar con eficacia los problemas locales del siglo XXI.

Si bien este renovado interés por los barrios se centra prioritariamente en las áreas deprimidas, de una manera más general ha crecido el interés de las políticas públicas por la calidad e intensidad de las relaciones sociales locales. La noción de capital social de Coleman (1988) y Putnam (2000) está en el centro de una agenda más amplia de renovación democrática a través de las comunidades locales, que promueve la participación activa de los vecinos como parte de una nueva estrategia de gobernanza urbana (Andrew y Goldsmith, 1998; García, 2006; Kearns y Parkinson, 2001). En este sentido, la participación e implicación de los agentes locales es un elemento que ha adquirido un gran protagonismo en la formulación de las políticas públicas.

En el siguiente bloque se presentan una serie de trabajos que, desde diferentes perspectivas y analizando ámbitos sociales distintos, han tratado de abordar los cambios en el espacio local y, especialmente, sus efectos en términos de formulación e implementación de políticas públicas. Todos ellos tienen asimismo un especial interés en comprobar hasta qué punto y de qué manera existe una participación de los ciudadanos y agentes locales afectados por dichas políticas y cuál es el resultado de su participación.

El bloque está integrado por cinco capítulos que desarrollan diferentes aproximaciones a la materia. Los dos primeros abordan el papel de la participación ciudadana en los procesos de regeneración urbana y de planificación urbanística. En los dos siguientes se analiza cómo el espacio local se ha convertido en un actor central en la formulación de nuevas agendas y políticas públicas en ámbitos como la seguridad o las «políticas de la memoria». Finalmente, en el quinto y último capítulo se desarrolla un análisis y una reflexión sobre los cambios acontecidos en las políticas culturales y sobre el papel del espacio urbano en dichos cambios.

En el primer capítulo, Blanco, Bonet, Martí, Morales y Pybus abordan el papel de la participación ciudadana en las políticas de regeneración urbana. Los autores exponen cómo en las últimas décadas, a raíz del incremento de las desigualdades socio-espaciales, las políticas de regeneración urbana han adquirido un gran protagonismo tanto en el conjunto de Europa como en el Estado español. Dentro de estos procesos de regeneración urbana se ha desarrollado una línea de trabajo basada en la participación ciudadana de las comunidades afectadas por dichas políticas. La relevancia de la participación ciudadana ha sido apuntada tanto por la literatura especializada como por los propios impulsores de las políticas de regeneración urbana.

El análisis de los procesos participativos desarrollados en el marco de las políticas de regeneración urbana ha sido una de las principales líneas de trabajo del IGOP. Los estudios se han orientado a comprobar cuáles son los efectos prácticos —en términos de inclusión democrática y de eficacia de la acción pública— de los procesos participativos legitimados y formalizados desde los poderes públicos. Todo ello con el objetivo final de generar propuestas de mejora.

El texto recoge los estudios realizados en tres áreas urbanas desfavorecidas, con características fuertemente diferenciadas, que han sido objeto de proyectos de regeneración urbana. Las tres áreas se emplazan en Cataluña, un territorio en que el desarrollo de políticas de regeneración urbana y de procesos de participación ciudadana ha tenido un protagonismo especialmente destacado. A través de estos tres estudios de caso los autores analizan la importancia de los factores locales en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana que han acompañado a los proyectos de regeneración

urbana. El análisis desarrollado por los autores detalla cómo las diferentes características del lugar (tamaño de los barrios, características urbanísticas, función económica dentro de la ciudad, composición social, características de su tejido asociativo, etc.) han resultado ser determinantes para la modalidad y el alcance de los procesos de participación ciudadana desarrollados en cada caso.

El análisis de los tres estudios de caso, concretamente de los diferentes condicionantes territoriales y procesos de participación ciudadana resultantes, sirve a los autores para aportar una serie de reflexiones sobre la necesidad de adaptación de los procesos participativos a los territorios donde se desarrollan. Una adaptación que ha demostrado ser vital para que la participación sea inclusiva y tenga efectos positivos en el desarrollo de las políticas de regeneración urbana.

En el segundo capítulo del bloque, Cruz analiza el papel de la planificación urbanística, realizado básicamente desde los ayuntamientos, en la ordenación del territorio. El texto analiza de forma pormenorizada los cambios, retos y oportunidades que en las últimas décadas han afectado al ámbito de la planificación urbanística, con lo que ofrece una información de gran valor para fomentar un debate crítico sobre el futuro de dicha especialidad.

El texto expone detalladamente cómo, especialmente a partir de los años ochenta, la concepción del planeamiento como instrumento capaz de gobernar las transformaciones territoriales se ha puesto en duda y ha sido considerado un impedimento ante las rápidas dinámicas de cambio del mundo actual. Este cuestionamiento ha conducido a una actuación urbanística caracterizada por la fragmentación y a una consideración de la planificación urbanística como un instrumento meramente técnico. Este enfoque, que desemboca en modelos de intervención pública *top-down* en que los afectados son únicamente informados sobre decisiones que ya han sido adoptadas, resulta anacrónico ante una sociedad plural y madura que reclama ser consultada y poder intervenir en las decisiones que la afectan. En este sentido, se ha podido constatar un notable incremento de los llamados *conflictos territoriales*, en que los vecinos afectados, sin otra opción para hacer oír su voz, han adoptado una postura de confrontación y rechazo a los proyectos planteados.

Frente a esta realidad, el texto apunta a la necesidad de entender la planificación del territorio como un instrumento a disposición de los municipios para gobernar las transformaciones territoriales a partir de un proyecto colectivo que tenga en cuenta la complejidad social del territorio. Una perspectiva que conlleva la revalorización del papel activo de la ciudadanía tanto en la redacción como durante la implementación del planeamiento urbanístico. El rol activo de la ciudadanía permite una mejor interpretación de la realidad urbana, una mejor comprensión de las consecuencias para sus habitantes y una mejor aceptación de los beneficios y las obligaciones que comporta. Todo ello sin obviar el peligro de caer en operaciones retóricas y manipuladoras o de instaurar procesos de participación pensados solamente para legitimar decisiones ya tomadas.

En el tercer capítulo, Galdón Clavell aborda los cambios acontecidos en las políticas públicas de seguridad. La autora expone como en los últimos años se está construyendo una «agenda securitaria» basada en la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. De tal manera que, a pesar de una cierta retórica de la inclusión y la participación, lo que acaba determinando la naturaleza y el contenido de las medidas que se supone que deben luchar contra la delincuencia y la inseguridad son elementos como los conflictos por el uso y la apropiación del espacio público, así como la defensa de intereses económicos y financieros, vinculados a la actividad comercial y turística de la ciudad e incluso a la emergente *industria del miedo* (Coleman, 2004). La seguridad de las personas queda así relegada a segundo plano, a pesar de justificar la acción de los poderes públicos y el diseño de las políticas en esta materia.

A partir de estas premisas, el texto desarrolla la sugerente hipótesis que, en el caso español, el ámbito local se ha convertido en el factor clave en el desarrollo de esta nueva agenda *securitaria*. La autora detalla cómo, a diferencia de lo ocurrido en países como Francia o el Reino Unido, en España el ámbito local se ha convertido en el espacio privilegiado en la aplicación de las políticas de seguridad. Los gobiernos locales han liderado la reivindicación de medidas ante lo que se percibe como «lagunas» en la legislación y la intervención de estado. Y han desarrollado su agenda de forma autónoma y a menudo contraria a planteamientos supra-locales, sin

contar en ningún caso con financiación externa ni con la legitimación discursiva de los ámbitos autonómico o estatal.

Siguiendo este planteamiento, la autora desarrolla detenidamente los cuatro ámbitos que, a su parecer, integran esta nueva agenda *securitaria*, así como su vínculo con el ámbito local:

- El desplazamiento de miedos tradicionales a nuevos espacios, menos vinculados con el riesgo objetivo y más con las ansiedades propias de la vida en sociedad.
- La creciente dificultad para trazar líneas de separación entre los ámbitos de actuación de las políticas de seguridad ciudadana y las de defensa nacional.
- El creciente divorcio entre los discursos de inclusión y de garantías, unido a una práctica marcada por la *mano dura*.
- La disolución de las líneas ideológicas que caracterizaron el debate alrededor de las propuestas sobre cómo abordar las políticas de seguridad durante el siglo XX.

El análisis de estas tendencias sirve como base para reflexionar sobre la necesidad y la posibilidad de articular un nuevo paradigma *securitario*. Así, la autora expone el trabajo de una serie de teóricos que en los últimos años han aportado valiosas reflexiones y propuestas que han de permitir una aproximación al ámbito de la seguridad que, sin caer en una falsa ingenuidad ni obviar la existencia de tensiones y contradicciones en el uso del espacio urbano, rompa con la tendencia a la culpabilización del «diferente» y con el reforzamiento de los miedos y ansiedades que llevan a la población a reclamar respuestas basadas en la represión. Asimismo, a partir de las aportaciones de estos autores, Galdon ofrece un listado de reflexiones y propuestas propias que deben permitir pensar y articular una nueva política de la seguridad.

En el cuarto capítulo Aramburu, Hernández-Carr y Villaplana analizan el auge de las políticas de la memoria en el ámbito local. Los autores parten de la constatación que, si bien los entornos residenciales de los ciudadanos (los barrios) han perdido el peso que históricamente habían tenido, han emergido al mismo tiempo como espacios centrales en la creación de las identidades sociales de la población. Dentro de este proceso se ha producido un estallido de

las actuaciones, ya sean institucionales o vecinales, cuyo objeto ha sido el trabajo con la «memoria de barrio». Dicha memoria de barrio podría estar sirviendo como contrapeso ante una sociedad que se percibe como excesivamente acelerada, en la que la innovación y el cambio continuo son los valores que rigen el conjunto social.

El texto apunta también que la literatura sobre memoria ha abordado de forma prioritaria el ámbito nacional y, en segundo término, el nivel regional o de las ciudades. Con ello ha dedicado escasa atención a un tipo de memoria, la de barrio, cuyo cultivo se ha acelerado claramente en las tres últimas décadas. Asimismo, señala que la literatura sobre capital social y cohesión comunitaria no presta atención a la memoria, dando por hecho que la memoria compartida es el cemento del capital social. De hecho, si se entiende que la memoria refuerza una identidad, si realmente puede ser una herramienta poderosa para reforzar los vínculos y la solidaridad vecinales, la cuestión plantea interrogantes de gran relevancia en relación al asentamiento e inclusión de la inmigración extranjera. A partir de esta premisa los autores plantean el principal interrogante que tratarán de responder a lo largo del texto. Esto es, ¿qué papel juegan las memorias de barrio en la inclusión/rechazo de la población extranjera que se ha asentado en dichos barrios en los últimos años?

A partir de dos estudios de caso realizados en dos barrios de la provincia de Barcelona que han recibido importantes contingentes de población extranjera en los últimos años y que han cultivado una particular memoria de barrio, el texto analiza cómo se construyen estas memorias de barrio (actores que intervienen, tipo de relatos que se adoptan, etc.) y qué efectos tienen en relación con los actuales retos a los que se enfrentan dichos barrios, particularmente la incorporación de población extranjera.

En el quinto y último capítulo del bloque Barbieri, Subirat, Fina y Partal abordan la transformación de las políticas culturales y su interacción con el espacio urbano. El punto de partida del texto es que, especialmente a partir de la década de los ochenta, la concepción de las políticas culturales cambia de forma radical. Se pasa de una idea de política cultural como bien público y de acceso universal que debía ser provisto por los Estados, principalmente a través de sus ministerios de cultura, a un profundo cuestionamien-

to de la idea de la cultura como servicio público y como derecho fundamental, planteando a su vez un cambio en el papel de las instituciones públicas y en la relación de los ámbitos público y privado. La idea que subyace en este cambio de paradigma es que las políticas culturales con liderazgo público solo son pertinentes si conllevan una aportación positiva al desarrollo tanto económico como social de la comunidad.

Partiendo de esta legitimidad cuestionada, las administraciones se han visto obligadas a buscar nuevas lógicas de intervención en la cultura, entre las cuales pueden destacarse dos procesos. Por un lado, la formulación de nuevos objetivos e instrumentos de intervención, vinculados no solo al desarrollo de los llamados sectores de las artes y la cultura, sino también al progreso económico y social. Por otro, el carácter eminentemente estatal de la política cultural ha dejado lugar a un modelo de gestión de tipo multinivel, donde las instituciones locales adquieren un papel más visible.

Estas lógicas de intervención moldean el principal objetivo del texto. Esto es, el análisis de políticas culturales a escala local, que van más allá de criterios de desarrollo económico y de la promoción de los llamados sectores culturales o del fomento del consumo cultural. El interés de los autores se centra específicamente en las oportunidades y límites del valor de la cultura en relación al espacio urbano. Para ello parten de la comparación de casos internacionales significativos en el estudio de lo que denominan *el retorno social de las políticas culturales* y profundizan en el análisis del papel que pueden tener las organizaciones de tercer sector en la gestión pública y urbana de la cultura.

El texto apunta y desarrolla cinco ámbitos en los que se considera que las políticas públicas culturales desarrollan su condición urbana. Asimismo, realiza una amplia reflexión sobre el papel del tercer sector cultural de la ciudad de Barcelona en la formulación e implementación de respuestas integrales a las necesidades socio-culturales propias de un nuevo contexto urbano. Finalmente, el texto reflexiona sobre la necesidad de un cambio en los modelos de evaluación de las políticas culturales y expone algunos de los elementos que han de sustentar dichos cambios.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGENERACIÓN URBANA: LA IMPORTANCIA DEL LUGAR

Ismael Blanco, Jordi Bonet, Marc Martí-Costa,
Ernesto Morales y Miquel Pybus

Introducción

En los últimos años, una de las principales líneas de investigación del IGOP ha sido el análisis de la participación ciudadana en las políticas de regeneración de áreas urbanas desfavorecidas. Nuestro interés por el tema de la regeneración se enmarca en un contexto de incremento de las desigualdades socio-espaciales urbanas y de puesta en marcha de una serie de programas de regeneración urbana a distintos niveles en toda Europa. En España, por ejemplo, detectamos un gran número de experiencias cofinanciadas a través de los Fondos Estructurales (FEDER) en el marco de los programas URBAN. Cataluña, a su vez, se ha convertido en una comunidad autónoma pionera en esta materia desde la aprobación y puesta en marcha de la conunente conocida como Llei de Barris.¹

El interés más específico por el tema de la participación ciudadana en este tipo de políticas se justifica por el énfasis que tanto la literatura especializada como los propios programas de regeneración urbana han puesto en esta cuestión. La participación en la regeneración ha sido defendida como una vía de mejora significativa de las políticas que se llevan a cabo: como una forma de aprovechar el conocimiento de los problemas locales que tienen los actores más vinculados al territorio; como una vía para reforzar la legitimidad de

1. Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Aprobada por el Parlamento de Cataluña.

las intervenciones públicas; como canal para facilitar la apropiación ciudadana de los resultados de estas intervenciones; como estrategia para estimular el desarrollo comunitario, etc.

En este contexto, nuestras investigaciones se han orientado a testar qué sucede en el paso de la retórica a la práctica participativa: nos ha preocupado observar el grado de inclusividad y de eficacia de los espacios formales de participación ciudadana, así como generar propuestas de mejora de esos espacios participativos. Una de las conclusiones principales de estas investigaciones es la constatación de la importancia del lugar (del territorio) como condicionante (cuando no determinante) del desarrollo y del alcance de la participación en las políticas de regeneración. En realidad, intuimos que esta reflexión es válida para cualquier ámbito de política pública.

Los lugares donde se desarrollan las políticas de regeneración urbana, se caracterizan por definición por una serie de elementos que, *a priori*, deberían dificultar la participación, aunque también es posible que esos mismos elementos actúen como catalizadores de la misma. Son lugares donde habita mayoritariamente población con bajos niveles de recursos socioeconómicos; donde el espacio público es escaso o precario; donde las relaciones vecinales a menudo vienen marcadas por el conflicto; donde está muy extendido el sentimiento de desamparo y de marginación por parte de los poderes públicos; con un tejido asociativo a menudo débil y desarticulado. Con todo, somos conscientes que estos elementos no se dan con la misma intensidad en todos los lugares. Por ello creemos que es importante afinar más el análisis, reconociendo que lo que calificamos como «áreas urbanas desfavorecidas» incluye una gran heterogeneidad de realidades sociales y territoriales.

Este capítulo, precisamente, pretende aportar una serie de reflexiones sobre cómo las características específicas de cada lugar inciden en las posibilidades de desarrollo de procesos participativos inclusivos y eficaces. Concretamente, compararemos tres estudios de caso que, si bien no son representativos de la heterogeneidad de situaciones que podemos encontrar, sí son suficientemente diferentes entre sí como para ilustrar hasta qué punto y de qué manera el lugar importa en materia de participación. A través de su comparación queremos dejar apuntadas una serie de ideas que entendemos que revisten tanto de interés académico, porque marcan una posible

agenda de investigación en este tema, como político, porque apuntan hacia posibles estrategias de adaptación de los procesos participativos a los territorios donde se producen.

Presentación de los estudios de caso: Ciutat Vella (Barcelona); Aiguaviva (Vidreres); y Barri de l'Erm (Manlleu)

Los tres casos que se recogen en este capítulo tienen en común: a) ser áreas urbanas sometidas a dinámicas de vulnerabilidad o de exclusión socio-espacial; b) haber sido objeto de proyectos de regeneración o de transformación urbana con una cierta ambición de integralidad; c) haber generado procesos de participación ciudadana para el diseño, implementación y/o seguimiento de tales proyectos de regeneración. En cambio, son diferentes por: a) las dimensiones de las áreas urbanas en cuestión y de las ciudades donde se ubican; b) la tipología de barrios; y c) las dinámicas participativas generadas. Todo ello se sintetiza en el cuadro 1.

El análisis planteado pone el acento en los procesos participativos que se han desarrollado en cada caso y en cómo estos procesos se han visto condicionados por ciertos elementos característicos de cada territorio. Así, el análisis de los casos tratará de responder a los siguientes interrogantes: 1) ¿Qué tipo de estructuras participativas se han creado en cada caso? ; 2) ¿Qué valoración se puede hacer de la inclusividad y la eficacia de estos espacios participativos?; y sobre todo 3) ¿Cómo se han visto condicionadas las dinámicas participativas por las características del lugar?

Ciutat Vella (Barcelona)

La incorporación de la participación ciudadana en las políticas de regeneración urbana del centro histórico de Barcelona tiene su origen en el diseño de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs) durante el primer mandato de los ayuntamientos democráticos (1979-1983). Esta nueva concepción del urbanismo contrastaba con el planeamiento anterior, que había sido monopolizado por equipos técnicos (ingenieros y arquitectos) que tenían que responder a las demandas de la corporación municipal y a las presiones de los grupos de interés económico.

CUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS CASOS ESTUDIADOS

	Ciutat Vella (Barcelona)	Barri de l'Erm (Manlleu)	Aiguaviva (Vidreres)
Tipología de barrio/ municipio	Centro histórico de la capital	Periferia urbana de un municipio medio del interior	Urbanización de baja densidad de un pequeño municipio costero
Principales problemáticas	Tensión y degradación socioespacial; gentrificación, derivada de su posición de centralidad urbana	Riesgo de guetificación, vinculado al bajo estatus socioeconómico de su población y a fuerte presencia de inmigración extracomunitaria	Segregación, aislamiento, infradotación de servicios – Regeneración con elevados costes, difícilmente asumibles para población con pocos recursos
Normativa del programa de regeneración	Plan Especial de Reforma Interior / Área de Rehabilitación Integral / Plans de Barris (Llei de Barris)	Plan de Convivencia; Plan Integral (Llei de Barris)	Ley de Urbanizaciones de Cataluña ²
Principales espacios de participación ciudadana	Planes populares y diálogo vecinal (70 –inicios de los 80) Comisión Gestora del ARI (1987–2006) Procesos participativos ad-hoc vinculados al Plan de Actuación de Distrito, proyectos urbanos específicos y Plans de Barris	Mesas de coordinación del Plan de Convivencia (principalmente Mesa de Participación e Inclusión Social) Mesa de Entidades Consejo General del IDE Comité de Evaluación y Seguimiento del Plan Integral	Por definir: Orientaciones para un proceso de participación ciudadana

2. Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.

El proceso de elaboración de los PERIs de Ciutat Vella constituyó uno de los primeros ejercicios de urbanismo democrático en Barcelona, al incorporar la voz y las propuestas del movimiento vecinal a la práctica urbanística. Sin embargo, la huella de las propuestas ciudadanas en las operaciones proyectadas fue desigual en el territorio. Así, aquellos barrios que contaban con un movimiento vecinal fuerte y un capital social articulado (Barceloneta y Casc Antic) llegaron a elaborar los denominados Planes Populares, figuras de contraplanificación urbana surgidas a instancia de las asociaciones de vecinos como respuesta al Plan General Metropolitano. En cambio, aquellos barrios en que el movimiento vecinal era más débil (Gòtic y Raval) el impacto de las propuestas ciudadanas fue mucho menor.

De este modo, el Ayuntamiento de Barcelona consiguió en 1985 consensuar separadamente un plan de reforma integral del conjunto del Distrito de Ciutat Vella, reconociendo el carácter singular de los distintos territorios que lo formaban (Raval, Casc Antic, Barceloneta y Gòtic) aunque integrándolos en una escala superior de distrito. Para ello fue determinante la aprobación del Plan de Actuaciones Integrales de Ciutat Vella (1985), cuya finalidad era asegurar la transversalidad entre las distintas áreas del Ayuntamiento, dotándolas de una dirección ejecutiva focalizada en el concejal de distrito, y la declaración de ARI (Área de Rehabilitación Integral) en 1986 para el conjunto del distrito de Ciutat Vella, acogándose al Real Decreto 2555/1982 del 24 de septiembre que preveía medidas para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico en centros urbanos y conjuntos histórico-artísticos.

La declaración de ARI tuvo especial relevancia no solo como mecanismo de financiación de las operaciones de reforma, sino que su Comisión Gestora, constituida a partir de 1987, operó como órgano de coordinación multinivel entre las distintas administraciones (municipal, autonómica y estatal) y como espacio de participación ciudadana a través de la incorporación de las distintas asociaciones de vecinos en la comisión.

Así, desde 1987 hasta 2006, la Comisión Gestora del ARI operó como espacio de concertación, evaluación y seguimiento de las grandes operaciones de reforma interior de Ciutat Vella. A pesar de significar una innovación en las prácticas de participación ciudadana en las grandes operaciones de reforma urbanística, a mediados de

los años noventa y especialmente en la primera mitad del 2000, la Comisión empezó a dar muestras de agotamiento. Por una parte, el tejido asociativo de los barrios se había hecho mucho más complejo que en el pasado, por la llegada de nuevos colectivos sociales y por el surgimiento de nuevas dinámicas asociativas, de manera que las asociaciones de vecinos habían perdido representatividad en el territorio. Por otra parte, la implicación de las asociaciones de vecinos tradicionales en las grandes operaciones de reforma había comportado una dinámica de progresiva institucionalización, de manera que en los diferentes barrios de Ciutat Vella habían surgido asociaciones vecinales críticas que cuestionaban la idoneidad y los criterios con los que se estaba ejercutando la reforma.

En este sentido, lo que tendría que haber funcionado como una estructura de participación ciudadana había mutado con el paso del tiempo en una comunidad política cerrada (*policy community*) que excluía a los nuevos actores sociales de los procesos de toma de decisiones y aumentaba las tensiones en el territorio.³ A su vez, el engranaje institucional y la legitimación que le ofrecían las asociaciones tradicionales generaban en la administración una cierta dependencia de la trayectoria seguida hasta entonces (*path dependency*) que la hacía reacia a introducir cambios en la estructura de participación.

Sin embargo, el estallido del conflicto del Forat de la Vergonya en el barrio de Casc Antic, con el añadido del cambio de posición de la asociación de vecinos tradicional, ahora alineada con las posiciones críticas, había convertido la situación en insostenible. Por este motivo, a partir de 2004 se inicia un giro en las políticas de participación en Ciutat Vella que supone un abandono del modelo de *policy community* y su progresiva sustitución por redes participativas más abiertas y territorializadas.

El primer paso en esta dirección lo constituirá el proceso participativo para la elaboración del PAD (Plan de Actuaciones de Distrito) 2004-2007, en el que se invita al tejido asociativo a elaborar propuestas para ser incluidas en la futura acción de gobierno

3. Ejemplos de estos conflictos son los de Illa Robadors, Forat de la Vergonya y Plan de Ascensores.

del Distrito. Posteriormente, durante los meses de abril y mayo de 2005, tendrá lugar el proceso participativo para la remodelación de la Plaza de la Gardunya, que a pesar de su carácter meramente consultivo constituye el primer ejemplo de proceso de participación ciudadana reglada para el diseño de un espacio público fuera del ámbito de la Comisión Gestora, abierto a la participación de entidades y ciudadanos a título individual.

Sin embargo, será la aprobación de los programas de intervención integral dentro del programa de la Llei de Barris los que darán un impulso definitivo a la participación ciudadana. En este sentido, es relevante destacar la importancia que estos programas han tenido para desencallar situaciones de conflicto enconado, como el caso del Forat de la Vergonya en Casc Antic, o para restituir una red de confianza entre asociaciones y administración, en el caso del Plan de Ascensores de la Barceloneta. Así, más allá de evaluar la calidad de los procesos, que en muchos casos presentaron deficiencias de planteamiento y gestión, es importante resaltar los rendimientos de la participación como instrumento para reconstruir un capital social fragmentado y para reducir las asimetrías de poder heredadas. A ello contribuyó también la elección de Itziar González como concejal de distrito, que supo trasladar su experiencia en procesos participativos previos altamente complejos.⁴

Sin embargo, esta voluntad de extender la lógica participativa a nuevos ámbitos sustantivos de la regeneración urbana chocó con intereses económicos creados cuando la participación dejó de ceñirse a la proyección del espacio público. Así, el proceso participativo para el proyecto urbanístico del hotel del Palau de la Música (2008) acabaría ensombrecido a raíz del descubrimiento del fraude perpetrado por el entonces presidente del Orfeó Català, Fèlix Millet, quien ocultó al distrito el cambio de propiedad del hotel para enriquecerse con el cobro de comisiones. Asimismo, el proceso de elaboración del Plan de Establecimientos de Pública Concurrencia de Ciutat Vella (2009), elaborado en base a un proceso participativo abierto

4. Nos referimos a la remodelación de la Plaza Lesseps en Barcelona y al plan de intervención integral en el barrio de l'Erm de Manlleu, analizado también este capítulo.

a distintos actores ciudadanos —y que puso coto a la proliferación de la actividad hotelera y de los apartamentos turísticos de Ciutat Vella— contó con la oposición de los grupos de interés de la industria turística. Actualmente, este plan se encuentra en proceso de revisión a raíz del cambio de gobierno, y es de prever su flexibilización para hacerlo más acomodaticio a los intereses del sector hotelero.

Podemos concluir, pues, que en los últimos años la participación ciudadana en el distrito de Ciutat Vella se ha abierto a más actores, ha ampliado el radio de acción de sus temáticas y ha diversificado los mecanismos participativos, lo que ha permitido resolver conflictos y situaciones de exclusión previas. Sin embargo, cuando esta misma participación ha entrado en colisión con intereses creados, han aparecido nuevos conflictos. Lo que está en cuestión son las asimetrías de poder y los mecanismos de influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. En estos casos, la orientación de las políticas y la voluntad política para llevarlas a cabo resultan determinantes.

Barri de l'Erm (Manlleu)

El barrio de l'Erm de Manlleu, en la comarca de Osona, fue uno de los beneficiados por la primera convocatoria de la Llei de Barris de la Generalitat, a finales de 2003. Desde el inicio el proyecto de intervención se dotó de un presupuesto equiparable a barrios de mayor magnitud poblacional, y la buena gestión realizada posteriormente permitió atraer actuaciones complementarias, logrando un presupuesto total que supera los 20 millones de euros.

L'Erm es un barrio emblemático para Manlleu y para el resto de la comarca. Se crea a finales de los años 50 en la periferia de Manlleu ante la demanda de vivienda por parte de los trabajadores que llegan procedentes de otras zonas de España a trabajar en las industrias siderúrgicas de la zona. De las primeras promociones de bloques plurifamiliares de los años cincuenta, de entre 4 y 5 plantas y baja calidad edificatoria, se pasa a la construcción de los llamados pisos de Can García, configurados por un total de 256 viviendas en dos bloques de entre 11 y 12 plantas, algo bastante inusual para una ciudad pequeña de una comarca no metropolitana.

La elevada densidad del barrio, las deficiencias estructurales de las edificaciones y una urbanización mal resuelta, provocan un conjunto de problemáticas relacionadas con los niveles de habitabilidad,

la oferta de equipamientos, los espacios públicos o la permeabilidad con el entorno del barrio. A pesar de que con el paso del tiempo la ciudad de Manlleu crece alrededor de l'Erm y este se convierte en un barrio prácticamente céntrico, nunca queda integrado en la ciudad, ni física ni simbólicamente. En los noventa, el municipio acoge la llegada de un nuevo contingente de población inmigrada, iniciándose así un proceso acelerado de sustitución de población que lleva a que, en la actualidad, el 70% de la población residente en el barrio sea de origen magrebí.

En 2005, se puso en marcha un Plan Integral (cofinanciado por el Ayuntamiento y la Generalitat en el marco de la Llei de Barris), cuya actuación más destacable ha sido el derribo de los bloques de pisos de Can García. Sin embargo, más allá de esta gran operación urbanística, otro de los grandes objetivos del plan ha sido el fomento de la convivencia entre los recién llegados y la población inmigrada en los años sesenta. De hecho, este es un plan que se caracteriza por el fuerte énfasis que se pone en las actuaciones socioeconómicas.

La participación ciudadana, en cambio, no fue considerada como un elemento estratégico en el primer diseño del plan, que corrió a cargo del propio ayuntamiento. La gestión de la implementación del proyecto se lleva a cabo desde un organismo autónomo, el Institut de Desenvolupament del Barri de l'Erm (IDE), que se encarga de coordinar las diferentes intervenciones realizadas en el barrio. Las decisiones en cuestiones urbanísticas y de planificación se llevan a cabo desde servicios territoriales, el equipo de gobierno y las diferentes áreas del ayuntamiento implicadas en este tipo de intervenciones. En cambio, el espacio de coordinación de las actuaciones sociales y comunitarias se realiza a partir de las cinco mesas constituidas a torno al Pla de Convivència, programa anterior al Pla Integral. Estas 5 mesas se encargan de ejecutar e implementar los diferentes programas sociales, económicos o comunitarios que han sido aprobados en el marco del Plan Integral. Se componen mayoritariamente de profesionales procedentes de las diferentes áreas de la organización municipal. En este sentido, han favorecido el surgimiento de nuevas dinámicas de transversalidad administrativa, aunque su dimensión participativa ha sido, en términos, generales bastante limitada.

Sin embargo, una de estas mesas, la Mesa de Participación e Inclusión Ciudadana, ha servido como catalizadora de la actividad

participativa del barrio, creando espacios y procesos que inicialmente no existían. Uno de los espacios creados es la Taula d'Entitats (Mesa de Entidades), espacio que tiene como objetivo coordinar el trabajo de las asociaciones del barrio, favoreciendo su participación en diversos proyectos, como por ejemplo la remodelación del Mercado Municipal. No solo es un espacio de deliberación, sino una mesa de definición y ejecución de proyectos que se desarrollan a través del programa Fem Barris, donde a través de diversas acciones se facilita la comunicación, cooperación y resolución de conflictos entre personas y entidades en favor de una mayor cohesión del barrio.

El otro espacio de contacto entre los diferentes actores del barrio es el Consejo General del IDE, un espacio altamente institucional, similar en estructura y formas al Comité de Evaluación y Seguimiento (órgano que todo proyecto enmarcado en la Llei de Barris debe tener). En el Consejo participan representantes de los partidos políticos con presencia en el pleno municipal, miembros del equipo de gobierno, responsables técnicos y políticos del IDE y agentes de la ciudadanía como la asociación de vecinos. Este órgano adquiere funciones como espacio de reflexión, seguimiento y evaluación de las diferentes actuaciones del Pla Integral. Cabe destacar, también, la gran cantidad de procesos participativos que se han puesto en marcha en el diseño de las remodelaciones de parques, plazas y otros elementos del espacio público del barrio.

La participación ciudadana, por lo tanto, no era uno de los elementos que definían la propuesta inicial de la regeneración de l'Erm. Por otro lado, el barrio de l'Erm disponía de un tejido comunitario muy frágil a pesar de haber sido históricamente un barrio reivindicativo y con cierto grado de auto-organización. El envejecimiento de la población y la llegada de nuevos inmigrantes habían debilitado su capacidad asociativa. No obstante, la trayectoria del proyecto, caracterizada primero por la creación del IDE y, posteriormente, por la constitución de la Taula d'Entitats como organismo abierto, participativo y con poder de decisión, han sido elementos que han aproximado el proceso de regeneración a los vecinos y vecinas del barrio. Esta evolución ha terminado fortaleciendo el tejido comunitario del barrio y, especialmente, ha permitido una mayor participación de ciudadanos sin representación en consultas relacionadas con proyectos de mejora de plazas o en actividades

puntuales. El grado de representación de las diferentes etnias del barrio también ha mejorado gracias a la inclusión de diferentes entidades en las estructuras definidas por el propio Plan Integral. Igual que la administración, las entidades del barrio han ido asimilando y aprendiendo cómo participar en las estructuras definidas por las mesas de trabajo, en un entorno más institucionalizado y con un mayor contacto con el IDE y el Ayuntamiento.

Aiguaviva (Vidrerres)

La urbanización Aiguaviva Parc se localiza dentro del término municipal de Vidrerres, en la comarca de La Selva, provincia de Girona. Tiene una superficie total de 1,94 km², más de 30 km de calles y prácticamente el doble de extensión que el mismo núcleo urbano de Vidrerres; cifras que la sitúan como una de las urbanizaciones más extensas de toda Cataluña. En ella se concentra alrededor del 20% de la población de un municipio de 7.661 habitantes.

Aiguaviva Parc es un buen ejemplo de las urbanizaciones que se construyeron durante los años sesenta y setenta en toda Cataluña. Todas ellas son organizaciones residenciales de baja densidad, configuradas por viviendas unifamiliares donde previamente se habían producido acciones de parcelación y urbanización conjunta, y están desconectadas del núcleo urbano del municipio al que pertenecen, por lo que acostumbran a tener problemas de accesibilidad. Aiguaviva, concretamente, se ubica a siete kilómetros de Vidrerres y a ocho de Lloret.

El barrio de Aiguaviva presenta carencias significativas en los servicios básicos, como por ejemplo la inexistencia o el mal estado de las aceras, la insuficiencia de la red de distribución de agua —con cortes de suministro durante el verano—, la deficiente red de alcantarillado, y la falta de espacios verdes, a pesar de estar situada en un entorno natural. Desde hace unos años las reivindicaciones vecinales se han centrado en denunciar lo que se ha percibido como un trato discriminatorio por parte del Ayuntamiento, especialmente en lo que respecta a los servicios y espacios de encuentro comunitario. Lo que fue el principal centro comunitario en el inicio de la urbanización (el complejo de bar, piscinas y espacio de juegos infantiles) ha entrado en un proceso de degradación y en la actualidad solo queda el bar. No hay ningún otro local social. Otros problemas detectados son

la inseguridad, la falta de actividades para los niños y jóvenes, así como situaciones de aislamiento de la gente mayor, agravadas por las dificultades de accesibilidad. Como consecuencia del aumento del paro, se han incrementado las dificultades económicas de las familias y también los casos de desahucio y de viviendas vacías.

La antigua asociación de parcelistas formó un partido político que desde 1995 hasta 2011 tuvo representación en el consistorio y consiguió que en 2003 la urbanización fuera recepcionada, es decir, que el Ayuntamiento asumiera su mantenimiento como si de otro barrio más se tratara. Sin embargo, durante aquellos años se produjo una fuerte polarización dentro de la urbanización entre los partidarios y detractores del concejal que los representaba en el consistorio. En la actualidad, existe una nueva asociación de vecinos y vecinas y una asociación deportiva y cultural que intentan reconstruir vínculos vecinales. Después de fuertes tensiones vecinales, dentro y entre asociaciones, se abre una nueva etapa de cierta normalización y dinamización de un tejido social aún débil y fragmentado.

Las dificultades para este proceso de regeneración de vínculos sociales no son pocas. A la tendencia al aislamiento que supone vivir en casas unifamiliares, hay que añadir el carácter puramente residencial del territorio, la falta de espacios de encuentro (como un local social), las dificultades de comunicación y movilidad dentro de la propia urbanización y, finalmente, la erosión de la cultura asociativa y participativa en estos últimos años. Las relaciones entre entidades y el Ayuntamiento han mejorado, pero predomina aún la queja y la reivindicación relacionadas con problemas puntuales de la urbanización. La respuesta de la administración local, por su parte, acostumbra a ser más bien reactiva y parcial según van surgiendo las quejas.

El Ayuntamiento de Vidreres obtuvo financiación por parte de la Generalitat para elaborar un estudio sobre la situación urbanística de Aiguaviva y elaborar un plan de actuación valorado en unos 50 millones de euros dentro, de las pruebas piloto de la Ley 3/2009 de mejora de urbanizaciones. Es tras esa experiencia, y con recursos de una subvención de la Dirección General de Participación de la Generalitat, que el ayuntamiento encarga al IGOP la incorporación de la participación ciudadana al proyecto. El escenario para el desarrollo de dicha dimensión participativa es altamente complejo. Por

una parte, la necesidad de iniciar un proceso de mejora urbanística es un hecho constatado, y técnicamente se ha avanzado mucho en posibles soluciones y propuestas, incluso cuantificadas económicamente, aunque sin haber sido contrastadas en ningún momento con la población. Por otra parte, se percibe que la decisión sobre quién y cómo debe cubrir el gasto necesario para acometer las mejoras puede generar nuevos conflictos en el territorio. Por último, nos encontramos en un contexto donde la Ley de Urbanizaciones ya ha empezado a dar sus frutos con la aprobación de planes de actuación en otros municipios, a la vez que se congelan las ayudas a nuevas convocatorias.

Ante este reto, la propuesta metodológica del IGOP se focaliza en iniciar un proceso de aproximación, conocimiento y generación de complicidades en el territorio para que, a través de la ampliación del diagnóstico urbanístico existente, se pueda abrir un verdadero proceso de trabajo conjunto y colaboración entre la administración local y los vecinos del territorio. Dicha ampliación del diagnóstico incorporará, por un lado, aspectos sociales (demografía, problemáticas sociales, situación de los equipamientos y del tejido asociativo, etc.) que ayuden a una comprensión más integral de la situación en que se encuentra el territorio y, por otro, la visión de los propios protagonistas del proceso para identificar los actores clave, sus relaciones y sus enfoques sobre el pasado, el presente y el futuro de Aiguaviva. A partir de este trabajo inicial, se ha realizado una propuesta para desarrollar un proceso participativo adaptado a la realidad socioterritorial de Aiguaviva, concretado en los siguientes puntos:

- El abordaje del urbanismo de forma integrada y con una visión de medio y largo plazo.
- La definición de una hoja de ruta a partir de la generación de complicidades y compromisos.
- El trabajo compartido y la generación de confianza.
- Garantizar la información y la formación en todo el proceso.
- Incorporar la acción comunitaria para la cohesión y la inclusión vecinal en el proceso.

¿Cómo hacer participar a la población de este tipo de urbanizaciones, en un contexto altamente disperso? ¿Cómo detectar las

necesidades sociales y aportar respuestas en un territorio de baja densidad? Se plantea una estrategia de trabajo relacional con los vecinos, que ayude a hacer emerger las necesidades sociales existentes, que incorpore los saberes cotidianos que aporta el hecho de vivir en el barrio, que potencie el valor de vivir en la urbanización como un valor en positivo y cohesione al vecindario para buscar soluciones e impulsar iniciativas. Todo ello fortalecerá el proceso de reflexión en torno al urbanismo y a la futura remodelación del barrio, necesariamente acompañado de una firme apuesta por la dinamización del territorio.

Conclusiones

Todos los casos presentados aquí tienen en común la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana para el diseño y la implementación de políticas de regeneración urbana. Sin embargo, se trata de casos muy diferentes en distintas variables que, entendemos, condicionan enormemente el tipo de dinámicas participativas generadas.

Ciutat Vella es un caso ampliamente estudiado, por ser el centro histórico de la capital catalana y por haber dado lugar a un gran número de mecanismos y de procesos participativos. Sin embargo, por muchas razones, Ciutat Vella es un caso singular en Cataluña. Su tamaño (mayor que el de la gran mayoría de municipios catalanes), su gran heterogeneidad social, la magnitud y la riqueza de su tejido asociativo, su peso económico, la enorme complejidad de intereses en juego, etc. lo convierten en un caso difícilmente comparable al resto de experiencias de regeneración urbana que conocemos en el país. Aunque no por ello podemos dejar de extraer algunas lecciones importantes para otros procesos de regeneración de centros históricos en municipios de menor tamaño. Una de esas lecciones es la necesidad de crear estructuras participativas que sean acordes con la complejidad social que acostumbra a caracterizar este tipo de entornos urbanos, complejidad difícilmente representable a través de las asociaciones de vecinos tradicionales. Asimismo, el caso de Ciutat Vella nos muestra el riesgo de trabajar con dos agendas paralelas, una abierta a la participación vecinal, y la otra menos transparente y capturada por los grandes intereses económicos. En cualquier caso, la

existencia de una fuerte voluntad política a favor de la participación ciudadana es aquí más determinante que en cualquier otro lugar, precisamente porque las presiones de los intereses económicos son mucho más fuertes. Asimismo, parece inevitable que en este tipo de entornos con un tejido social tan amplio y complejo las energías participativas del territorio acaben desbordando los mecanismos de participación formalmente constituidos. Los Ayuntamientos no solo necesitan habilidades técnicas para diseñar buenos procesos participativos: aquí, más que en cualquier otro lugar, se requieren grandes habilidades políticas para la gestión cotidiana del conflicto.

En el otro extremo, Aiguaviva nos muestra las particularidades de la participación en un entorno urbano de baja densidad. Aquí también hay conflicto, entre distintos segmentos del tejido vecinal, por un lado, y entre el propio tejido vecinal y el Ayuntamiento, por el otro. El tema que se somete a participación puede generar fuertes tensiones en múltiples direcciones, porque inevitablemente se verá afectado el bolsillo de cada vecino. Sin embargo, el gran reto para la participación es la debilidad del tejido comunitario. El estilo de vida individualizado que impone una urbanización de baja densidad y la ausencia de espacio público generan una fuerte atomización y dificultan la creación y reproducción de redes de intercambio y de solidaridad intervecinal. El proceso participativo para la regeneración urbana, por lo tanto, antes que diseñar buenas metodologías participativas, deberá de ir tejiendo lazos de confianza y de reciprocidad que, en último término, permitan construir comunidad allí donde esta es prácticamente inexistente. La dinamización comunitaria, por lo tanto, es una perspectiva clave para el impulso de procesos participativos en entornos con estas características. Asimismo, es fundamental resituar el problema de partida, tanto por lo que respecta a la escala territorial (es importante hablar del municipio en su conjunto e, incluso, adoptar una perspectiva intermunicipal), como por lo que respecta a los temas tratados (hay que adoptar un enfoque integral sobre los problemas y las soluciones). La resolución de los conflictos que puedan surgir en la concreción del proceso de remodelación urbana, en cualquier caso, exigirá el despliegue de una serie de principios y de técnicas de mediación comunitaria.

El barrio de l'Erm, por último, ilustra el reto de plantear procesos participativos en el contexto de las periferias urbanas construidas en

los años 50 y 60. La fuerte concentración de población inmigrada extracomunitaria; la debilidad de las asociaciones de vecinos tradicionales; el deterioro del espacio público, etc. marcan enormemente las dinámicas participativas en este tipo de barrios. Sin embargo, la tradición reivindicativa, la presencia de una red más o menos densa de profesionales de los servicios públicos fuertemente comprometidos con el territorio y la experiencia acumulada en el desarrollo comunitario en este tipo de entornos pueden convertirse en factores favorecedores de procesos de participación altamente innovadores. L'Erm, en este sentido, ejemplifica como un proceso de regeneración que en sus inicios no tuvo la participación como un elemento clave, ha sido capaz de ir generando nuevos espacios participativos gracias al compromiso de las administraciones públicas y a la voluntad vecinal de ser protagonista del proceso de regeneración.

Los casos estudiados nos inspiran todo esto y mucho más. En cualquier caso, como ya hemos anunciado, no pretendíamos en este capítulo realizar ningún análisis sistemático del tipo de factores territoriales que inciden en las dinámicas de participación para la regeneración urbana. Simplemente, queríamos ilustrar la importancia de este tipo de factores (como el tamaño de los barrios, sus características urbanísticas, su función económica dentro de la ciudad, su composición social, las características de su tejido asociativo, la estructura de los conflictos, etc.). Factores cuya importancia empírica puede y debe de ser analizada desde la investigación académica. Factores que, además, resultan de vital importancia para el diseño de procesos participativos inclusivos y eficaces, adaptados a las características específicas del entorno donde se llevan a cabo.

II. PARTICIPACIÓN Y CONFLICTO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Helena Cruz Gallach

Introducción: el carácter participativo y conflictivo de la ordenación del territorio

Territorio, planificación, participación y conflicto son conceptos estrechamente relacionados. Desde tiempos remotos, la humanidad vio la necesidad de establecer unas mínimas normas y criterios en el proceso de ocupación y construcción del territorio. Sin embargo, fue a partir de la ciudad industrial cuando esta necesidad fue más imperiosa y se desarrollaron las técnicas y métodos del urbanismo moderno que conocemos hoy.

La actividad de planificar el territorio nace de la necesidad de programar los crecimientos urbanos, para llegar a construir un proyecto de futuro. Además, los agentes urbanos (promotores, propietarios del suelo, administración, ciudadanía, constructores), cada uno con su rol y siguiendo sus intereses o deseos, contribuye a modelar la ciudad, a transformar el territorio y las relaciones que en él se establecen. La planificación del territorio aparece, pues, como la ciencia y técnica que debe permitir que las distintas acciones e intenciones de los diferentes agentes se desarrollen sin contradicciones; aquella actividad que debe intervenir mediando entre intereses y privilegios opuestos para gestionar los conflictos que puedan aparecer.

Para cumplir con esta misión, la planificación del territorio se dota de instrumentos como el planeamiento urbanístico, que es el encargado de establecer los límites a las prácticas de los agentes que, actuando según su interés particular, podrían impedir una construcción armónica en la ciudad. Así, el planeamiento urbanís-

tico condiciona las actividades y voluntades de los agentes urbanos, intentando reducir desequilibrios, desigualdades e injusticias a través del establecimiento de correcciones y compensaciones.

Así, si bien el planeamiento urbanístico es un instrumento, una norma con capacidad coercitiva y jurídicamente reconocida, también es una idea de ciudad futura que se diseña a través de un plan donde se establecen las voluntades de la comunidad. Desde este punto de vista, el planeamiento no es un simple instrumento técnico, sino que ejemplifica el interés por gobernar las transformaciones territoriales y escenifica un proyecto de colectividad. Así pues, en tanto que proyecto común es necesario que sea elaborado desde la misma comunidad. Es decir, la planificación del territorio deviene un proceso de decisión con carácter participativo. La elaboración implica, por tanto, la mediación entre las posiciones contrapuestas de los diferentes agentes urbanos para llevarlas a situaciones de acuerdo, de manera que el futuro diseñado sea compartido. Y como ente público y representante de lo colectivo, es a la administración —especialmente a sus responsables políticos— a quien le corresponde esta tarea.

Actualmente, cuando la complejidad de lo urbano es más acusada, cuando la fragmentación y polifonía de la sociedad son más evidentes, es más necesario reforzar el carácter participativo del planeamiento. Si no se incorporan los diferentes intereses de los agentes urbanos, si no se conocen las ideas de futuro de la ciudad que pueden tener cada uno de ellos, si el planeamiento se elabora solo desde la perspectiva técnica, que establece unas reglas de juego basadas en el saber científico-técnico, el carácter conflictivo del planeamiento aparece con virulencia. Si se presenta como un proyecto cerrado y definitivo, las posibilidades de que surjan reacciones de rechazo son más probables. Así, la falta de canales de diálogo y participación en el seno de los procesos de planificación urbanística es un factor que contribuye a la proliferación de los conflictos territoriales, ya que la ciudadanía ve en la protesta una vía para hacer oír sus deseos y desazones.

La necesidad del plan para el gobierno del territorio

Desde finales de los años ochenta se ha sostenido que, en un mundo complejo y cada vez más cambiante, el futuro es difícilmente previsible y, en consecuencia, se ha argumentado que el planeamiento

urbanístico resulta un instrumento inadecuado: requiere demasiado tiempo para su elaboración y los resultados se visualizan a largo plazo. También se ha enfatizado que dibuja una fotografía futura del municipio de forma estricta y cerrada, que no encaja en un mundo volcado a los cambios acelerados.

En un contexto de crisis del Estado del bienestar, de auge de las corrientes neoliberales y con un predominio de procesos de ocupación del suelo en dispersión y de forma anárquica se han desarrollado distintas estrategias para combatir la supuesta rigidez del plan.

Mecanismos de flexibilización del planeamiento

La lucha entre el plan y el proyecto es la manifestación más ejemplar de la voluntad de flexibilizar el planeamiento. La predilección por el proyecto se ha justificado por ser más rápido en la actuación, por sus fuertes capacidades de adaptación a los cambios y por desencadenar efectos en las áreas circundantes a la zona remodelada. Sin embargo, la fragmentación de la planificación del territorio a través de la elaboración de múltiples proyectos urbanos ha comportado la pérdida de la globalidad de las transformaciones urbanas (Navarro, 1999).

Asimismo, la introducción de modificaciones puntuales con el plan ya aprobado definitivamente ha sido un mecanismo utilizado para resolver su supuesta rigidez ante escenarios no previstos (Font, 2003). En algunos casos, son la salida a la falta de actualización del planeamiento existente. Por ejemplo, los municipios afectados por el Plan General Metropolitano de Barcelona (vigente desde 1976), que sigue unas necesidades urbanísticas previstas desde la óptica de 1976, no siempre coincidentes con las actuales, encuentran en este trámite la vía para cambiar las propuestas.

El uso de las modificaciones puntuales también está relacionado con las dificultades económicas de los municipios. En las últimas décadas, los ayuntamientos han visto como sus agendas políticas se ampliaban progresivamente, si bien se mantenía el precario sistema de financiación. En consecuencia, los gobiernos municipales han buscado fórmulas para poder complementar sus arcas y, a veces, se han mostrado dispuestos a aceptar propuestas de agentes privados que no estaban previstas en el planeamiento vigente. A menudo el procedimiento utilizado ha sido la firma de un convenio urbanístico

entre el ayuntamiento y el promotor, a través del cual se propone la recalificación de unos terrenos a cambio de una cierta cantidad de dinero que la administración ingresa. Así, tal propuesta de recalificación no es legítima en su lógica urbanística o territorial sino que responde a intereses particulares o municipales ajenos al urbanismo a través de actuaciones urbanísticas fragmentadas (Burriel, 2008). En otras ocasiones, los ayuntamientos se han mostrado dispuestos a acoger nuevas infraestructuras o servicios (vertederos, campos de golf, circuitos de motor, etc.) impulsados a menudo por agentes privados y/o con el apoyo de la administración supramunicipal. En estos casos, para evitar modificar el planeamiento se utilizan las denominadas actuaciones de interés público en suelo no urbanizable (tal y como establece la Ley de urbanismo catalana). Esta fórmula permite ubicar instalaciones en suelos protegidos por interés agrícola o paisajístico. En resumen, el instrumento de la modificación puntual ha sido utilizado para ubicar en los municipios *artefactos* que no habían sido previstos en el planeamiento y que por su entidad comportarían un replanteamiento del modelo territorial del municipio. En definitiva, se aprovecha este proceso administrativo como un atajo para evitar el camino de la revisión del planeamiento, considerablemente más largo (Burriel, 2008). La debilidad de algunos ayuntamientos que no saben, no pueden o no quieren tomar la iniciativa y diseñar su propio desarrollo territorial, hace que a la práctica se sigan las propuestas de unos promotores privados —poderosos y con las ideas claras— sin que antes ni los decisores municipales ni la ciudadanía hayan debatido sobre sus prioridades. Este *modus operandi* pone de relieve cómo determinados agentes tienen una mayor incidencia en la ordenación territorial respecto a otros y es precisamente esta descompensación entre las capacidades de participación de agentes económicos privados y sociedad civil la que está en la raíz de muchos conflictos territoriales. Así, la existencia de una buena jerarquía de planes territoriales permitiría establecer un marco de acción —con posibilidades y limitaciones— en el cual situar las actuaciones de los municipios. Por otro lado, también en estos procesos se evidencia la fuerte autonomía municipal en el campo del urbanismo, ya que las Comisiones Territoriales de Urbanismo, que deberían tener la capacidad de alertar cuando las propuestas

están más orientadas a beneficiar ciertos intereses privados en detrimento de aquellos públicos, intervienen solo en la última fase del proceso de aprobación.

Si entendemos el plan como la expresión de las intenciones colectivas (de Terán, 1984), el uso de las modificaciones puntuales en determinados casos resulta inadecuado. Es decir, el proceso de reflexión y consenso que comporta su redacción, que acaba cristalizando en el diseño de un modelo futuro de la ciudad, una vez aprobado definitivamente no puede ponerse en duda de forma continuada. Frente al consenso del gobierno, equipo técnico, agentes económicos y sociedad civil, después de un largo proceso de elaboración, la llegada de propuestas urbanísticas —ideadas desde lógicas supramunicipales, económicas, políticas o interesadas— representa una sacudida profunda de los preceptos del plan: pone en duda aquellos acuerdos adoptados y opta por nuevas estrategias, basadas en otros criterios, que se razonan de forma fragmentada, en un momento preciso y para un lugar en concreto.

La aparición de nuevos instrumentos

Otra forma de expresión de la flexibilización del planeamiento ha sido la aparición de nuevos instrumentos, como el planeamiento estratégico. Este ha perseguido menos la ordenación física del territorio y se ha orientado hacia formas de gestión más abiertas y poco legisladas. Aunque a menudo se ha presentado como una alternativa al planeamiento urbanístico, al quedar limitado a la definición de una diagnosis y a la búsqueda de consenso sobre unos principios generales no parece que pueda serlo (Ferrer y Sabaté, 1999). Se ha planteado como un proceso en el cual administración y agentes socioeconómicos consensuan una imagen-objetivo para un determinado territorio y diseñan las estrategias necesarias para conseguirla. En este sentido, ha sido presentado e implementado como un sistema de planificación más abierto hacia los agentes, más amable en su lenguaje y menos rígido en su aplicación. Ciertamente, no cuenta con el lenguaje técnico-jurídico del planeamiento urbanístico: no territorializa sus propuestas, no clasifica ni califica el suelo, no establece criterios de edificación ni determina aprovechamientos. En definitiva, no normativiza el desarrollo territorial, no pone límites ni obligaciones pero tampoco derechos. Por su preferencia por los

proyectos, recoge una serie de acciones (tendencialmente genéricas) que acaban siendo una declaración de intenciones. Así pues, el plan estratégico es un documento que goza de gran flexibilidad, porque no tiene capacidad coercitiva y, por tanto, no tiene garantías de ejecución, sino que depende de la voluntad de aquellos que han contribuido a formularlo.

La voluntad de flexibilizar el planeamiento (ya sea modificándolo o creando nuevas figuras de planificación) se da en un contexto de crisis del sector público, el cual, ante la falta de recursos y/o la presión de determinados agentes, opta por nuevas fórmulas de gestión de la ciudad. Convenios, pactos, consorcios y partenariados son algunos de los instrumentos utilizados, abriendo la puerta a las actuaciones urbanísticas de los intereses privados (Font, 2003). Por lo tanto, aparece el riesgo de que se pierda de vista que la ordenación urbanística es una tarea pública y colectiva (Campbell y Fainstein, 2003), y que se oriente a asegurar las plusvalías a los promotores inmobiliarios (Navarro, 1999). Además, la creación de instrumentos paralelos al planeamiento urbanístico representa la extracción de los espacios de decisión colectiva vinculados al proceso de elaboración del mismo.

De la deconstrucción a la refundación del plan

La voluntad de flexibilizar el planeamiento urbanístico implica que este sea continuamente variado y modificado para que se pueda adaptar a nuevos cambios y tendencias, actuando en clave de actualidad y buscando un impacto rápido. De esta forma el plan pasa a ser un catálogo de proyectos razonados de forma más o menos independiente y con la pretensión de resolver cuestiones concretas, en detrimento de un planteamiento previo y global (Snido, 2002). El planeamiento urbanístico abandona, por tanto, su carácter prospectivo y correctivo, pues se considera que no es capaz de determinar cambios a las tendencias existentes, y en consecuencia, deja de pensar en clave futura.

En consecuencia, las reivindicaciones de superar la rigidez del plan acaban por deconstruirlo al ir perdiendo progresivamente sus objetivos y pasar a ser un simple proceso burocrático alejado de la ciudadanía. Deja, así, de ser aquel instrumento de gobierno y ordenación de las transformaciones territoriales con capacidad de

anticipación, que establecía un modelo territorial consensuado, con unos objetivos a largo plazo después de un debate público y —favorecido por el ascenso neoliberal— se convierte en un documento de gestión territorial que opera dentro de la dinámica de los mercados, acogiendo e incluyendo actuaciones pensadas fuera de las instancias públicas. En definitiva, la voluntad de flexibilizar el planeamiento muestra la oposición a la planificación y al objetivo de emprender tareas de gestión (Sabatini, 1997). La rotura de los acuerdos previamente establecidos durante el proceso de planificación y que el plan certifica, implica una fractura tanto de aquellos consensos instaurados como del modelo territorial establecido. Es precisamente por estos motivos que se tiende a facilitar el surgimiento de conflictos, ya que aquellos actores que habían tomado parte en el proceso de elaboración del planeamiento pueden considerar vulnerada su participación.

Por tanto, cuando se argumenta que en los tiempos actuales el futuro es demasiado incierto para ser planificado, se está atacando al corazón de las intenciones del planeamiento urbanístico: el diseño de un futuro colectivo mejor a través del condicionamiento de aquellas dinámicas negativas existentes. Desde este punto de vista, el planeamiento no puede ser flexible, porque imposibilita que desarrolle sus objetivos y hace imposible cualquier diseño de futuro (Indovina, 2006).

Al planeamiento se le otorga una tarea para nada fácil: construir un futuro, que siempre es incierto y los complejos y rápidos tiempos actuales representan un nuevo reto. Ahora más que nunca se requiere una mejor diagnosis local de los factores endógenos y exógenos que pueden influir en las dinámicas territoriales y de los efectos que producirán las intervenciones planificadas, de manera que el plan establezca mecanismos e instrumentos que permitan gobernar estos procesos. En definitiva, ante la celeridad de los cambios no se debe optar por la relajación de la planificación, sino que precisamente este nuevo contexto pide una mayor y mejor actuación desde las instancias políticas, que tenga como objetivo proyectar los cambios hacia la dirección que interesa a la propia comunidad, trascendiendo a los intereses parciales.

Los espacios de participación en la planificación del territorio

Las limitaciones del trámite de información pública

En Cataluña, la estructura de la tramitación del planeamiento urbanístico no ha sufrido cambios profundos en las sucesivas reformas de las leyes del suelo o urbanismo respecto lo que estableció la primera Ley del Suelo de 1956 (Cruz, 2010). En la legislación española y catalana, los derechos de información y participación han sido reconocidos de manera formal desde finales de los años setenta, y desde entonces se establecieron dos momentos de información pública como mecanismos para que la ciudadanía interviniese en el proceso de elaboración del plan.

A la práctica, la información pública se ha convertido en un trámite burocrático, limitado a la defensa de los derechos de la propiedad inmobiliaria. Pocas veces se plantean cuestiones generales y de interés común o se discuten intenciones, ideología o principios abstractos (Gaja, 2005). En cierta forma, abrir al público de esta forma el planeamiento urbanístico, para que quien quiera se pronuncie, evidencia que el saber técnico y la autoridad política se imponen ante el saber ciudadano (Allmendinger, 2002; Martínez, 2008).

El sistema de exposición pública influye en el grado de implicación que pueden tener los diferentes agentes urbanos: si los constructores, promotores inmobiliarios o grandes propietarios suelen estar al corriente de las actuaciones urbanísticas municipales (ya que actúan en función de estas), la ciudadanía resulta el agente más débil ya que no siempre tiene la capacidad para seguir las actuaciones de la administración pública.¹ Cuando las propuestas están en información pública, un mes resulta demasiado corto para poder formular propuestas alternativas. Esta estrechez de tiempos implica que las alegaciones se reduzcan a la defensa de los derechos

1. El tradicional anuncio del inicio de la exposición pública en los boletines oficiales no presupone que la ciudadanía lo conozca, ya que son de lectura poco frecuente. En Cataluña, si bien el Reglamento de la ley de urbanismo de 2006 obligó a utilizar medios telemáticos para anunciarlo, a veces pasan desapercibidos para gran parte de la población, porque coincide con el período de vacaciones (Delgado, 2007).

propios y se tenga la sensación que no ha habido espacio para hacer aportaciones. La limitación a las obligaciones legislativas ha acabado institucionalizando unos procedimientos burocratizados de presentación de alegaciones que, además, no siempre son respondidas de forma personalizada, cuando no impera el silencio administrativo (Gaja, 2005).

En Cataluña, este sistema fue complementado con la aprobación de la Ley de urbanismo de 2002, la cual obligaba, cuando se iniciaba la redacción del plan de ordenación urbanística municipal a aprobar un programa de participación ciudadana. Aunque la ley no establecía ninguna actuación en concreto, tenía la voluntad de ampliar los momentos de participación. Sin embargo, los 93 planes aprobados entre 2003 y 2009 —bajo estas nuevas directrices— no presentan datos demasiado satisfactorios: el 40% de municipios no organizó actos informativos complementarios a los períodos de información pública; el 30% no utilizó medios telemáticos y, en definitiva solo el 17% de los municipios organizó actos de participación sustantiva (Martí-Costa, 2009). Por lo tanto, los trámites de información pública continúan representando los principales momentos y formas a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en el planeamiento y, siguiendo a Arnstein (1969), no podríamos calificarlos de participación. En su escala de participación ciudadana, el sistema de información pública estaría situado entre el eslabón de la información (que tiene un carácter unidireccional y no prevé espacios para la negociación ni la deliberación) y el de consulta (que recoge opiniones pero que no se garantiza que se recojan todas).

De todos modos, algunos equipos de gobierno han optado por instaurar canales de diálogo más o menos informales con la ciudadanía. Este fue el caso a finales de los años setenta y principio de los ochenta, cuando por iniciativa propia organizaron exposiciones, seminarios, conferencias o reuniones para debatir las propuestas urbanísticas y acordarlas con agentes, entidades y ciudadanía (Ferrer y Sabaté, 1999). Actualmente, la voluntad política de aproximarse a la ciudadanía para escuchar —de forma informal y espontánea— quejas, peticiones, sugerencias o ideas ciudadanas, y para comunicar a priori las actuaciones urbanísticas que se pretenden emprender, responde a una manera de hacer y de entender la política por parte del equipo de gobierno en cuestión pero también a un interés y

una cultura democrática ciudadana. En algunos municipios, por tradición histórica, por una buena estructuración de asociaciones y entidades cívicas, o por unos componentes identitarios arraigados, es más acentuada la disposición de la ciudadanía a tomar parte en los procesos de decisión y a hacerlo de forma negociada.

Nuevos retos para los equipos técnicos

En sus orígenes, la elaboración del planeamiento urbanístico se encargaba a unos expertos que tenían los conocimientos técnicos para confeccionar los planes adecuados para mejorar el funcionamiento de las ciudades. Esta relevancia del saber técnico en el proceso de redacción, se mantiene arraigada. Buena prueba de ello es el articulado de la legislación urbanística, que concede a la ciudadanía la validación de unos planes elaborados por un equipo técnico. Sin embargo, la fragmentación y complejidad que caracterizan a la sociedad actual piden una mayor interacción entre equipos técnicos y ciudadanía. Se debe empezar a construir la ciudad a partir de la percepción de la ciudadanía, en tanto que es la que mejor conoce los déficits de su entorno y la destinataria final de los planes (Gigosos y Saravia, 2010). Los técnicos, pues, deben formular (a partir de la recogida e interpretación de las propuestas vecinales) un proyecto que resuelva sus necesidades (Domingo y Bonet, 1998). Asimismo, una mayor comprensión de las necesidades ciudadanas también requiere una mayor interdisciplinariedad de los equipos redactores, que deben ser capaces de hacer análisis más integradoras de las preocupaciones ciudadanas (Montclús y Guàrdia, 2003). Todo ello contribuiría a que los posibles conflictos aparecidos a posteriori resulten menos enconados y más negociables.

Es cierto que el campo del urbanismo presenta ciertas dificultades a la hora de implementar procesos de deliberación. El lenguaje técnico, los impactos de sus previsiones y la ejecución a largo plazo dificultan que la ciudadanía pueda rebatir unas propuestas hechas por equipos técnicos especializados. Aún más cuando la apertura de espacios de información se hace una vez aprobado el anteproyecto, ciñendo el debate a los pros y contras del mismo. Ello requiere dominio del lenguaje técnico y cierta capacidad para interpretar los planos y entrever las afectaciones concretas de las propuestas. Ante estas dificultades, es necesario trasladar el debate público a las fases

más embrionarias de gestación del plan, de modo que se permita incorporar el conocimiento de la experiencia vivida cotidianamente. Por otro lado tenemos el reto de saber gestionar los intereses depositados en el mismo planeamiento urbanístico. La previsión de nuevas extensiones de suelo urbanizable o la conversión de determinados usos es información clave para determinados agentes económicos, que pueden hacer movimientos de compra y venta de terrenos. Determinadas decisiones sobre el régimen y las tipologías del suelo hechas públicas antes de las aprobaciones pueden acabar privilegiando unos agentes frente a otros.

Hacia una planificación más democrática

Desde finales de los noventa han aparecido una serie de metodologías y procesos que tienen como objetivo regular de manera formal los canales de intervención de la ciudadanía en las políticas públicas. Se han calificado estos métodos e instrumentos como «procesos de participación ciudadana», asimilando que la participación equivalía a la implementación de unos procedimientos formales, estructurados y promovidos desde la administración pública y excluyendo otros mecanismos más informales y espontáneos surgidos desde la sociedad civil. Esta tendencia se debe a que estos últimos no garantizan las mismas posibilidades para todo el mundo y en cambio las metodologías estructuradas son democráticamente más justas.

Son procesos que se enmarcan en una corriente que pretende abrir las redes de decisión, tradicionalmente cerradas a los ámbitos administrativos e institucionales, al resto de agentes. Los procesos formales de participación suelen dirigirse a colectivos más diversos, estar limitados en el tiempo (normalmente se asocian a una política concreta) y a establecer dos fases, una primera de diagnóstico y una segunda de propuesta. El objetivo de garantizar unas mismas oportunidades a todos aquellos que toman parte del proceso se consigue estableciendo unas reglas: la selección de una muestra representativa de la población (por edad, sexo, o colectivos sociales), la limitación de los temas a discutir, o del tiempo de duración son algunos ejemplos. Precisamente la limitación del tiempo, la selección de una muestra restringida y la representación promocionada de ciudadanos/as adheridos/as a asociaciones son algunas de las críticas surgidas. Asimismo, la elaboración de una diagnosis o de las propuestas se

lleva a cabo a partir del consenso de una serie de prioridades que se debaten con la dirección de un dinamizador que, a través de instrumentos didácticos (cartulinas, post-it, adhesivos) asiste a los participantes durante el proceso. Unos procedimientos demasiado pautados, encargados a empresas privadas que aportan trabajadores que a menudo tienen menos conocimiento de la realidad local que los mismos participantes, o la coexistencia de ciudadanos no asociados con aquellos activos, en entidades y plataformas que están al día de las necesidades de la ciudad, son algunas de las cuestiones que aún no han sido resueltas.

Más atrevidas son las propuestas de planificación comunicativa formuladas desde los países anglosajones, en las cuales se pone énfasis en la creación de unos procesos de participación donde toman parte todos los agentes urbanos (incluso aquellos que tienen intereses privados y económicos fuertes), que deberán emprender un proceso de diálogo y comunicación a través del cual consensuar sus propuestas (Innes, 1996; Healey, 1997; Forester, 1999). Este giro comunicativo concibe la planificación como un proceso deliberativo en el cual el planificador debe conseguir que los agentes implicados interaccionen (Healey, 1997). Durante el proceso de planificación debe existir un intercambio genuino entre ciudadanía y planificadores, ya que se considera que si los planes se dibujan desde los despachos y no se gestionan los conflictos, están condenados al fracaso (Forester, 1987). La legitimidad y eficacia de la acción de planificación depende de la capacidad de promover consensos a través de las prácticas de diálogo, y el proceso de comunicación es entendido como un aprendizaje social. El objetivo es, pues, contribuir a una democracia deliberativa que reconoce y respeta la pluralidad y la diferencia (Forester, 1998). Así, el rol de los técnicos es más complejo: servir a las autoridades políticas, responder a los mandatos legales, a las visiones profesionales y a las demandas ciudadanas, todo al mismo tiempo (Forester, 1987). Para evitar que en el proceso deliberativo los actores más poderosos consigan resultados en beneficio propio, se establecen procesos de mediación, en los cuales se debe favorecer a los desempoderados para neutralizar las relaciones desiguales (Friedmann, 1998, 2000; Sandercock 1998a, 1998b).

La incorporación de la voz de la ciudadanía en el planeamiento urbanístico: hacia la gestión de los conflictos territoriales

En la ciudad posmoderna y neoliberal la concepción del planeamiento como instrumento capaz de gobernar las transformaciones territoriales se ha puesto en duda y ha sido considerado un impedimento ante las rápidas dinámicas de cambio del mundo actual. La voluntad de hacerlo adaptable a las nuevas circunstancias ha desencadenado una actuación urbanística caracterizada por la fragmentación y la solución particular, a menudo razonada al margen del mismo planeamiento. En consecuencia, ha pasado a ser concebido como un instrumento meramente técnico, como un trámite de necesaria ejecución para cumplir con la normativa, y ha perdido capacidad para anticiparse y aplicar su carácter correctivo. La opción por esta planificación débil ha acabado haciendo caer el plan en una crisis de identidad, que ha perdido el significado de proyecto compartido, producto de una cultura y una ciudad concretas.

El proceso de deconstrucción sufrido ha contribuido a facilitar el surgimiento de conflictos territoriales.² La ciudadanía, que a menudo se ha visto carente de canales suficientes para conocer la actuación de la administración, acaba mostrando su rechazo a través de la protesta y reclamando su voluntad de tomar parte en las decisiones. En el proceso de redacción del planeamiento, la preocupación por diseñar de forma colectiva y consensuada un modelo de ciudad futura se ha diluido. Además, las formas tradicionales de gobierno del territorio, donde reinaban tanto la autoridad del gobierno como la racionalidad técnica, han entrado en crisis y las aproximaciones *top-down* resultan anacrónicas ante una sociedad plural y madura que reclama ser consultada y poder intervenir en las decisiones que la afectan.

Es necesario revalorar la planificación del territorio, concibiéndola no solo como una actividad técnico-científica sino también como un proceso social complejo. Entender la planificación como

2. Esta no es la única causa, pero sí una de las más destacadas en relación con la planificación del territorio. Para un análisis más detallado, consultad Cruz (2010).

un proceso de diseño colectivo del futuro de la ciudad implica revalorizar el papel de la ciudadanía durante su redacción. Su rol activo en el momento de confeccionar el planeamiento permite una mejor interpretación de la realidad urbana, una mejor comprensión de las consecuencias para los habitantes y una mejor aceptación de los beneficios y las obligaciones que comporta (Trapero, 1994). Sin embargo, hay que tener presente el peligro de caer en operaciones retóricas y manipuladoras, o de instaurar procesos de participación solo para legitimar decisiones ya tomadas.

Por otro lado, la creación de estos canales de participación puede contribuir a reforzar el sentimiento de pertenencia, de identidad colectiva y de preocupación por lo común. Además, fomenta el desarrollo de una cultura de la negociación que podría evitar el surgimiento de conflictos territoriales donde los posicionamientos de ambas partes tienden a enroscarse y se acaban estableciendo vencedores y vencidos. Al fin y al cabo, la instauración de canales de participación en torno a las actuaciones urbanísticas podría contribuir a que la implementación del planeamiento fuera más plácida, evitando así posteriores sorpresas con el surgimiento de unos conflictos que tanto políticos como técnicos no imaginaban.

La apertura de los procesos de planificación urbanística a la ciudadanía permitiría que aquellas aportaciones que son formuladas a partir del estallido de los conflictos territoriales se hicieran durante el proceso de redacción, de manera que podrían ser debatidas, contrapuestas y negociadas. Si concebimos las formas de protesta y manifestación como formas de participación, sería enriquecedor que la labor emprendida por los colectivos sociales y vecinales se pudiera incorporar a lo largo del proceso de planificación, estableciendo canales para acoger sus reivindicaciones en la toma de decisiones.

Dependerá de la voluntad de los gobiernos ceder poder de decisión a la sociedad civil y de la disponibilidad de los planificadores de librar poder técnico para que se pueda llevar a cabo una redistribución del poder. Este proceso pide que no se privilegie a asociaciones o colectivos tradicionalmente influyentes, puesto que es necesario facilitar la integración de los colectivos más débiles en el proceso de decisión. Estas cuestiones piden un refuerzo de la comunicación y el diálogo como métodos básicos en la elaboración del planeamiento. Sin caer en idealizaciones que obvian los desequi-

librios de fuerzas que presentan los agentes urbanos, hace falta que los responsables políticos emprendan su tarea de mediación y que los equipos técnicos se pongan a disposición de la ciudadanía para traducir en propuestas técnicamente viables sus deseos.

La voluntad para avanzar hacia formas más participativas de gobierno no responde al objetivo de evitar o eliminar los conflictos. En una sociedad compleja y polifónica, donde actúa una multiplicidad de agentes, el conflicto es inherente e inevitable. Se propone canalizar de forma más constructiva y democrática los distintos posicionamientos para evitar recaer de forma continuada en la pura confrontación. Desde este punto de vista, hace falta leer la diversidad de intereses presentes en la sociedad como una oportunidad para desarrollar un proceso de planificación científico y creativo.

En definitiva, es necesario que las administraciones tengan coraje político y convicción democrática para asumir su función, construyendo procesos interactivos de gobierno que admitan la construcción colectiva, participativa y creativa de la ciudad. Hace falta, pues, abandonar la desconfianza sobre la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones sobre asuntos complejos. A la vez es necesario que la ciudadanía recupere el interés en lo público y lo colectivo y adopte posicionamientos propositivos, contribuyendo así al diseño de la ciudad y a la cohesión social.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN TIEMPOS DE INSEGURIDADES*

Gemma Galdon Clavell

Introducción

En los últimos años la seguridad ha entrado con fuerza en la agenda política de los municipios. Si la construcción de la democracia en España se había caracterizado, entre otras cosas, por una preocupación generalizada por equilibrar la relación entre seguridad, libertad e igualdad y por proporcionar a los ciudadanos y ciudadanas seguridad jurídica y un entorno legal garantista que alejara el recuerdo de la dictadura, desde hace unos años muchos de los consensos sociales erigidos alrededor de los temas vinculados a la seguridad ciudadana parecen agrietarse. En la nueva definición de aquello que articula inseguridad y de cuál debe ser la respuesta política, los condicionantes locales se mezclan con tendencias globales, presiones económicas y pánicos mediáticos y morales.

Emerge, pues, un nuevo escenario, caracterizados por diferentes tendencias relacionadas con la redefinición de la relación entre la ciudadanía, los poderes locales y el Estado en un mundo global, por una parte, y con la aparición de nuevos discursos y prácticas que rompen con concepciones hasta hace poco de consenso, vinculadas a la definición de los límites de la acción policial y el papel

* Fragmentos de este texto han aparecido previamente en Galdon Clavell, G. (2010) «Seguretat, inclusió i repressió en l'àmbit local», *Revista Nous Horitzons* 200, pp. 22-27, y en Galdon Clavell, G. (2011) «El derecho a la ciudad segura», *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Instituto de Derechos Humanos, pp. 62-78.

de las diferentes opciones políticas en el abordaje de las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana.

A grandes rasgos, este nuevo escenario está atravesado por cinco grandes tendencias, centradas en el nuevo papel del ámbito local en el dictado de la agenda securitaria; con el desplazamiento de miedos tradicionales a nuevos espacios, menos vinculados al riesgo objetivo y más relacionados con las ansiedades propias de la vida en sociedad, como el incivismo; por la creciente dificultad para trazar líneas de separación entre los ámbitos de actuación de las políticas de seguridad ciudadana y las de defensa nacional; por un creciente divorcio entre los discursos de inclusión y garantías y una práctica marcada por la mano dura; y, finalmente, la disolución de las líneas ideológicas que caracterizaron el debate alrededor de las propuestas sobre cómo abordar las políticas de seguridad durante el siglo XX.

El protagonismo del ámbito local en la definición de las políticas de seguridad ciudadana

Desde hace un tiempo, los ámbitos judicial y estatal han ido perdiendo capacidad de liderazgo y de generación de discurso en la definición de las políticas de seguridad, paralelamente a la emergencia de los espacios de poder local no solo como espacios de aplicación de políticas específicas, sino también como espacios de *lobbying* ante lo que se percibe como «lagunas» en la legislación y la intervención de Estado. Ya sea exigiendo mano dura contra la multireincidencia, un mayor control de la población migrante o la creciente vinculación entre los derechos de ciudadanía o el deber de abrazar usos y comportamientos específicos, sobre todo en los espacios públicos.

En este sentido, la teórica capacidad privilegiada de los espacios de proximidad para la creación de capital social, el desarrollo de mecanismos de relación directa entre representantes políticos y ciudadanía, la experimentación y profundización democrática, chocan con una realidad en la que lo local se sitúa en la primera línea de la defensa de políticas de seguridad que se alejan del abordaje integral para apelar al penalismo y al populismo punitivo. Es desde el ámbito local, por ejemplo, que se exige poder poner cámaras de seguridad en espacios de consumo y ocio juvenil, la prohibición del *burka* en

espacios y equipamientos públicos, la posibilidad de emitir certificados de buena conducta para migrantes, la priorización de «los de casa» en el acceso a los servicios sociales, etc. Paradójicamente, en España hasta ahora el Estado y la judicatura han tendido a intervenir en el debate para reafirmar garantías legales y constitucionales y poner límites a las exigencias locales.

A diferencia de lo que ocurre en países de nuestro entorno, donde estas dinámicas son fruto del diálogo y la complicidad entre el Estado y los espacios locales (como en el caso de Francia) o donde el desarrollo de competencias propias en seguridad local es alentado y financiado directamente por el poder central (en el caso inglés), en nuestro entorno el desarrollo de la agenda securitaria y de herramientas específicas a nivel local para su aplicación es una dinámica que ha emergido de forma autónoma y a menudo contraria a planteamientos supra-locales, sin contar en ningún caso con financiación externa ni la legitimación del discurso securitario desde el ámbito autonómico o estatal.

El desplazamiento de la alarma securitaria: de la delincuencia al incivismo

En los últimos 20 años, las tasas de delincuencia han ido disminuyendo de forma generalizada en todo el mundo occidental. Sin embargo, el sentimiento de inseguridad ha experimentado un aumento continuado y se ha ido independizando del riesgo objetivo a ser víctima de un delito para responder cada vez más a pánicos morales mediáticos y a percepciones de inseguridad que tienen poco que ver con la experiencia propia (Kessler, 2009). En nuestro entorno, además, la vinculación entre inseguridad e inmigración se ha ido estrechando, paralelamente a la creciente utilización política del fenómeno migratorio y a la atribución a la población migrante de deficiencias en el desarrollo del Estado del bienestar.

En este contexto, dominado por los miedos y las percepciones, los hechos delictivos han ido perdiendo protagonismo, a la vez que los comportamientos «impropios» han ido emergiendo como antesala de la delincuencia. Siguiendo la lógica de la teoría de las *ventanas rotas* (Wilson y Kelling, 1982), planteada en los años ochenta y popularizada durante el mandato de Rudolph Giuliani

al frente de la alcaldía de Nueva York durante los años noventa, la actuación policial se ha ido alejando del ilícito para orientarse a los problemas de convivencia generados por colectivos que emergen como «condensadores» de prácticas «indeseables» (a menudo jóvenes, migrantes y víctimas de las desigualdades), independientemente de si estas prácticas constituyen o no delito. El discurso del incivismo como nueva prioridad policial, pues, eleva a riesgo para la seguridad comportamientos que hasta hace poco no pasaban de la categoría de molestia y que en realidad son el reflejo de diferencias culturales, generacionales y de expectativas en la utilización del espacio público que forman parte de la normalidad de la vida urbana y que no justificarían intervenciones punitivas (Mooney y Young, 2006).

Aun así, en muchas ciudades la diversidad se ha ido convirtiendo en algo que se percibe como una amenaza (Fyfe, Bannister y Kearns, 2006). Ante entornos sociales, económicos y urbanísticos cambiantes, la «mayoría respetable» (Cooper, 1998) se atrincheró en la demanda de soluciones policiales a los comportamientos que se perciben como impropios. La respuesta de las políticas locales a estas demandas es, de forma generalizada, la adopción de medidas punitivas (ordenanzas de civismo y nuevas sanciones), teóricamente preventivas (la videovigilancia) y disuasorias (el urbanismo preventivo) que buscan ofrecer una promesa de predictibilidad y anticipación del riesgo que es tan imposible en términos prácticos como difícil de encajar en el contexto del Estado de derecho y de principios constitucionales como la presunción de inocencia.

La creciente dificultad para definir las fronteras entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana

La consolidación de la existencia, en el imaginario colectivo y mediático, de colectivos «incívicos» a los que se persigue más por sus *cualidades* que por sus *actitudes* facilita la aparición de «enemigos interiores» en el discurso y la práctica pública, y el despliegue de soluciones tradicionalmente asociadas con la defensa exterior en entornos urbanos (Graham, 2010). En un contexto de guerra permanente (contra el terrorismo, contra las drogas, contra la delincuencia, etc.), además, aparecen espacios borrosos entre las funciones de Defensa y de Interior, tradicionalmente separadas de

forma clara. Así, si hasta hace poco se sobreentendía que el ejército y los mecanismos de defensa nacional se utilizaban para defender a la población de enemigos o ataques externos mientras que en las funciones de interior se priorizaba la actuación policial y la acción de la justicia, actualmente la mezcla entre los miedos vinculados a la población migrante y la amenaza omnipresente de un enemigo global que viene de lejos pero que actúa cerca hace que las fronteras entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana se desdibujen. Lógicas propias de casos de emergencia nacional se justifican en base a ansiedades que nacen en el ámbito de la proximidad y de la seguridad ciudadana, a la vez que las ansiedades urbanas son utilizadas para reforzar políticas de defensa ante un enemigo exterior.

En este contexto, los «espacios de excepción» (Agamben, 2005) se generalizan, y la militarización de los espacios urbanos (Graham, 2010), el control preventivo de la población a través de la vigilancia y las bases de datos y la cultura de la sospecha se integran en el paisaje cotidiano de las democracias del siglo XXI y se normalizan a pie de calle.

La aparición de una retórica de proximidad y una práctica de mano dura

Al crear un mismo paradigma para la comprensión y el abordaje prácticas molestas (los skaters, por ejemplo), prácticas ilegales (la venta ambulante) y prácticas no reguladas (como la prostitución) e introducir un alto grado de discrecionalidad en la aplicación de la norma, las ordenanzas locales de civismo y convivencia están a su vez replanteando el papel de la policía en el ámbito local.

A pesar de que los discursos siguen queriendo enfatizar el avance hacia paradigmas de *governance* abierta e inclusiva, priorizadora de dinámicas participativas y de estrecha colaboración entre la política pública y la ciudadanía, en el caso de las fuerzas de seguridad el discurso de proximidad se ha articulado paralelamente a una práctica de reforzamiento de la autoridad sancionadora, relegando a la anécdota las estrategias basadas en la prevención y la mediación transversal ante los problemas vinculados a la convivencia.

Si el discurso de la nueva gestión pública, la *governance* y los partenariados debía llevar a la generación de dinámicas y objetivos

compartidos por amplios sectores de la población, también en el ámbito policial, la realidad de las actuales doctrinas de control y prevención es que estas se imponen a costa de una creciente exclusión de sectores importantes de la ciudadanía, sobre los que recaen precisamente ese control y esa sospecha. Lo más grave es que este control y sospecha no se basa en el historial delictivo de los individuos bajo vigilancia, sino en su adscripción a grupos etiquetados como «incívicos», «impropios» y *potencialmente* delictivos. En la era del discurso de la inclusión y la participación, pues, la concentración de la intervención policial preventiva sobre colectivos de migrantes y jóvenes, sobre todo, por el hecho de ser fácilmente identificables (lo que se conoce como *profiling*) aumenta pues en toda Europa, sin que esta evidente discriminación sea compensada con políticas activas de desactivación de los prejuicios de los miembros de la función pública (OSI, 2008).

En este contexto, sin embargo, no solo se ven afectados los derechos de los colectivos estigmatizados, sino el derecho a la seguridad jurídica del que debería disfrutar toda la ciudadanía y la capacidad de intervención efectiva de unas fuerzas de seguridad desbordadas por demandas contradictorias y a menudo imposibles.

El abandono de los preceptos tradicionales de la izquierda en el abordaje de los problemas vinculados a la inseguridad

El énfasis en las identidades incívicas como objeto primordial de la atención policial, el control, la sanción, la sospecha y la subversión de principios fundamentales del Estado de derecho a nivel local ponen sobre la mesa la llegada a las políticas de seguridad de la reacción al consenso neokeynesiano que apuntaló el desarrollo en toda Europa, aunque a ritmos y con intensidades diferentes, del Estado del bienestar. Esta reacción, que lideraron Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido, sin embargo, llega a nuestro país de la mano de enfoques más próximos a la Tercera Vía del New Labour británico, en su combinación de discursos *welfaristas* con prácticas de ley y orden, en la voluntad de competir con la derecha en términos de discursos securitarios.

En los últimos años, pues, el discurso de mano dura ha dejado de conocer fronteras ideológicas. En España y Cataluña, la frontera

conceptual entre la forma de abordar los problemas de seguridad desde la izquierda o la derecha tradicionales parece haber dejado de existir. A pesar de que sí pueden identificarse matices, el sorprendente protagonismo del ámbito local en la articulación del discurso securitario en nuestro entorno es comparable al sorprendente protagonismo de los y las alcaldes de opciones políticas progresistas en la promoción de medidas como la videovigilancia, la ordenanzas de civismo y el urbanismo preventivo. El aterrizaje local del discurso securitario, pues, parece haber «despolitizado» el debate, reduciendo al mínimo las diferencias entre las alternativas de unos y otros ante los retos de la seguridad ciudadana en el siglo XXI.

El paso del paradigma social al paradigma penal (Waicquant, 2009), del énfasis en la igualdad al énfasis en la seguridad, pues, pone sobre la mesa una nueva conceptualización de las bases ideológicas de las opciones políticas de la izquierda tradicional, que se alejan (debido a procesos de redefinición programática, como en el caso británico, o por la apuesta estratégica por competir en discurso con las posiciones de la derecha, como en el caso holandés) de concepciones clásicas basadas en el abordaje de las causas profundas de los problemas sociales y la defensa de las posibilidades redistributivas y compensatorias de las democracias liberales y representativas para abrazar, en mayor o menor medida, el populismo punitivo (Imrie y Raco, 2003).

Hacia un nuevo paradigma

A pesar de la multitud de dinámicas que cristalizan en el discurso sobre la seguridad, la seguridad no es necesariamente el problema. De hecho, nadie discute que todos deberíamos tener derecho a vivir en ciudades seguras, ni que la inseguridad afecta de forma desproporcionada a la cotidianidad y movilidad de niños, niñas y mujeres, por ejemplo, por lo que su abandono a manos de los discursos conservadores y de mano dura carece de sentido.

Sin embargo, la realidad es que la seguridad urbana del siglo XXI se está articulando alrededor de la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. A pesar de la retórica de inclusión y participación, lo que determina la naturaleza y el contenido de las medidas que se supone que deben

luchar contra la delincuencia y la inseguridad no son los debates sobre la profundización de la democracia ni sobre los orígenes de las ansiedades y miedos urbanos, sino los conflictos por el uso y la apropiación del espacio público, la defensa de intereses económicos y financieros vinculados a la actividad comercial y turística de la ciudad y a la industria del miedo, la preservación de los valores simbólicos asociados a la imagen de los centros históricos y la consolidación del poder político de turno (Coleman, 2004). La seguridad de las personas, pues, queda relegada a segundo plano, a pesar de justificar la acción de los poderes públicos y el diseño de las políticas en esta materia.

No obstante, lo más alarmante de esta deriva es que los datos confirman que llevamos años apagando fuegos con gasolina: las ansiedades sociales, el miedo y el recelo ante el «otro» no cesan de aumentar, alimentando opciones políticas de extrema derecha y articulando una sociabilidad en el espacio público basada en la desconfianza, el paternalismo, la superioridad moral de ciertos grupos y la falta de respeto. Un entorno legal garantista que nos ha permitido incluir formalmente a un número importante de personas llagadas a este país en los últimos años fruto de la movilidad global y la demanda interna ha dejado de tener sentido como vía de integración desde el momento en que todo lo foráneo ha pasado a ser etiquetado de impropio y antisocial, construyendo identidades incívicas que estigmatizan y criminalizan a sectores que ya de por sí se encuentran en una situación de debilidad desde el punto de vista de su influencia social. La aprobación pública de la pasión por el control ha bendecido así la desconfianza y el juicio preventivo ante el diferente o el recién llegado, y la apuesta por la seguridad y la mano dura ante el crecimiento de la extrema derecha ha legitimado discursos y prácticas que hasta hace poco parecían impensables, como la posibilidad de excluir del padrón (y del acceso a los servicios públicos municipales) a las personas sin papeles, o de codificar desde la administración la forma de vestir en los espacios públicos.

¿Significa todo esto que la idea de la ciudad como espacio de empatía, tolerancia y profundización democrática esté condenada? A pesar de que algunos observadores de la realidad urbana parecen haber tirado la toalla (Davis, 1991), otros han planteado posibles vías de superación de la espiral de exclusión, miedo y políticas con-

traproducentes. Richard Sennett, por ejemplo, recuperando a Jane Jacobs (1961), defiende la renuncia a gestionar la sociabilidad en el espacio público, la incentivación (o la *no desincentivación*) de «el encuentro inesperado, el descubrimiento casual, la innovación» y alza la bandera de «la complejidad, la diversidad y la disonancia». La ciudad abierta es, para él, la ciudad democrática, pero no en un sentido burocrático, sino físico, articulada alrededor de la idea de ciudadanía y participación; la ciudad que construye «pasillos» entre el dentro y el fuera, el ellos y nosotros, y que reclama el espacio público como un espacio político (Sennett, 1977 y 2006).

Ash Amin (2010), por su parte, apuesta por profundizar en la comprensión de la nueva realidad global renunciando a la ciudad como espacio de límites definidos y habitantes estables, y reconociendo que el compartir circunstancialmente un espacio no tiene porqué generar necesariamente sentimientos de «*togetherness*». Su propuesta, pues, pasa por la capacidad de crear entornos urbanos que favorezcan la aparición de una «ética del cuidado», de la preocupación por el otro, que permita la reproducción cotidiana de los *afectos* urbanos.

Fijándose en la sociabilidad que estalla en casos de catástrofe, festivales o retrasos de trenes, Cooper (1998) plantea la posibilidad de apostar por espacios capaces de generar experiencias puntuales que «unan», entendiendo que a menudo este tipo de acontecimientos se constituyen en contra de las prácticas oficiales, generando sentimientos de comunidad precisamente a partir del desafío público al orden establecido.

Este mismo desafío público es el que defiende David Harvey en «The Right to the City» (2008), poniendo sobre la mesa la necesidad de recuperar el «derecho a la ciudad», actualmente en manos de intereses privados o casi-privados que se apropian de las plusvalías generadas por el proceso de urbanización. Un derecho a la ciudad que va más allá de la libertad individual para acceder a los recursos urbanos y que implica el derecho a *cambiar* la ciudad, recuperándola de esos intereses privados y poniéndola al servicio de aquellos para los que la sociabilidad es una forma de vida y no una oportunidad de negocio.

Todos los autores mencionados, pues, coinciden en la necesidad alejarse de visiones románticas sobre la vida en común y de abordar

la seguridad desde una perspectiva amplia, reconocedora de los componentes ontológicos y subjetivos del sentimiento de inseguridad y su progresivo alejamiento del riesgo objetivo de victimización para capturar ansiedades que nada tienen que ver con los delitos y mucho con un entorno que cambia a pasos agigantados en lo económico, lo tecnológico, lo urbano y lo social. La ciudad, por lo tanto, no tiene porqué reconciliarnos con el mundo, ni hacernos amar al prójimo. Compartir espacios de diversidad supone imponer sobre un único lugar una lista interminable de usos, colectivos y expectativas que están condenados a chocar y a mal entenderse, sobre todo en contextos de desarticulación social, desconfianza y colapso de los mecanismos de comunicación.

Otro punto que comparten todos los análisis sobre los desafíos actuales de los núcleos urbanos es la denuncia de la primacía de los intereses privados y la generación de plusvalías por encima de las necesidades de las personas y el compromiso con la construcción de sociedades igualitarias. Finalmente, todos coinciden también en reivindicar el espacio público como espacio de encuentro y negociación de la convivencia.

La construcción de ciudades seguras, pues, debería partir:

- De la superación de visiones idealizadas de la convivencia, tanto de aquellas que reivindican pasados de homogeneidad que nunca existieron como de las que insisten en que la seguridad será un subproducto de otras políticas (sociales o policiales) que conseguirán eliminar el conflicto.
- Del reconocimiento de que los entornos urbanos están sometidos a presiones económicas cuyo único objetivo es la maximización de beneficios; presiones que entienden la seguridad como ausencia de diversidad (étnica, socio-económica, etc.) y que centran su discurso en la necesidad de adquirir tecnologías de control de la población.
- De la apuesta por un espacio público que esté al servicio de todas las personas que lo utilizan y responda a las necesidades y expectativas de colectivos diferentes. Jóvenes, mayores, mujeres, niños y niñas, turistas, adultos y sin-techo merecen espacios de apropiación de la ciudad *aunque* molesten y *aunque* no consuman.

En base a estas premisas la construcción de ciudades seguras debe pasar por la elaboración de un buen diagnóstico de las fuentes inmediatas y no inmediatas de la inseguridad. El diagnóstico no solo permitiría elaborar mejores políticas públicas, sino también explicar la ciudadano cuál es la lógica de estas, haciéndole partícipe de los procesos y facilitando el compromiso con los cambios necesarios. Solo con un buen diagnóstico se puede pedir a los bares que no vendan alcohol después de medianoche, como consiguió el municipio de Diadema (Brasil) después de demostrar que una parte importante de los asesinatos que se cometían en la ciudad eran perpetrados por personas ebrias a la salida de los bares. O que los comerciantes renuncien a los menores como clientes en horario escolar, comprometiéndose en la lucha contra el absentismo y la compra-venta de estupefacientes, como se hizo en Badalona.

Este diagnóstico puede también dar pistas sobre el porqué de la concentración de la demanda de seguridad en zonas concretas, relacionando procesos actuales con condicionantes históricos, sociales o sociológicos: ¿qué es lo que hace que zonas con perfiles similares perciban de formas dispares fenómenos parecidos? ¿Qué pueden aportar los barrios que se perciben como seguros a los que se perciben como inseguros? Ante la existencia real de problemas de delincuencia y victimización, ¿cómo mejorar la capacidad de actuación colectiva ante ciertas amenazas?

No obstante, mientras que el diagnóstico de las fuentes inmediatas de inseguridad es relativamente sencillo, la identificación de las fuentes no-inmediatas requiere una reflexión profunda sobre los cambios que se han producido en los últimos años, y encierra una trampa: ¿qué hacer una vez identificados procesos sobre los que no se puede intervenir? ¿Qué mecanismos de compensación de dinámicas globales pueden crearse desde lo local para aportar seguridades? La respuesta no es fácil.

La apuesta por la seguridad del control y la exclusión lleva años demostrando su rentabilidad económica y política, aunque sea a corto plazo, por lo que las propuestas alternativas o contra-hegemónicas tienen unas posibilidades de éxito relativas. Sin embargo, desde el ámbito municipal y asociativo se pueden elaborar relatos que sean capaces de identificar esas fuentes inmediatas y no-inmediatas de inseguridad, y proponer intervenciones concretas en el tiempo y en

el espacio que abran grietas de sentido común en el debate sobre la construcción de entornos seguros. Quizás un buen punto de partida sea adaptar a los temas relacionados con la seguridad un planteamiento de «acupuntura urbana».² Ser capaces de idear actuaciones concretas diseñadas para espacios específicos que intervengan sobre los mecanismos de difusión de la inseguridad. Proyectos que aborden la concentración del miedo en sectores desfavorecidos y contra sectores aún más desfavorecidos. Campañas que defiendan los espacios que generan complicidades entre extraños, sean o no legales, sean o no institucionales. Ejemplos de mejora de la resiliencia y la capacidad de defensa de las comunidades ante la agresión y el delito.

La combinación entre una buena comprensión de los condicionantes previos, de las fuerzas inmediatas y no inmediatas y de las posibilidades de la actuación concreta a varios niveles es una de las posibles vías de generación de dinámicas colectivas que desde lo local rompan con el discurso del miedo al otro (joven, pobre, recién llegado) como chivo expiatorio de procesos de revanchismo, apropiación y pauperización a nivel global, y apuesten por la construcción de sociedades (y ciudades) maduras, responsables, participativas y, al fin y al cabo, *políticas* como alternativa a la dictadura del miedo.

1. Concepto acuñado por el arquitecto Manuel de Solà-Morales.

IV. MEMORIAS DE BARRIO Y COHESIÓN SOCIAL

Mikel Aramburu, Aitor Hernández-Carr y Laura Villaplana

Introducción

La literatura especializada en el análisis del espacio urbano señala que en las últimas décadas se ha producido una progresiva pérdida de protagonismo del espacio local más próximo a los vecinos (los «barrios»). Este proceso vendría inducido por múltiples factores, como la creciente movilidad laboral y residencial de amplias franjas de población, la emergencia de espacios de sociabilidad distintos del propio espacio residencial o la exposición a flujos de información que desdibujan y superan claramente las barreras del entorno residencial de los individuos. Este proceso, que ya afectó a las clases medias a partir de la década de los cincuenta, ha alcanzado en las últimas décadas a gran parte de la clase trabajadora y, en definitiva, al conjunto de la población (Bridge, 2006).

No obstante, paralelamente se ha producido un creciente interés por el papel de los entornos residenciales en múltiples esferas de la vida social. Tanto la investigación académica como las políticas públicas han destacado la centralidad del espacio urbano para la comprensión de nuevos fenómenos sociales y para la adecuada formulación e implementación de las políticas públicas. La pérdida de centralidad de los entornos residenciales en las vidas de los individuos y, al mismo tiempo, la creciente percepción que dichos entornos juegan un papel central a la hora de comprender y actuar sobre un mundo crecientemente complejo y diverso, ha sido señalada como una de las grandes paradojas del proceso de globalización en curso (Baumann, 1996).

Desde nuestro punto de vista, esta resignificación de los entornos residenciales tiene que ver fundamentalmente con dos fenómenos. En primer lugar, el barrio o zona de residencia es un componente crecientemente relevante en la configuración de las identidades sociales. Como señala Forrest «aquello que somos es, cada vez más, el lugar donde vivimos» (2004: 22). La literatura señala que hoy en día los barrios (más que las casas) donde vivimos son entidades comparativas y competitivas que visibilizan y transmiten información social. Esto, unido a la mercantilización de la vivienda y de los servicios básicos (salud, seguridad, educación), hace que se aceleren las divisiones entre barrios ricos y barrios pobres. En segundo lugar, el entorno residencial no es visto únicamente como un reflejo de la posición social de las personas, sino que es considerado un medio social que, por sí mismo, puede tener un efecto sobre las posibilidades de promoción de las personas.

En este artículo se pretende abordar esta resignificación de los barrios a través del cultivo de las «memorias de barrio». En los últimos años se ha producido un auge de la producción memorialística vinculada al espacio local. Libros, revistas, exposiciones, vídeos y actividades diversas (desde rotulación de edificios emblemáticos hasta actividades escolares, pasando por la organización de paseos y tertulias vecinales) han tratado de «recuperar» la memoria de los barrios de nuestras ciudades. No hay duda que este movimiento de auto-afirmación de los barrios a través del cultivo de su memoria se inscribe en una tendencia más amplia, propia del mundo contemporáneo. Pese a que se ha llegado a hablar de «abuso de la memoria» (Todorov, 2005), no es momento aquí de entrar en las interpretaciones de la ubicuidad del culto a la memoria. Con todo, hay una gran coincidencia en señalar que, en el mundo moderno, para digerir los cambios acelerados se necesitan ciertas marcas de estabilidad que proporcionen una ilusión de inmutabilidad. El cultivo de la memoria sería entonces una especie de estrategia compensatoria en una sociedad donde la innovación es la norma (Hobsbawn y Ranger, 2000; Nora, 1997; Connerton, 1989). Sin duda, las memorias de barrio reproducen esta lógica, pero también presentan características específicas que requieren un análisis detallado.

La literatura sobre memoria ha tratado prioritariamente del ámbito nacional, y solo en un segundo término de entidades territoriales menores como las regiones o las ciudades, o de los movimientos

sociales. Y aún menos se ha transitado en los estudios sobre memoria por entidades como los barrios. Por otro lado, la literatura sobre capital social y cohesión comunitaria no presta atención a la memoria, dando por hecho que la memoria compartida es el cemento del capital social. En este sentido, si la memoria refuerza una identidad, si puede llegar a ser una herramienta poderosa para reforzar los vínculos y la solidaridad vecinales ante las tendencias individualistas actuales (Putnam, 2000), la cuestión plantea interrogantes de gran relevancia en relación al asentamiento e inclusión de la inmigración extranjera. Si solo aquellos que compartan un pasado podrán identificarse en el grupo del «nosotros» ¿Están los inmigrantes destinados a ser las víctimas del refuerzo de la memoria? ¿Contribuyen las políticas de memoria de barrio a reforzar la alteridad de los inmigrantes? ¿O pueden erigirse memorias integradoras?

La literatura posmulticulturalista de corte progresista reconoce la diversidad étnica pero al mismo tiempo enfatiza el carácter dinámico y multifacético de las identificaciones culturales. Se aboga por que migrantes y minorías étnicas negocien de abajo hacia arriba la compleja política de la ciudadanía y la identidad. Un proceso que se considera más propio del nivel urbano que del nacional. No obstante, más allá de la formulación de principios posmulticulturalistas, muchas veces falta explicar más en concreto «cómo se hace» este proceso (Uitermark, Rossi y van Houtum, 2005).

Lo que se pretende aquí es dirimir qué potencialidades y riesgos pueden derivarse de la eclosión de la «memoria de barrio» en relación a los retos que enfrentan los barrios de clase trabajadora. Especialmente en relación a la incorporación de inmigrantes extranjeros. En este sentido, lo que el texto desarrollará es fundamentalmente unas reflexiones surgidas a partir de un estudio de casos realizado en dos barrios situados en la provincia de Barcelona: el barrio de Roquetes en Barcelona y el de Les Escodines en Manresa.¹

1. El estudio «Memòria de barris, barris amb memòria» se llevo a cabo además de en los casos señalados, en Poblenou (Barcelona) y Balconada (Manresa). Fue financiado por el Memorial Democràtic de la Generalitat de Catalunya, y se desarrolló entre 2008 y 2009. Los investigadores que intervinieron en el estudio fueron Marc Martí, Aitor Hernández-Carr, Laura Villaplana, Irina Ciornei, Joan Subirats y Mikel Aramburu.

Casos de estudio

Los barrios de Roquetes y Escodines son muy diferentes y muy parecidos a la vez. El primero es un barrio de 17.000 habitantes ubicado en la periferia norte de Barcelona que surgió en los años cincuenta como un barrio de autoconstrucción. El segundo, en torno a los 5.000 habitantes, forma parte del núcleo antiguo de la ciudad de Manresa. Desde el punto de vista morfológico y de la antigüedad histórica no podrían ser más diferentes. Sin embargo, podemos encontrar muchas similitudes: ambos son barrios obreros o populares marcados por la migración, recibieron un contingente importante de inmigrantes procedentes del sur de España durante el desarrollismo de los años sesenta y ahora destacan por tener porcentajes significativos (en torno al 25%) de población de origen extranjero. En ambos casos el movimiento vecinal ha sido un actor clave en la consecución de servicios y equipamientos urbanos y en conseguir inversiones públicas que revirtieran procesos de degradación urbana.

Dos pasados diferentes, un presente parecido. ¿Qué memoria se cultiva en estos barrios? ¿Cómo refleja el pasado e influye sobre el presente? ¿Qué potencialidades y qué riesgos se pueden derivar de todo ello?

Pero antes de abordar estos interrogantes conviene encarar el siguiente: ¿De qué hablamos cuando hablamos de memoria? En los estudios especializados cuando se habla del término no se hace referencia exclusiva al recuerdo de experiencias vividas, sino a todo discurso sobre el pasado, desde un relato oral hasta un monumento o una conmemoración de acontecimientos remotos. Por tanto, el uso del término «memoria» es en gran parte metafórico (Lavabre, 2000): incluye el recuerdo pero no lo presupone. No obstante, es importante diferenciar dos tipos de memoria diferente que nosotros hemos llamado «memoria instituida» y «memoria colectiva».

Esta distinción reelabora distinciones similares realizadas por otros autores. Halbwachs (1968), precursor del estudio sociológico de la memoria, distinguía entre la «memoria histórica», es decir, la reconstrucción del pasado elaborada por los historiadores, y la «memoria colectiva», la de la gente de a pie, subjetiva, fragmentada, a menudo contradictoria. Con la introducción del análisis de la instrumentalización política de la memoria, a partir de los años

ochenta, el término «memoria histórica» pasaría a designar las «políticas de memoria» o «memorias promovidas desde arriba». Este era el objeto de Hobsbawm y Ranger (2000) cuando hablaban de «invención de tradiciones» institucionalizadas y ritualizadas por unos agentes concretos, a lo que contraponían otro tipo de tradiciones que pasaban de generación a generación sin instrumentalización política aparente. De igual modo, Nora (1997) hablaba de «lieux de memoire», instaurados por las políticas de memoria, en oposición a los «milieux de memoire», el recuerdo vivo de los acontecimientos pasados. Esto último sería lo que, más recientemente, Beramendi y Baz (2010) llaman «memoria» a secas, en contraposición a las «tradiciones», evocaciones de un pasado no vivido y por fuerza simplificado. Keightley (2009) habla de «memorias privadas», rememoradas y representadas por individuos, y «memorias públicas», codificadas en objetos y proyecciones públicas. Finalmente, Lavabre (2000) distingue entre «memoria histórica», definida como el producto de las políticas de memoria, y la «memoria común», los recuerdos que un grupo social comparte sobre experiencias vividas.

Lo que todas estas distinciones terminológicas tienen en común es diferenciar entre dos tipos diferentes de representación del pasado. Por un lado, unos discursos sobre el pasado colectivo están codificados en diferentes producciones promovidas por actores institucionales; otros discursos sobre el pasado, en cambio, están imbricados en la experiencia individual y resultan más fragmentados y dispersos. Por nuestra parte, preferimos llamar a los primeros «memoria instituida» puesto que es promovida por políticas e instituciones de memoria (no necesariamente gubernamentales), y a los segundos «memoria colectiva», de acuerdo con la definición original de Halbwachs (1968). En comparación con la segunda, que fluye por transmisión oral fundamentalmente, la primera está más institucionalizada y objetivada en una serie de productos públicos reconocibles (placas, monumentos, libros, revistas, películas, exposiciones, etc.).

La pertinencia de esta distinción no subyace en hacer una taxonomía de las memorias, sino más bien, como destacan los estudios de memoria más recientes, en explorar la relación dialéctica entre ambas (Beramendi y Baz, 2010). Lo que nos interesa es ver en qué medida la memoria instituida refleja las memorias colectivas (qué

partes de ella resalta y cuáles oculta), y, al mismo tiempo, cómo la multiplicidad y diversidad de recuerdos significativos del pasado que tienen los individuos pueden resultar homogeneizados por efecto de la memoria instituida. Y finalmente, cuáles son los efectos que memoria instituida y colectiva tienen sobre los discursos de convivencia y cohesión social en los barrios.

Memorias de barrio: instituidas y colectivas

La investigación llevada a cabo en los dos barrios, pone de manifiesto que la producción de memoria de barrio no ha hecho más que incrementarse a lo largo de las últimas décadas: Publicaciones, fundamentalmente, pero también audiovisuales, exposiciones, rotulación de calles y lugares emblemáticos, actividades de difusión de la memoria en las escuelas, etc. En esta labor de creación y difusión de relatos del pasado del barrio ha sido vital el papel de las «instituciones de memoria», en este caso, entidades locales que han tomado la producción y difusión de la memoria del barrio como una de sus principales actividades. En los barrios más grandes hay asociaciones especializadas en el cultivo de la memoria de barrio. Se trata de instituciones fuertemente enraizadas, como atestigua el elevado número de socios con que cuentan, alrededor de 200 socios en el caso del Arxiu Històric de Roquetes-Nou Barris. Nacido como centro de documentación durante los primeros años de la democracia, esta asociación ha ido adquiriendo un papel cada vez más proactivo en la organización de actividades ligadas a la memoria.

La actividad de estas asociaciones depende de la participación voluntaria de un núcleo estable de personas que investigan, catalogan y difunden a través de exposiciones, revistas, tertulias, recorridos, etc. Aunque cuentan con la colaboración de académicos universitarios, sus miembros activos son fundamentalmente gente del barrio, con y sin estudios en ciencias sociales, que dedican sus esfuerzos a la historiografía amateur o, si se prefiere, al activismo historiográfico. Como señalaba uno de los fundadores del Arxiu de Nou Barris, su pretensión era que «la historia fuera escrita por sus propios protagonistas y no por gente de fuera del barrio». Asimismo, estas asociaciones memorialísticas presentan un elevado grado de conectividad con el resto de entidades vecinales. Roquetes sería el

caso más paradigmático en este sentido, pues el Arxiu forma parte de una densa red de personas, grupos y actividades interconectadas que se referencian mutuamente

Estas asociaciones especializadas no son las únicas que ponen en marcha actividades ligadas a la producción de memoria. Son diversas las asociaciones de barrio prolíficas en la actividad memorialista. En Les Escodines, un barrio más pequeño, es la asociación de vecinos la que cumple esta función.

En síntesis, la producción de una memoria instituida de barrio es una actividad en auge, es fundamentalmente bottom-up, y cuenta con un importante grado de arraigo en el tejido vecinal, bien por medio de instituciones específicas, que aunque cuentan con cierta financiación pública, dependen fundamentalmente de una amplia base de colaboradores voluntarios, bien porque la memoria ha devenido un objeto prioritario de diversas asociaciones de barrio. Los barrios, por tanto, quieren tener memoria, y se dotan de las instituciones necesarias para producirla.

Un elemento de contraste entre estas memorias de barrio y la corriente dominante de los estudios de memoria, centradas prioritariamente en las «memorias nacionales», es que no se trata de una «memoria de Estado» (*State-led memory*). Los motivos que animan esta actividad memorialista por parte de las asociaciones vecinales de base se inscribe en una lógica de refuerzo de los elementos de identificación y pertenencia, así como «inventar» en el sentido de Hobsbawn y Ranger (2000), elementos singulares de los barrios para reforzar la autoestima y conseguir el reconocimiento del resto de la ciudad.

En este sentido, la memoria cumple un papel especial como recurso contra el estigma que padecen algunos barrios. Los núcleos urbanos antiguos tienen una potencialidad intrínseca en este sentido, como ocurre en Les Escodines. En este barrio, la política de «recuperación de tradiciones» comenzó en los años ochenta, mediante la reinstauración de las Enramades² por parte de la asociación de

2. Las Enramades es una tradición de origen medieval que consiste en alfombrar las calles con flores durante la celebración del Corpus Christi. Les Escodines es el único barrio de Manresa donde siguen realizándose las Enramades.

vecinos. El movimiento vecinal que surgió en la misma época para intentar revertir el proceso de degradación y éxodo de población escogió la recuperación de las tradiciones y elementos singulares del pasado como una de sus principales estrategias, junto a otras más reivindicativas, enfocadas a las administraciones públicas. Vincular el núcleo antiguo con la memoria del conjunto de la ciudad no solo mejora la autoestima colectiva, sino que, al contrarrestar el estigma, puede abrir este espacio al uso comercial o residencial de otros habitantes de Manresa.

Sin padecer el mismo grado de estigmatización que Escodines dentro de Manresa, en el barrio de Roquetes el cultivo de la memoria ha sido una iniciativa eminentemente vecinal y se ha hecho con los mismos objetivos de refuerzo de la autoestima colectiva. El eslogan «no cambies de barrio, cambia tu barrio» que la asociación de vecinos utilizaba en los años noventa, ilustra el miedo a la desafección de un barrio periférico por parte de sus habitantes. En Roquetes, a falta de atributos históricos de prestigio, la principal tradición disponible ha sido la propia movilización vecinal para dotarse de los servicios y equipamientos urbanos básicos.

En ambos barrios, el cultivo de la memoria ha reforzado la autoestima colectiva y el sentido de pertenencia, buenos atributos para revertir tendencias de segregación y marginalización. Sin embargo, el papel de las administraciones públicas a este respecto ha sido bastante limitado. La Ley y el Plan de Barrios, impulsados por el gobierno autonómico de Cataluña desde 2004 para mejorar barrios con problemas o riesgos evidentes de degradación, no ha invertido, o solo muy marginalmente, en reforzar este tipo de elementos de pertenencia. Parece como si los planes de mejora integral de los barrios, que se han centrado preferentemente en actuaciones urbanísticas, tomaran la confianza de un barrio en sí mismo como algo dado, sin tener en consideración que ese tipo de bienes intangibles se crean y se fomentan por parte de determinados actores locales. En cambio, los Planes Comunitarios, con un presupuesto mucho más modesto y mayor participación de las entidades vecinales, han tenido mayor protagonismo en la promoción de y apoyo a actividades memorialísticas.

Con todo, puede afirmarse que las políticas locales de memoria han ido adquiriendo en los últimos años una importancia creciente,

como atestigua su reciente inclusión en los Planes de Acción Municipal. Por un lado está la política de promoción de patrimonio físico, muy centrada en el impulso del atractivo turístico de la ciudad a través de la distinción de elementos singulares. Con esta finalidad se valorizan los elementos medievales de los núcleos antiguos (señalización de edificios emblemáticos y de recorridos turísticos), como pasa a Escodines. Por su parte, la política «dignificadora» de «monumentalización de la periferia» impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona en los años noventa apenas ha llegado al barrio de Roquetes. La creación de itinerarios escultóricos y patrimonialísticos (recuperando algunas iglesias o masías abandonas) se ha concentrado en la parte sur del distrito, dejando al margen a los barrios del norte que no tenían este tipo de elementos físicos.

La principal intervención pública en cuestiones de memoria ha sido la de dar apoyo financiero y logístico a iniciativas de las entidades vecinales, aunque no tanto como les hubiese gustado a estas. Este apoyo público evidencia cierta preocupación por mejorar los elementos de la identificación y pertenencia vecinal, justamente en el momento que hay una mayor descentralización de la gestión urbana hacia los barrios. Las estrategias de gobernanza urbana incorporan medidas para fomentar la identidad local y sentimientos de pertenencia, con la esperanza de que con ello mejore las pautas de cooperación y confianza, y que se pueda traducir en más fluidez del proceso político y de la participación ciudadana. Pero en muchas ocasiones las relaciones entre administraciones y entidades de memoria han estado envueltas de una atmósfera de tensión, no solo debido a las reivindicaciones de estas últimas no atendidas por las primeras, sino también debido a que los relatos del pasado en que se fundamentan las reivindicaciones del presente les resultan incómodos.

¿De qué nos hablan estas memorias instituidas por las instituciones de memoria? En cada barrio hay un relato más o menos nítido, un relato fuerte sobre el pasado del barrio que hemos analizado a través de las publicaciones existentes. En Roquetes la memoria instituida nos habla de una continuidad entre el pasado y el presente, identificando en las movilizaciones vecinales el elemento de permanencia, un germen combativo que forma parte de la idiosincrasia del barrio desde sus inicios, hasta el punto que este

espíritu luchador llega a naturalizarse: forma el «ADN», el «carácter» o la «forma de ser» del barrio, como se suele decir. El relato sobre el pasado del barrio es una genealogía de la lucha vecinal del presente, una secuencia de movilizaciones vecinales asentadas en unos mitos fundadores potentes, tales como la construcción del alcantarillado por los propios vecinos en trabajos comunales o el secuestro en dos ocasiones de un autobús urbano para demostrar al ayuntamiento que podía subir las escarpadas laderas sobre las que se asienta el barrio. Estas movilizaciones vecinales acabarían desembocando, bastantes años después, en la tan anhelada llegada del metro. El presente está marcado por el pasado luchador de los vecinos de Roquetes: Ahora, como antes, el barrio se opone a *los poderosos* encarnados por el Ayuntamiento, convertido así en el «otro» que sigue más o menos inalterado a pesar del paso del tiempo y de los regímenes políticos. De este relato fuerte se desprende una lección muy clara: todo lo conseguido en el barrio es gracias a la lucha y la perseverancia de la unión vecinal que se convierte así en el ejemplo y modelo a seguir para las nuevas generaciones.

En el caso de Escodines también existe un relato fuerte sobre un pasado que conforma la identidad del barrio. La larga historia del barrio (*Escodines, mil anys d'història* (Comas, 2008) es el título de la única monografía sobre el barrio impulsada por la Asociación de Vecinos) es el elemento que se pone en primer término y que estructura la representación principal del pasado del barrio. La tradición rural del barrio y el fervor religioso forman la base sobre la que se articula una personalidad propia y claramente definida, basada en elementos como ser el único barrio de Manresa que celebra las tradicionales fiestas de Les Enramades, en el arraigo de la festividad religiosa de la divina Pastora o en la ubicación de los lugares clave de la *Manresa ignaciana*,³ entre otros. Es a través de estas festividades religiosas, que Escodines emerge como un barrio-pueblo fuertemente arraigado en las tradiciones y el modo de vida rural, marcando así una fuerte conciencia de pertenencia a través de la continuidad entre pasado y presente.

3. Íñigo de Loyola (posteriormente San Ignacio de Loyola), fundador de la orden jesuita, se alojó en Manresa durante aproximadamente un año, entre 1522 y 1523, período considerado clave en su trayectoria vital y espiritual.

Es importante señalar que ambos relatos van acompañados de un sustrato narrativo en el que se recrea una mirada nostálgica a un barrio-pueblo pretérito donde predominaban el reconocimiento, la confianza y la solidaridad mutuas. Estos relatos fuertes sobre el pasado tienen también en común que explotan en cada lugar sus propias posibilidades. No son «invenciones» en el sentido de que se creen de la nada, pues todos parten de hechos históricos realmente existentes. Pero huelga decir que estos relatos que componen lo que hemos denominado una memoria instituida, iluminan unos aspectos del pasado y esconden otros, y con ello construyen una identidad, unas lecciones del pasado, una moral con la que identificarse.

¿Hasta qué punto la gente de los barrios, fragmentada por divisorias étnicas, generacionales y de trayectorias residenciales, comparte estas versiones del pasado? Para aproximarnos a lo que, con Halbwachs (1968), denominamos memoria colectiva, hemos identificado cuatro perfiles sociales diferenciados con la intención de explorar diferentes formas de memoria y de transmisión de la misma. Estos perfiles son, por un lado, viejos y jóvenes oriundos del barrio, y por otro, nuevos vecinos (inmigrantes extranjeros y jóvenes profesionales del país). Hemos realizado con ellos una serie de entrevistas y conversaciones informales donde les proponíamos hablar del pasado del barrio y, mediante técnicas elicítivas (tales como fotografías), intentábamos contrastar su conocimiento de los principales hitos resaltados por la memoria instituida. A partir de este material analizamos tres aspectos: 1. Los mecanismos de transmisión; 2. Las continuidades y discontinuidades que se establecen entre el pasado y el presente y 3. La relación de las memorias colectivas con la memoria instituida.

Según dicen los jóvenes oriundos del barrio, todo lo que saben del pasado del barrio lo deben a la oralidad y a la transmisión familiar, la cual claramente prevalece sobre las formas escritas e institucionales de difusión de la memoria, que en este sentido tendrían una eficacia limitada en la transmisión intergeneracional. Los viejos, por su parte, admiten chocar con un muro de indiferencia en sus hijos y nietos cuando explican historias del pasado del barrio.

Buena parte de los jóvenes del barrio de Roquetes no solo desconocen las instituciones de memoria y la memoria instituida y publicada; también desconocen los mitos que forman los hitos

históricos del barrio, tales como la construcción comunitaria de la red de alcantarillado o el secuestro de un autobús para reclamar un mejor transporte público. Aún así, tienen el firme convencimiento de que Roquetes ha sido un barrio luchador y que las movilizaciones vecinales son el alma del barrio. Hablan con orgullo de pertenecer a un barrio marcado por la lucha y por el esfuerzo de las generaciones anteriores. La memoria queda aquí convertida en «tradición» (Beramendi y Baz, 2010), despojada de los hechos históricos, pero plasmada en una identidad nítida.

La excepción la formarían los jóvenes más próximos al movimiento vecinal, poseedores de un relato más detallado de acuerdo a la narración de la memoria instituida. La mayor o menor cercanía al movimiento vecinal y las instituciones de memoria marcan también el discurso de los mayores, pero en un sentido diferente. Para los más comprometidos con el movimiento asociativo, hitos como el secuestro del autobús o la construcción del alcantarillado forman la historia colectiva del barrio, mientras que, para los más alejados, estos episodios forman parte de la historia personal. El sujeto ya no es «el barrio» sino «mi cuñado» o «mi vecino» que participó en tal o cual episodio. El movimiento vecinal parece ser pues el catalizador que convierte los recuerdos personales de la memoria colectiva en memoria instituida.

La transmisión de visiones del pasado del barrio a través de las instituciones de memoria resulta sorprendentemente eficaz en el caso de los nuevos residentes de clase media con los que hemos hablado en ambos barrios. Lo destacable de este perfil joven y con estudios superiores, normalmente sin vínculos previos con los barrios que han escogido para vivir, es que su elección residencial no obedece únicamente a cuestiones instrumentales o prácticas, sino que a tenor de lo que dicen, también les gusta que el barrio de acogida tenga un pasado reconocible, que imprima un cierto sentido de singularidad y distinción. Es un hecho que muchos de estos jóvenes conocen el pasado del barrio mucho mejor que los propios «hijos del barrio» y, en general, son verdaderos «consumidores» de la historia publicada de los barrios y de las actividades promovidas por las instituciones de memoria, llegando a participar en la recuperación de tradiciones, como pasa en Les Escodines con las Enramades. Savage, Bagnall y Longhurst (2005) señalaban que

la gente que vive en los barrios donde ha nacido y se ha criado no es necesariamente la que tiene más sentido de pertenencia. En este sentido, hablaban de «pertinencia electiva» (*elective belonging*) para referirse a cómo los nuevos vecinos adaptaban sus nuevos entornos residenciales a sus propias biografías. Estirando el concepto de estos autores podríamos hablar en este caso de una auténtica «memoria de adopción».

Como es de esperar, los inmigrantes tienen en general una idea muy vaga del pasado del barrio, evidenciando, en comparación con los nuevos vecinos de clase media, una relación más instrumental, con la excepción de algunos individuos próximos al movimiento vecinal que, sobre todo en Roquetes, comparten en cierto modo el orgullo por la memoria del barrio luchador. Pero lo más llamativo es que algunos de los inmigrantes, cuando son preguntados por el pasado del barrio, hablan de un barrio peligroso, dominado por las toxicomanías, la delincuencia y la mala fama. En este sentido, iluminan una parte del pasado inmediato de los barrios periféricos en gran parte obviada por la memoria instituida y por buena parte de la memoria colectiva: la dura realidad de las periferias metropolitanas durante los setenta y ochenta. En Roquetes, por ejemplo, algunos inmigrantes contaban que en el pasado los taxis no se atrevían a subir al barrio porque tenía mala fama y era peligroso, lo que recuerda al relato del secuestro del autobús, con el que tal vez esté emparentado de alguna manera, pero con un sentido totalmente diferente. En estos casos, los inmigrantes ponen en marcha una estrategia de inversión simbólica del discurso dominante, que consiste en verse a sí mismos como una aportación que dignifica barrios previamente degradados, y que ya ha sido notada en otros contextos urbanos (Aramburu, 2002).

Si el caso que acabamos de mencionar puede, tal vez, ser el embrión de una «*contramemoria*», hay que decir, que en general, las memorias colectivas matizan y enriquecen las memorias instituidas pero no hay propiamente una lucha de versiones diferentes de la historia de los barrios, los cuales no constituyen arenas equiparables a otras comunidades políticas, especialmente la nación. Con todo, hay un aspecto que merece una atención especial. Ambos barrios son actualmente receptores de inmigración extranjera, como antaño lo fueron de inmigración española. ¿Qué papel juega la memoria

de estas experiencias migratorias anteriores en la conceptualización de la nueva migración?

Memorias migratorias: ¿puente o trinchera?

La memoria migratoria de buena parte de la población de estos barrios no ha emergido espontáneamente en las entrevistas y conversaciones; este es un elemento que queda difuminado o sencillamente ignorado tanto por los mayores como por los más jóvenes. Eso es así especialmente en Escodines, donde la población originaria del resto del Estado no es tan apabullantemente mayoritaria como en Roquetes, si bien el escritor Josep Pla, al visitar Manresa en 1933, nos habla de Les Escodines como «prácticamente un barrio andaluz» (Comas, 2008) que abastecía de material humano muchas fábricas del entorno.

Una respuesta muy extendida entre la gente de Les Escodines ante la voluntad del entrevistador de reflexionar sobre el impacto de la inmigración española en el barrio es apelar a la buena comunión que hubo y la rápida integración de los migrantes. Un comentario que en muchos casos va seguido de un cambio de tema por parte del entrevistado. De alguna manera, se minimiza este hecho histórico, que resulta entre incómodo y dado por superado. En Roquetes, donde el origen migratorio de sus habitantes tiene mayor reconocimiento público, tampoco es algo que esté en primera línea de la memoria ocupada principalmente por el pasado combativo, en este sentido los textos historiográficos casi no hablan del origen inmigrante del barrio, a pesar de que la mayoría de los textos están escritos en castellano, la lengua habitual del barrio. Si hay que celebrar que no haya un planteamiento étnico (catalanes versus inmigrantes), lo cierto es que en el mismo movimiento se despoja al lenguaje de clase que predomina en el discurso (barrio marginado por los poderosos) de la dimensión migratoria que indudablemente tiene.

Por tanto, el tema migratorio fue elicitado en las entrevistas a través de un trabajo deliberado de exploración del potencial impacto de esta memoria migratoria en la identificación con la nueva migración.

En ambos barrios hemos identificado dos tipos de memoria migratoria que estructuran identidades colectivas muy diferentes

y tienen implicaciones sociales también muy diferentes. Existe un tipo de relato del pasado según el cual la inmigración de los años cincuenta y sesenta y su progresiva instalación en los barrios periféricos fue una experiencia única, incommensurable, ya que responde a un momento y unas circunstancias consideradas «irrepetibles» y difícilmente comparables a las situaciones de los nuevos inmigrantes extranjeros que ahora llegan a su barrio. Una forma frecuente de expresar este tipo de discurso es hacer referencia a los diferentes medios tecnológicos que utilizan los inmigrantes de ahora en comparación con los de antes: «ahora vienen en avión», «tienen maletas de ruedas», «enseguida se compran un coche», etc.

Para comprender el sentido de esta retórica hay que tener en cuenta que los adultos de más edad tienen una conciencia de progreso especialmente fuerte, un progreso material que se expresa ante todo en la capacidad de adquirir bienes de consumo. Por tanto, con esta retórica lo que quieren decir es que lo que tanto trabajo y esfuerzo les costó a ellos, ahora los actuales inmigrantes lo consiguen rápidamente, lo cual pone en evidencia que nada tiene que ver con la precariedad con la que empezó la inmigración española.

Este tipo de memoria migratoria nos remite a lo que Todorov (2005), con relación a la memoria judía del Holocausto, denominaba «memoria literal», en tanto que «el suceso sobre el que se habla se considera absolutamente singular, único. De la misma manera, muchos inmigrantes españoles de los años cincuenta-sesenta piensan que su experiencia no es extensible ni comparable a los fenómenos migratorios de la actualidad. Es más, la memoria del pasado del barrio puede convertirse en una auténtica «memoria de trinchera» que, lejos de ayudar a crear una identidad compartida, genera identidades incomparables e incluso contrapuestas.

Pero este no es el único relato sobre la memoria de la inmigración. Encontramos también lo que Todorov (2005) denominaba la «memoria ejemplar», que se aproxima al pasado para crear una categoría más general que sirve como modelo para comprender situaciones nuevas con actores diferentes. La memoria ejemplar hace que determinadas experiencias sean transferibles a otras situaciones que presentan elementos comunes. Se amplía así el abanico de experiencias humanas con las cuales nos podemos identificar a través de la memoria: «se abre el recuerdo a la analogía y a la

generalización, se construye un *exemplum* y se extrae una lección» (Todorov, 2005).

No son pocas las personas que establecen un paralelismo entre las migraciones del pasado y del presente. Podemos decir que construyen una «memoria puente», en tanto que la vivencia de la migración de los sesenta sirve para extraer lecciones que pueden servir de vínculo, de identificación con las circunstancias de los actuales inmigrantes. Expresiones de amplio uso como «venir a buscarse la vida» o a «ganarse el pan», «pasarlo mal» o «sacrificarse», definen una experiencia común, propia de la condición de los trabajadores inmigrantes que, ahora como antes están expuestos a condiciones de desarraigo, exterioridad, explotación y segregación. La generación que pasó por esas experiencias se puede reconocer e identificar a través de ellas con la vivencia de los nuevos inmigrantes.

La ambivalencia de la memoria migratoria por lo que respecta a la identificación con los nuevos migrantes ha sido constatada en otros contextos (Aramburu, 2002; Suárez-Navas, 2004; Cole, 1997). Memoria puente y memoria trinchera pueden convivir en una misma persona. A lo largo de una conversación un interlocutor puede oscilar entre una y otra, en función del contexto discursivo. Pero eso no quiere decir que estos dos tipos de memoria se distribuyan aleatoriamente por el campo social de los barrios. Factores como la edad, el sexo o el origen no han resultado tan significativos a la hora de decantar a las personas a un discurso más próximo a la memoria puente o la de trinchera, como la vinculación a los movimientos sociales locales. Pero además, en cada barrio esta tensión se construye de manera diferente, algo que creemos tiene que ver con la influencia que ejercen la memoria instituida y las instituciones de memoria en las memorias colectivas.

Como se ha señalado con relación a la formación de «identidades de clase», la experiencia compartida no es suficiente para crear una identidad común (Scott, 1999). La experiencia no se refleja de manera simple en las identidades. Entre la realidad y la conciencia existe siempre la mediación del discurso, que impone sus categorías previas a lo experimentado. Pero también es necesario, como demostró Thompson en «La formación de la clase obrera en Inglaterra» (Thompson, 1963), que existan actores que inviertan en ese discurso.

En Roquetes, la Asociación de Vecinos y el tejido asociativo relacionado promueve claramente la memoria puente, todo tipo de iniciativas tendentes a asociar los dos fenómenos históricos. Un buen ejemplo de ello, es la celebración de la *Festa de la Pinya*, una «tradición» de reciente creación. Se trata de un día de celebración en la calle que se hace en primavera y que es al mismo tiempo un homenaje a la unidad del barrio, gracias a la cual este consiguió los servicios urbanos necesarios, un sentido de dignidad y a la vez un mensaje de que el barrio tiene que integrar en esa unidad a la nueva inmigración, lo que se promueve con un deliberado y exitoso intento de atraer inmigrantes a las actividades que se realizan. Discurso público que une pasado y presente en la formación de una comunidad integradora.

En Roquetes, caracterizado por tener una memoria de barrio muy potente, con un fuerte sentimiento identitario de barrio luchador, la memoria ejemplar, acorde con la memoria instituida, gana peso entre diferentes perfiles de la población. El recuerdo vivo de las luchas pasadas proporciona un relato que genera una identidad de clase trabajadora ligada a las luchas urbanas por la dignidad de una población marginada. En este contexto, donde la memoria instituida dota al pasado del barrio con un significado de puente, la memoria de trinchera emerge entre los vecinos que expresan sus recuerdos en primera persona, como recuerdos personales.

En Les Escodines, aunque el movimiento vecinal no ocupa el centro del discurso memorístico, como pasa en Roquetes, sí que encuentra el reconocimiento de la gente que ve como el barrio ha mejorado gracias a la presión de la Asociación de Vecinos. El papel en la historia reciente del movimiento vecinal es plenamente compatible con el orgullo que siente la gente de Escodines por su patrimonio histórico. Así, el pasado milenario del barrio deviene un recurso de futuro. Como decía una vecina:

Yo siempre lo he dicho, que no morirán Les Escodines. La gente decía que va a morir. Yo digo que no, que va a ser el barrio más.... y no puede morir por lo que tenemos. Tenemos el museo, la cova de Sant Ignasi... muchas cosas históricas.

El pasado con pedigrí, con una fuerte implantación de las tradiciones religiosas convierte las Escodines en «barrio histórico» de

la ciudad de Manresa, cumple el objetivo de mejorar la imagen del barrio ante el resto de la ciudad para revertir su estigmatización.

Las características de barrio rural, tradicional, con una población enraizada en el barrio no son inventadas, en el sentido que sean creaciones ex novo, forman parte del pasado real del barrio, pero dejan de lado otros elementos del barrio que hacen más compleja esta imagen. Así, la importancia del trabajo industrial que acabó predominando frente al trabajo agrícola y la constante llegada de población inmigrante de otras partes del Estado, se deja de lado.

La gente de Les Escodines se adhiere rápidamente al relato fuerte sobre el pasado agrícola del barrio. De hecho, las respuestas en esta línea eran la primera cosa que los entrevistados apuntaban al ser preguntados por el pasado del barrio, respuesta automática que estaba en boca de prácticamente todos los vecinos consultados. Es en los relatos que hacen referencia a la memoria personal y no del barrio donde se apuntan otros elementos del pasado, como el trabajo industrial (fundamentalmente femenino) y, con menos frecuencia, la experiencia migratoria. Es en las narraciones sobre la historia migratoria personal donde surgen elementos de identificación. Pero estos elementos puente no se encuentran autorizados por la memoria instituida, ocupada por elementos de trinchera (es menos probable que los inmigrantes musulmanes del barrio se lleguen a identificar con símbolos católicos como son la Cova de Sant Ignasi o la Divina Pastora que con el movimiento vecinal).

Una memoria centrada en las luchas urbanas de los barrios donde son relegados los inmigrantes puede servir como memoria puente, pero no necesariamente. El recuerdo y el desempeño de las luchas vecinales también pueden funcionar como trinchera, ya que estas se pueden «nacionalizar». Así, en los barrios analizados también es perceptible cierto discurso según el cual aquellos que han «levantado» el barrio y han conseguido mejoras son los que tendrían que tener prioridad en el uso de estas «conquistas».

Finalmente, que las luchas vecinales o las memorias migratorias se conviertan o en memoria puente y recurso de acogida y cohesión, o en elementos de trinchera y fragmentación, también depende de la dirección y el sentido que les impriman las instituciones de memoria.

Conclusiones

Ante los factores estructurales que dividen la sociedad en extranjeros y nacionales (la propia existencia de los Estados-nación, la herencia colonial, la fragmentación laboral, la competencia por los recursos de un Estado del bienestar escaso y menguante), es tentador pensar que nada se puede hacer desde el nivel local. Sin embargo, el análisis de casos permite ver como los actores y las acciones locales marcan cierta diferencia y que hay margen de maniobra para construir alternativas. Si ante los problemas convivenciales que plantea «la diversidad» la literatura posmulticulturalista aboga por crear sentidos de pertenencia comunes, que corten las líneas étnicas, entonces la producción de memorias locales tiene un papel a jugar. El sentido de pertenencia a comunidades simbólicas no es totalmente intrínseco, sino que también está influido por la acción política; en este caso, por las políticas de memoria.

Dar espacio a las diversas memorias del barrio, también las migratorias, es una forma de pluralizar el relato del pasado y, desde el reconocimiento de todas las identidades presentes, abrir las posibilidades de identificación cruzadas, transétnicas. Aunque puede agumentarse que memorias como la de Roquetes fomentan un nuevo particularismo, no es este un tipo de particularismo étnico, sino de clase, y tampoco sería propiamente un particularismo local ya que reconstruye la lógica global de la producción de los barrios populares (Harvey, 1997) a través de la migración y su relegación urbana, lo que proporciona a los vecinos otro tipo de marco para comprender e implicarse activamente en las realidades locales del presente.

V. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES EN LA CIUDAD: OPORTUNIDADES Y LÍMITES DE LA CULTURA EN EL ESPACIO URBANO

Nicolás Barbieri, Joan Subirats, Xavier Fina y Adriana Partal

Introducción

La cultura ha adquirido un rol estratégico en el desarrollo territorial que busca integrar una economía del conocimiento con la cohesión social, la gobernanza y la sostenibilidad. Las ideas y los valores asignados a la cultura han evolucionado hasta transformarla en un terreno elástico, omnipresente, un espacio desde el cual se busca promover el desarrollo económico y social. Esta condición se ha acentuado en las últimas tres décadas a partir de fenómenos como la retracción del Estado como garante del bienestar social, las crisis de la representación democrática y de la institucionalidad tradicional o la caducidad de categorías habituales de identificación colectiva.

Este proceso ha supuesto un conjunto de retos para las políticas culturales, que han intentado responder a los dilemas, frecuentemente irreconciliables, que este nuevo orden plantea. La pérdida de legitimidad experimentada por las instituciones públicas en el ámbito de la cultura ha impulsado a las administraciones a buscar nuevas lógicas de intervención, nuevos fundamentos que pudieran hacer entender por qué las políticas culturales podían seguir considerándose un espacio de políticas públicas. Esto ha implicado principalmente dos procesos. Por un lado, las políticas culturales han acumulado objetivos e instrumentos de intervención, vinculados no solo al desarrollo de los llamados sectores de las artes y la cultura, sino también al progreso económico y social. De otra, el carácter eminentemente estatal de la política cultural ha dejado lugar a un modelo de gestión de tipo multinivel, donde las instituciones locales

adquieren un papel más visible. La proximidad, entendida como la capacidad de las políticas locales de ofrecer respuestas a la vez diversificadas e integrales, democráticas y eficaces, se ha consolidado como el principal argumento esgrimido, también, por parte de las administraciones culturales.

El objetivo entonces de este capítulo es analizar la aparición de políticas culturales a escala local que fundamentan su intervención más allá de criterios de desarrollo económico, de la promoción de los llamados sectores culturales o del fomento del consumo cultural. Es decir, nos interesa explorar las oportunidades y límites del valor de la cultura en un contexto particular: el espacio urbano. Para ello, en primer lugar partimos de la comparación de casos internacionales significativos en el estudio de lo que hemos denominado el retorno social de las políticas culturales. Nos basamos en el análisis de bibliografía científica, de sistemas de indicadores y de informes y presentaciones de experiencias desarrolladas por diferentes instituciones.¹

En segundo lugar profundizamos en el análisis del papel que pueden tener en la gestión pública y urbana de la cultura las organizaciones del tercer sector. Nos interesa particularmente identificar casos y prácticas que, entendemos, conforman el eje central del tercer sector cultural, organizaciones que destacan por su capacidad de transformar la dicotomía entre apertura (en la gestión) y calidad (en la producción) en equilibrio entre creatividad y ciudadanía, combinando la acción artística y la regeneración social. En definitiva, una definición general y amplia del tercer sector cultural es la del conjunto de organizaciones privadas (con o sin personalidad jurídica) que no tengan ánimo de lucro o que sus estatutos y actuaciones reconozcan su finalidad social. Sus actividades desarrollan un sistema de producción de bienes y servicios que canalizan necesidades expresivas y sensibilidades estéticas. Así pues, en esta definición se incluyen fundaciones, asociaciones, plataformas, redes de intercambio, cooperativas e incluso otras formas de organización

1. El capítulo está basado en la investigación «El retorn social de les polítiques culturals», realizada a partir de un encargo del *Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya* entre 2008 y 2009.

propias de las sociedades mercantiles. Este apartado del artículo está basado en los resultados de una investigación que analiza cuarenta y cinco casos de estudio de organizaciones de este tipo en la ciudad de Barcelona.²

Una mirada a la transformación de las políticas culturales

El principio de democratización de la cultura guía y legitima la mayoría de políticas culturales desarrolladas en Europa a partir de la década de 1960. Este paradigma, con énfasis redistributivo, y el contrato entre agentes culturales públicos y privados que de él se deriva, son de carácter eminentemente estatal-nacional. Es decir, ministerios de cultura o consejos de las artes estatales, según hablemos del modelo continental o del anglosajón, son los agentes referentes en el diseño e implementación de las políticas culturales.

Al modelo de democratización se añade pronto un tipo de políticas públicas centradas en el fomento de la democracia cultural, con la promoción de espacios de participación y expresión sociocultural. La democracia cultural busca no solo ampliar el consumo cultural, sino que se pregunta por el acceso a los mecanismos de producción cultural. Pero esta renegociación de los límites entre lo público y lo privado en el ámbito de la cultura, y por lo tanto, la construcción de lógicas de actuación de las políticas públicas, implica retos para los gobiernos.

Por un lado, la esperada participación masiva, necesaria para el desarrollo del modelo de la democracia cultural, no se produce, y es la administración quien se reafirma en el rol de productor cultural. Y por otro se va consolidando la idea de que las administraciones locales están en iguales o mejores condiciones que las instancias centrales de gobierno para emprender las tareas de promoción de la cultura. Esto implica que diferentes administraciones públicas territoriales y agentes privados comienzan a considerarse legitimados para reclamar a las administraciones centrales la cesión de competencias y un mayor esfuerzo de coordinación.

2. Basado en la investigación «Proximitat, cultura i tercer sector a Barcelona», financiada por el Institut de Cultura de Barcelona.

Pero la década de 1980 es también la del inicio del cuestionamiento de la idea de cultura como derecho fundamental, que necesita ser garantizado por el servicio público. Con las críticas al papel del Estado como garante del bienestar se cuestiona también la autonomía del arte y la cultura: se presentan como un producto más que compete por el tiempo, interés y dinero del consumidor, y por lo tanto deben demostrar su utilidad social y económica. Las instituciones públicas ven entonces modificado su papel y la relación público-privado experimenta una nueva reconfiguración significativa.

Con la consolidación del concepto de industrias culturales, la política cultural buscará apoyar la actividad artística y profesional y el desarrollo de los llamados sectores culturales. De forma complementaria, otro objetivo prioritario será el estímulo de la demanda cultural. Por lo tanto, el consumo cultural se consolida como indicador del desarrollo cultural de la sociedad e incluso, en algún caso, como criterio de evaluación de las políticas públicas.

Este proceso resulta más visible cuando nos encontramos en un momento donde, en palabras de Appadurai (1996), la cultura se ha transformado menos en lo que Bourdieu entiende como *habitus* (una esfera tácita de prácticas y maneras de ser reproducibles) y más en un espacio, una arena para las representaciones conscientes, las justificaciones y la toma de decisiones. Cada vez más explícitamente, la política cultural se enfrenta a la cuestión de la construcción de ciudadanía (Miller y Yúdice, 2004), sobre todo en el contexto de migraciones masivas de la última década. Construir ciudadanía es el valor (y la misión) asignado a la cultura, muy especialmente en un contexto de aparición de nuevas desigualdades globales, donde las categorías de individualismo y comunitarismo se muestran caducas, donde las personas no encuentran su identidad ni en la soberanía individual ni en la participación política.

¿Cómo ha afectado este proceso a las relaciones entre cultura y territorio a escala local? ¿En qué esferas de la realidad social y de qué manera repercuten las acciones culturales promovidas por las políticas públicas? ¿Cuál es su valor público? Se trata de preguntas que hasta ahora no han encontrado respuestas en las perspectivas tradicionales sobre el impacto social de las políticas culturales a escala local, marcadas por una mirada restringida sobre la institucionalización y la definición de lo público.

El impacto social a escala local: las externalidades de la cultura

¿Qué imagen de política cultural, qué lógica de justificación de la política, destaca entre las iniciativas públicas de gobiernos locales? Políticos y otros agentes implicados en la formulación de las políticas públicas en este nivel prestan atención y demuestran un interés creciente en las capacidades instrumentales del arte y la cultura. Las primeras referencias internacionales documentadas sobre el impacto social de las políticas culturales se remontan a la década de 1980. A partir de este momento, las experiencias de implementación de políticas públicas, así como los estudios realizados, han ido ganando relevancia para los agentes implicados. La perspectiva adoptada ha centrado la atención en las externalidades de la cultura. Se destaca la supuesta capacidad de las políticas culturales para contribuir a la consecución de los objetivos de otras políticas públicas: educación, salud, medio ambiente, seguridad, urbanismo, etc. Se defiende y argumenta así en favor de la función instrumental de la acción cultural que recibe apoyo por parte de la administración pública. Con el objetivo de ejemplificar esta perspectiva, la siguiente tabla presenta algunos de los efectos que iniciativas públicas e investigaciones académicas han buscado destacar.

¿Cuál es el origen de una mirada como esta? Las transformaciones que tienen lugar tanto en la concepción de cultura como en la de políticas públicas durante las décadas de 1980 y 1990 conforman el contexto para el desarrollo de esta perspectiva. Por un lado, la concepción de cultura se reduce a la categoría de producto o servicio, pero a la vez se amplía hasta constituirse como materia prima del sistema de producción post-industrial, como esencia de la economía en la llamada sociedad del conocimiento. Por otro, las políticas públicas se enfrentan a las consecuencias de la caducidad de sus discursos de identificación colectiva, así como de los ámbitos tradicionales de socialización. La respuesta ha sido, en este caso, centrar la legitimidad de la acción pública más en los beneficios generados para los consumidores (individuales) y menos en las repercusiones de carácter colectivo. Esta individualización e incorporación de la racionalidad instrumental por parte de la política pública conformará también el marco para el desarrollo de reglas institucionales incluidas en la llamada nueva gestión pública.

TABLA 1
IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Ámbito de repercusión	Algunos efectos de las políticas culturales
Educación	Incremento de las competencias transferibles a la futura vida laboral y profesional Prevención del fracaso escolar Mejora de los vínculos entre la escuela y la comunidad
Medio ambiente	Refuerzo de la conexión de las personas con el entorno natural Conservación y preservación del patrimonio arquitectónico y natural Promoción de productos y servicios ecológicamente sostenibles
Salud	Mejora del entorno, el espacio y la difusión de la salud pública Mejora de los tratamientos (el arte como instrumento terapéutico) Incremento de la autonomía de los pacientes discapacitados

Fuente: Subirats, Fina, et al. (2008).

En este contexto, pero también ante el poco peso estructural de las políticas culturales (comparado con otras políticas públicas), los agentes culturales reciben, sobre todo a nivel local, demandas para legitimar sus actuaciones con argumentos de tipo económico y social. En este proceso, resulta crucial el hecho de que los profesionales de la cultura tengan desde hace un tiempo un nivel de visibilidad más alta en la arena política, pero sobre todo que esta visibilidad haya sido acompañada de una capacidad creciente del sector para aprovechar y explotar recursos económicos asociados a presupuestos de otras políticas sectoriales (Belfiore, 2002). Se trata de un fenómeno denominado *policy attachment*, es decir, una estrategia que permite a un sector de políticas públicas que tiene un peso en los presupuestos públicos relativamente bajo poder obtener recursos que le permitan conseguir sus objetivos (Gray, 2007).

Por otro lado, bajo la presión del creciente nivel de competencia entre ciudades basado en criterios de desarrollo económico, desde

mediados de la década de 1980 las políticas culturales se han convertido en una pieza significativa de las estrategias globales de regeneración urbana. Diferentes estudios han identificado las evidencias positivas y negativas del impacto de estos procesos (Bianchini, 1995; Landry, 2004; De Frantz, 2005, entre otros). Actualmente, una de las miradas sobre la evolución del espacio urbano más discutidas y a la vez más adoptadas por los gobiernos locales es la de la teoría de las clases y las ciudades creativas (Florida, 2002; Knudsen et al., 2007). Para esta perspectiva, las ciudades con una alta densidad de instituciones, organizaciones y actividades artísticas y culturales están en mejores condiciones para afrontar los retos del cambio en los modelos de desarrollo económico. Ahora bien, se trata de un modelo discutido porque se considera que implica a la ciudadanía en proyectos de regeneración superficiales y procesos de gentrificación en ciudades que presentan grandes niveles de desigualdades socio-económicas. Se critica así lo que se considera una dinámica de mercantilización (*commodification*) de los recursos culturales y de la misma idea de convivencia (Peck, 2005).

En este aspecto, la literatura académica ha prestado notable atención a las estrategias culturales de regeneración urbana, particularmente en el caso de Barcelona (Rodríguez Morató, 2005; Rius, 2006; Delgado, 2007; García, 2008; o Nofre, 2010, entre otros), pero muy poco a las dinámicas alternativas que puedan dar indicios de la aparición de nuevas políticas culturales a escala local.

Límites y alternativas: ¿políticas culturales como políticas urbanas?

En definitiva, sin subestimar la capacidad para hacer visible el papel de la acción cultural que puede tener esta tendencia que hemos denominado impacto social de las políticas culturales, resulta útil reflexionar sobre sus debilidades y las posibles alternativas. La instrumentalización de las políticas culturales es un fenómeno inherente a su desarrollo: la política cultural es, a la vez, constitutiva e instrumental. Aun así, si lo que buscamos es comprender mejor los efectos que tienen las políticas culturales en la construcción de ciudades cohesionadas, resulta fundamental reflexionar sobre la forma y dirección actual de esta instrumentalización.

El proceso expansivo de la idea de cultura y de los ámbitos de intervención de la acción cultural comporta su vinculación directa con otros ámbitos y políticas públicas, cosa que puede derivar tanto en la sobrevaloración de su impacto real como en la falta de rigor conceptual en el análisis de sus resultados. Esta mirada ha generado expectativas y presiones desmesuradas sobre los agentes culturales. Más que debatir sobre qué hacer y cómo desarrollar su función cultural, las organizaciones e instituciones culturales se pueden encontrar ante la necesidad de demostrar de qué manera han contribuido a resolver problemas concretos de otras agendas políticas. En definitiva, el reconocimiento de la importancia social de la cultura puede derivar en analgésico para desinflamar desigualdades sociales y económicas.

Ante la carencia de reflexión y evaluación de las calidades intrínsecas de la acción cultural, una perspectiva alternativa busca reconocer, más allá del impacto social de la cultura, su valor público. Se señala la necesidad de desarrollar un lenguaje que reconozca los elementos afectivos e intangibles de la experiencia y la práctica cultural (Holden, 2004). Se trata de desarrollar políticas culturales que fomenten una cultura segura de su propio valor, de encontrar su vinculación con valores permanentes como la equidad o la justicia. La tabla número 2 compara las dos perspectivas señaladas sobre lo que podemos denominar retorno social de las políticas culturales (Subirats, Fina, et al., 2008).

TABLA 2
**LAS PERSPECTIVAS SOBRE EL RETORNO SOCIAL
DE LAS POLÍTICAS CULTURALES**

	1) Perspectiva tradicional	2) Nueva mirada
Centrada en	Impacto social de la cultura	Valor público de la cultura
Identifica y destaca	Externalidades: capacidades instrumentales y estratégicas de las políticas culturales	Transversalidades: beneficios de las políticas culturales para la ciudadanía

Fuente: Subirats, Fina, et al. (2008).

En relación al espacio urbano, el valor público de las políticas culturales se entiende como la capacidad para promover un ambiente cultural activo como parte de la construcción comprehensiva de la ciudad. Se trata de incorporar diferentes actores y demandas a los procesos de gestión del espacio público, pero sin dejar de tener en cuenta la complejidad de las nuevas y antiguas desigualdades, que por otra parte encuentran su principal escenario en las ciudades. Por lo tanto, valorar los efectos de las políticas culturales en estos procesos es una tarea que reclama tener en cuenta quién resulta favorecido o no con cada intervención pública, quién puede resultar ganador y quien puede perder en dichos procesos.

Las políticas culturales se enfrentan muy especialmente a una de las preguntas centrales en la cuestión sobre las nuevas políticas urbanas. ¿Cómo repensar problemas y políticas de respuesta desde una posición que reconozca la significación del espacio y del territorio, y que al mismo tiempo mantenga una perspectiva integral? Una perspectiva que, aprovechando el factor de proximidad, permita abordajes transversales, pluridisciplinarios y de intervención multinivel (Subirats y Blanco, 2009). En definitiva, un aspecto importante en el debate académico y político actual sobre el futuro de las ciudades pasa por la reconsideración del concepto de políticas urbanas, apuntando a la necesidad de evitar perspectivas que confundan esas políticas con simples políticas urbanísticas o meramente locales o estrechamente institucionales. Es por ello que se habla del espacio urbano como algo que recoge de manera integral y transversal problemáticas de muy diverso tipo, o que se pretende incorporar la dimensión multinivel en el análisis territorial o que se postula la necesidad de una visión más amplia sobre el concepto de lo público, más allá de lo estrictamente institucional.

La política cultural que se ha consolidado en Barcelona y buena parte de las ciudades catalanas no escapa a la tendencia general en el tratamiento de la dimensión urbana por parte de las políticas públicas locales. Es decir, la promoción del factor proximidad (y de las ideas y valores asociados a ella) ha tenido que ceder terreno a políticas de acento urbanístico. Así, esta dinámica conlleva el reto de continuar repensando los problemas culturales más significativos y de generar respuestas que tengan especialmente en cuenta el papel del espacio y el territorio. Las condiciones de definición de la política

cultural, es decir, las características particulares que la definen como política pública, a medio camino hoy entre las políticas sociales y las políticas de desarrollo económico, hacen pensar en su potencialidad como políticas urbanas. Sobre todo si tenemos en cuenta determinadas experiencias de intervención en el ámbito local.

Políticas culturales urbanas: formas y contenidos

¿Cómo construir, entonces, un concepto sólido, riguroso y preciso que pueda dar cuenta del significado del valor público de las políticas culturales en la ciudad contemporánea? Con más ánimo de abrir el debate que de concluirlo con una perspectiva normativa, presentamos a continuación cinco ámbitos o ejes en los que consideramos que las políticas públicas culturales desarrollan su condición urbana.

1) *Transformación del espacio público*. Las políticas culturales pueden asegurar el desarrollo de procesos democráticos e incluso de transformación del espacio urbano. El espacio público en la ciudad se entiende en estos procesos no como espacio autónomo y homogéneo, sino como territorio atravesado por diferentes demandas. Esto comporta un tipo de gestión pública de la cultura que empieza con la construcción colectiva de los problemas públicos, incluyendo un diagnóstico de las desigualdades socioeconómicas, y continúa con la implementación de respuestas que respeten las voluntades identificadas. En definitiva, se consigue de este modo una mayor calidad democrática, incorporando nuevas preocupaciones a la agenda política y evitando la mercantilización de los recursos culturales y del factor espacial o de proximidad. Los proyectos de regeneración urbana incorporan así como condición la existencia de un proceso deliberativo de transformación plural del espacio público, con un papel destacado de los propios residentes.

Uno de los casos de políticas culturales más destacables que podemos analizar es el conjunto de decisiones políticas vinculadas a la construcción de equipamientos culturales en el centro histórico de la ciudad de Viena (Museumsquartier Wien) (De Frantz, 2005). La aparición de conflictos simbólicos en relación con el papel de la cultura en la ciudad provocó que un proyecto de regeneración urbana incorporase un proceso deliberativo de transformación del espacio público, con un papel destacado de los propios residentes.

En este caso la conservación de la identidad histórica se resignifica como crítica a ciertos aspectos de la modernidad.

2) *Identidad, valores colectivos y conflicto*. Las políticas culturales contribuyen a la creación, potenciación y mantenimiento de las identidades colectivas y del sentido de pertenencia comunitaria. Se desarrollan imaginarios y referentes comunes que se despliegan en una ética compartida y en la protección de unos valores comunes aceptados. Las narraciones colectivas presentes en la comunidad (en general vinculadas a un pasado reconstruido de forma colectiva) pueden resultar suficientemente flexibles como para invitar a implicarse a aquellas personas de incorporación reciente a la sociedad. Esto implica como condición el reconocimiento del conflicto como motor social, al tiempo que una concepción integral de la política pública, que se legitima como espacio para la gestión de los conflictos. Lo que se entiende como grupo y comunidad cultural (es decir, sus límites) se vuelve más flexible y amplio, en tanto que se garantiza la libertad del individuo para franquear los límites del colectivo.

Lógicamente, esta perspectiva presenta limitaciones. Una primera, de carácter metodológico,³ da cuenta de la falta de evidencia sobre el impacto continuado a lo largo del tiempo de este tipo de políticas, que buscan la regeneración de los vínculos sociales y el fortalecimiento de las identidades compartidas. Una segunda, representativa de la dualidad que comporta la implementación de toda política cultural, se refiere a disponibilidad de una herencia común (el pasado conservado y proyectado hacia el futuro) que permita promover la confianza y el sentido de pertenencia hacia una comunidad.

3) *Capital social: inclusión y acción colectiva*. La generación y aceptación de normas y valores compartidos permiten la consolidación de los vínculos necesarios para el desarrollo de las comunidades. Estos procesos se traducen en una reducción del aislamiento social y en la consolidación de la cohesión social. Al mismo tiempo, las políticas culturales fomentan el desarrollo de comunidades culturales (artistas, gestores, usuarios, público) con un alto grado

3. Señalada en un estudio encargado por el Scottish Executive Education Department (Ruiz, 2004).

cooperación. Se impulsa así la participación y la acción colectiva en varias modalidades: el voluntariado y el asociacionismo por un lado, o la cooperación entre organizaciones y el trabajo en red en un segundo nivel. Las políticas culturales pueden asegurar que los intereses de los colectivos menos representados en las redes tengan un peso significativo.⁴

4) *Desarrollo autónomo y promoción de la creatividad de las personas.* La ciudad, el espacio público, no se compone solo de actores institucionales, organizaciones privadas o servicios públicos que desarrollan acciones culturales. El valor público de las políticas culturales se manifiesta en el reconocimiento y fomento del papel de las personas, de sus capacidades para interpretar, entender y hacer entender a los otros el mundo que nos rodea. Las políticas culturales que tienen como destinatario final el conjunto de la ciudadanía colaboran en la formación integral de las personas, capacitándolas para responder a una realidad en constante transformación. Así, la innovación y la creatividad se valoran no solo en términos de desarrollo económico, sino también como herramientas de transformación social. La sociedad emancipada (que comprende formas de relación, afección, socialización, estructuras de cooperación, intercambios culturales, formas lingüísticas, migraciones, etc.) desarrolla conocimiento y es una gran fuente de creatividad para su propia estructura.

5) *Extensión de la agencia⁵ de las políticas.* Ante la significativa presencia de la administración pública en la programación de la acción cultural en las ciudades, las políticas culturales pueden promover una extensión de su *agencia* basada en principios sociales. Se trata, en definitiva, de la reubicación del proceso de formulación e implementación de las políticas culturales de tal manera que no quede solo en manos de las administraciones públicas, y que permita

4. Para un análisis de experiencias de implementación de este tipo de políticas, puede consultarse el papel de la cultura para la cohesión social en políticas de la Comunidad Europea (Bina y Ijdens, 2007), las políticas culturales de carácter comunitarista en los Países Bajos (Etzioni, 1997 y 2004), o los efectos del arte (y sus limitaciones) en la inclusión social en el Reino Unido y Canadá (Barraket, 2005).

5. Entendida como capacidad de acción autónoma.

la presencia de otros actores como por ejemplo el tercer sector. El hecho de que la elaboración e implementación de la política cultural no sea considerada solo una actividad limitada a los poderes públicos ni tampoco exclusivamente una tarea reactiva ante las necesidades y demandas de los grupos sectoriales, puede permitir evitar las prácticas dirigistas, excluyentes, o, en el otro extremo, el abandono de las responsabilidades de la administración.

Ahora bien, definidos estos ámbitos generales, que especifican el valor público que pueden generar las políticas culturales en la ciudad contemporánea, nos preguntamos por la contribución específica (y las limitaciones) que pueden desarrollar en estos ejes las organizaciones del tercer sector de acción cultural.

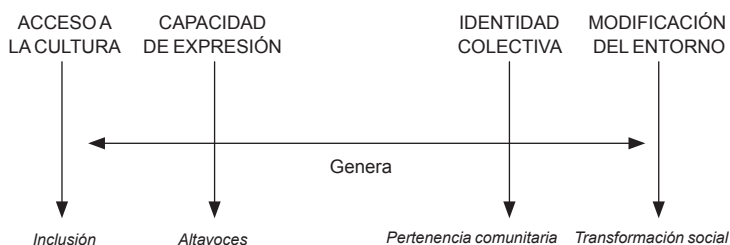
El tercer sector cultural en Barcelona: singularidades sustantivas y de gestión

¿Puede considerarse el tercer sector cultural un *locus* de poder, un espacio con organizaciones capacitadas y preparadas para intervenir en la formulación e implementación de respuestas integrales a las necesidades socioculturales propias de un nuevo contexto urbano? Ante la significativa presencia de las administraciones públicas en la programación cultural de las ciudades, y frente a la lógica propia de lo que se ha calificado como racionalidad del mercado, podemos plantearnos la existencia y significación de un modelo singular, una manera de entender e intervenir en el ámbito cultural propia del tercer sector. ¿Hasta qué punto, en esa perspectiva, se revaloriza el factor proximidad como eje de las políticas culturales?

Nuestra investigación sobre el tercer sector cultural de la ciudad de Barcelona nos permite identificar cuatro tipos de procesos en los que las organizaciones estudiadas ponen en juego el factor proximidad (figura 1).

En cuanto a la promoción del acceso democratizado a las manifestaciones culturales, un conjunto de organizaciones busca incidir en el desarrollo autónomo de las personas, la mejora en sus capacidades para interpretar y entender el entorno que les rodea y el desarrollo de intereses, recursos y capital cultural propio. En algunos casos, la puesta en juego del factor proximidad conlleva el aumento de la densidad de actividades culturales, con unos crite-

FIGURA 1
DINÁMICAS DE PROXIMIDAD



Fuente: elaboración propia.

rios de programación pública que privilegian la consolidación de una oferta de referencia sostenida en el tiempo por encima de la programación de grandes eventos.

En segundo lugar, existen organizaciones centradas en la promoción del desarrollo de las capacidades de expresión de las personas, a través de espacios que pueden funcionar como altavoces de sus necesidades, opiniones o conocimientos. Muchas de estas entidades se definen como agentes de dinamización socio-cultural o simplemente como entidades que fomentan el voluntariado y la importancia de la acción cultural participativa como herramienta de desarrollo individual y colectivo. Resulta reseñable también el caso de organizaciones vinculadas más directamente con el mundo de la creación artística profesional, que incorporan entre sus objetivos estratégicos el fomento de la práctica de actividades culturales y el acercamiento artista-público.

En tercer lugar, la proximidad se entiende como herramienta para la creación y potenciación de las identidades colectivas y la promoción del sentido de pertenencia comunitaria. La mayoría de organizaciones del tercer sector cultural generan un grado significativo de implicación y participación regular de las personas en sus actividades. Reflejan intereses y preocupaciones vinculadas con las diferentes comunidades (artísticas sectoriales, étnicas) o con el entorno y el territorio más cercano (barrio, distrito, espacio público en general).

Finalmente, la cuarta de las dinámicas identificadas entre las prácticas de las organizaciones es la articulación de las personas participantes en procesos de intervención social y política. En este sentido, algunas organizaciones promueven la transformación de las condiciones y las posibilidades de desarrollo de las diversas comunidades, ya sean los subsectores culturales, las comunidades étnicas o segmentos concretos de la población. Pero también otras entidades parten de la preocupación sobre cómo fomentar la participación real e influir en la evolución del espacio público urbano y sus características. Las organizaciones que desarrollan procesos de proximidad de este tipo trabajan de forma regular en redes internacionales de entidades con ejes temáticos y objetivos similares.

Estos cuatro tipos de prácticas desarrolladas por las organizaciones del tercer sector despliegan un sentido de la proximidad como eje de intervención cultural ya consolidado, incluso desde la propia administración pública. El núcleo de lo que hemos llamado proximidad es, en buena medida, la promoción del acceso a la cultura, la cohesión social y un sentido de pertenencia colectiva, aspectos que responden a una lógica de intervención pública habitual en Barcelona desde la recuperación de la democracia. Sin embargo, no por evidente resulta asumido por los diferentes agentes culturales que la Barcelona actual presenta una dinámicas sociales y urbanas bien distintas a las de aquel momento. Por eso nos interesa analizar cómo frente a la aparente desvinculación territorial de las dinámicas urbanas actuales, las organizaciones del tercer sector cultural recuperan el núcleo central y tradicional de las prácticas de proximidad, al mismo tiempo que apelan a una evolución de ese tipo de intervención. En este proceso, podemos identificar dos ejes de acción que resultan catalizadores de la actividad de las organizaciones y que al mismo tiempo iluminan tanto los efectos positivos del modelo de intervención cultural del tercer sector como algunas de sus limitaciones.

Procesos colectivos de generación de conocimiento y utilización de las tecnologías

Entre las organizaciones que consiguen promover conjuntamente acciones culturales reconocidas por su calidad y por su capacidad de generar espacios de resocialización, destaca cómo se potencian la

cohesión social, la creatividad y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Determinadas organizaciones del tercer sector cultural fomentan un tipo de proximidad virtual estrechamente ligada a las TIC, lo que implica un carácter diferencial respecto de la concepción tradicional de proximidad, pero que supone, más que una ruptura, un valor añadido. La mayoría de sus actividades requieren también la presencia física y el contacto directo entre los participantes, y continúan potenciando aspectos como el acceso a las manifestaciones culturales, la capacidad de expresión, las identidades colectivas y los procesos de modificación del entorno. Se redefinen nuevas prácticas de proximidad que tienden a la resocialización. El intercambio y el traspaso de conocimientos se convierten en una dinámica que da sentido al tercer sector y que instrumentaliza la potencialidad de la red y de la interconectividad.

Una de las herramientas más utilizadas por estas organizaciones para contribuir al intercambio y la generación de conocimientos es el software libre, un instrumento que a su vez conlleva una mirada transversal en los objetivos. El llamado modelo de cultura libre y compartida, sobre todo vinculada a Internet y a las respectivas subredes, genera espacios comunes donde se fomenta el diálogo y la organización para la intervención. Son acciones que, a partir de esta perspectiva, generan sentido de pertenencia a la comunidad.⁶

Ahora bien, como cualquier entidad dedicada al trabajo con las tecnologías, las organizaciones de tercer sector cultural se enfrentan a características estructurales de las sociedades actuales que condicionan sus objetivos. En una sociedad que aún mantiene unos índices de conectividad y tecnificación limitados, donde determinadas tecnologías se ven en parte restringidas a un universo profesional o especializado, el impacto de un nuevo tipo de proximidad basada en componentes virtuales se ve también condicionada. Probablemente, el reto esté en conseguir que estos nuevos tipos de proximidad sean cada vez más diversos y socialmente inclusivos, y que el entorno físico más próximo (barrio, distrito) reconozca este potencial y se identifique con él.

6. Entre las numerosas organizaciones estudiadas en este eje, puede consultarse la actividad de Telenoika (www.telenoika.net) y Platoniq (www.platoniq.net).

Espacio público, necesidades públicas, y conflicto social

Las organizaciones del tercer sector cultural reivindican su relación y su papel en la evolución del espacio público en el entorno urbano. En determinados casos, desde una perspectiva directa vinculada con la utilización de calles, plazas o espacios similares; en otros, a partir del desarrollo de espacios culturales que respondan a las necesidades tanto de los agentes del sector cultural como de la población en general. De forma muy variada, entre este tipo de organizaciones podemos ubicar aquellas que han tenido un origen vinculado a movimientos sociales, de cultura tradicional y popular, festivos, etc., pero también aquellas que han nacido con el objetivo de dar respuesta a lo que consideraban como falta de atención a determinados géneros artísticos o formato de espacios culturales. Algunas organizaciones han estado condicionadas en su evolución por su compromiso político y su preocupación por intervenir en conflictos sociales y territoriales. A veces, las organizaciones se limitan a la movilización de la comunidad artística en la gestión de estos eventos. En otras ocasiones, la creatividad y los procesos de generación de acciones culturales reconocidas se activan y catalizan ante el conflicto, el disenso, la brecha social y cultural, frente a los problemas públicos.

La voluntad de muchas de estas organizaciones del tercer sector es la de contribuir a una nueva definición de interés público (más allá del interés expresado por las instituciones) en la programación cultural de la ciudad. Por lo tanto, buscan constituirse como agentes públicos de amplio alcance, incidir de forma explícita en la planificación cultural de la ciudad y coordinar proyectos de participación ciudadana y creación cultural. Incluso, algunas organizaciones nacen con la voluntad de trabajar en un nivel de actuación macro, y se constituyen como organizaciones de segundo nivel (federaciones, coordinadoras, plataformas, etc.).⁷

Organizaciones de este tipo se han posicionado como referentes en su ámbito, cuentan con significativos recursos económicos, capa-

7. Entre las diversas organizaciones estudiadas en este eje, puede consultarse Propost (www.propost.org), Federació d'Entitats del Clot-Camp de l'Arpa (www.farinera.org) o Lluïsos de Gràcia (www.lluisosdegracia.cat).

cidad de gestión y legitimidad simbólica para asumir un rol principal en la programación cultural y en la gestión de problemáticas sociales en su entorno. Sin embargo, el reto de este tipo de entidades sigue siendo la posibilidad de implicarse en el seguimiento regular de la gestión de la acción pública cultural. En muchas ocasiones, los mecanismos no están suficientemente diseñados y las responsabilidades no son plenamente asumidas. Quedan reflejadas así las dificultades de determinadas entidades que, aunque cuenten con un discurso reconocido públicamente y una misión claramente definida, tienen una capacidad de incidencia limitada.

El cambio de concepción en la evaluación de las políticas culturales

Más que concluir con un resumen del conocimiento generado en nuestras investigaciones, estas consideraciones finales pretenden avanzar en el desarrollo de nuestra mirada sobre el valor público de la acción cultural en la ciudad contemporánea. Nos interesa reflexionar sobre la utilidad que puede tener para la administración pública (y para el resto de los actores implicados) apostar por un cambio en los modelos de evaluación de las políticas culturales.

Más allá del contenido específico de los programas culturales y la búsqueda más o menos directa de su impacto social, la calidad de las políticas culturales y de su implementación continúa siendo un elemento clave para determinar su valor público. Conviene advertir que si no se consigue una cierta consistencia interna entre los aspectos simbólicos (valores), los aspectos sustantivos (contenidos que despliegan) y los aspectos operativos (como se implementan) de las políticas culturales, las debilidades y las contradicciones harán peligrar los resultados esperados.

Ahora bien, la creación de instrumentos para la evaluación de la política cultural implica identificar la magnitud de los beneficios que estas generan, pero también sus limitaciones. Es decir, la evaluación, lejos de ser un instrumento tecnocrático, debería ser considerada un proceso de aprendizaje colectivo. Las pocas experiencias internacionales disponibles en valoraciones de este tipo permiten comprobar las dificultades de aplicar de forma directa e indiscriminada los mismos criterios e indicadores para evaluar diferentes proyectos,

actores y escalas territoriales. El proceso de evaluación no es una tarea exclusivamente técnica y se debería poder implicar en ella, desde el comienzo, a los actores que serán evaluados. Prácticas de este tipo no solo pueden servir como orientación para la acción de la administración, generando información más precisa sobre la eficacia de las políticas y las consecuencias de su implementación, sino también, y principalmente, pueden conseguir que sectores culturales organizados, instituciones públicas, organizaciones de tercer sector y ciudadanía participen en la construcción de la legitimidad de la política cultural como política urbana.

BLOQUE IV

CAMBIAR LA MANERA
DE PROTEGER E INCLUIR

INTRODUCCIÓN

Ramon Canal

Si hay una misión que otorgue legitimidad a las instituciones públicas es la de proteger a la población ante eventualidades de alcance colectivo, sean estas generadas por conflictos bélicos, accidentes o catástrofes naturales. El modelo europeo de Estado social supone una ampliación del mandato de protección para cubrir otro tipo de eventualidades, de impacto individual, como el desempleo, la enfermedad o la vejez, que ponen en riesgo la subsistencia de la persona. Y podemos hablar de un tercer ámbito de protección, que surge de rebelarse ante el hecho de que haya conciudadanos y conciudadanas que queden al margen de la dinámica social y, con ello, excluidos del acceso a ciertos bienes, materiales e inmateriales, que consideramos necesarios para tener una vida digna. En este punto, por tanto, proteger a las personas significa también actuar para hacer posible su inclusión en la sociedad (Subirats et al., 2010).

Es una constante histórica que las personas o grupos sociales con características notoriamente diferentes a las de los elementos más poderosos de una sociedad sufran procesos de exclusión. Nos referimos a dimensiones como la clase o casta social, el género, la edad, la adscripción nacional, la etnia, la religión, la orientación sexual o el nivel de capacidad física y mental, entre otras. La misma diversidad que está en la base de una sociedad compleja y rica en matices, puede utilizarse como mecanismo de discriminación y opresión (Subirats et al., 2010).

En las sociedades tradicionales, e incluso en las industriales, las clases y grupos subalternos disponían al menos de mecanismos

propios de identidad y cohesión, especialmente todo lo que tenía que ver con la familia y con el trabajo, pero también con las creencias religiosas y un conjunto de prácticas culturales más o menos estables. Sin embargo, la época actual aporta elementos nuevos que tienden a destruir este tipo de estructuras, empezando por la precarización del trabajo y la fragilización de los vínculos sociales y familiares, que conllevan un riesgo notable de erosión y pérdida de los puntos de contacto, afectivos, cognitivos y normativos, entre el individuo y la sociedad. En definitiva, las instituciones y los procesos que garantizaban un razonable nivel de inclusión social en el ámbito local ya no pueden darse por descontados, ni tan solo en los entornos rurales. En este sentido resulta revelador el capítulo firmado por Brugué, Biosca y Vílchez en esta misma obra.

Si la «modernidad líquida» (Bauman, 2002) acaba con los vínculos tradicionales, con los compromisos a largo plazo y con el propio concepto de comunidad local, las filas de los excluidos pueden crecer de forma exponencial. Necesitamos encontrar la manera de crear y recrear la comunidad local en el día a día, basándonos en un enfoque participativo a todos los niveles. En una sociedad compleja la inclusión social no pasa por la asimilación, ni por la aniquilación de las iniciativas individuales. Por el contrario la sociedad debe ser capaz de acomodar la diversidad haciendo posible la vida en común. El ideal normativo del modelo de inclusión que proponemos es el de la autonomía relacional; es decir, la capacidad de cada persona para desarrollar un proyecto de vida propio, de acuerdo con sus deseos y posibilidades y desde la cooperación en pie de igualdad con los otros miembros de la sociedad, de la que nadie puede prescindir completamente.

En definitiva, en una sociedad plural y respetuosa con la diversidad, las trayectorias hacia la inclusión deben ser abiertas, flexibles e, inevitablemente, locales; es decir, del lugar concreto —ya sea barrio, pueblo o ciudad— que tiene condicionantes biofísicos, demográficos, económicos y socioculturales específicos, y una constelación de necesidades también singular. Partiendo de aquí, los cinco capítulos del bloque abordan problemas de escala diversa, desde lo individual a lo comunitario.

En el primer capítulo del bloque Quintana y Camprubí nos presentan la exclusión social como fenómeno, como objeto de in-

vestigación y como reto para los poderes públicos. A consecuencia de la crisis económica, en los últimos años las situaciones de vulnerabilidad y de exclusión social se han hecho cada vez más frecuentes y persistentes, lo que obliga a los poderes públicos a cambiar la orientación de las políticas sociales, desde una mirada asistencial, que da respuestas paliativas, a una mirada emancipadora, que intenta transformar las estructuras.

Los gobiernos locales, situados en la primera línea del problema, deben impulsar nuevas formas de trabajar y de organizarse que les permitan abordar el problema de la exclusión social desde la complejidad y en todas sus dimensiones. Los Planes Locales de Inclusión Social (PLIS) nacen justamente para facilitar a los municipios la definición de un modelo propio de municipio inclusivo. Un PLIS parte siempre de un diagnóstico del contexto local, y en él se concretan un conjunto de ejes de actuación estratégicos, objetivos operativos y acciones, así como los espacios de trabajo compartido entre los departamentos municipales y con los diversos agentes del territorio.

Pese a su sólida fundamentación teórica, la implementación de los PLIS en los municipios urbanos de Cataluña está resultando muy difícil; incluso en los ayuntamientos donde han contado con un apoyo político firme y explícito. Por un lado, los planes deben afrontar las dificultades derivadas de toda innovación administrativa. Se detectan múltiples resistencias a implementar una lógica de trabajo transversal e integral, que de alguna manera cuestiona el poder de las unidades sectoriales. Por otro, los recursos de poder (competencias) y económicos a disposición de los ayuntamientos parecen claramente insuficientes ante un reto de tal magnitud.

El análisis cuantitativo de dos encuestas realizadas por el ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat en el año 2009 sobre las condiciones de vida en el municipio, permite a Ezquerria y Camprubí poner a prueba la hipótesis que la ausencia o la debilidad de las redes relacionales disponibles, puede agravar la vulnerabilidad de las personas frente a dificultades de toda índole, llevándolas hasta el límite de la exclusión.

En este sentido se constata que el acceso a los recursos básicos, empezando por el empleo, se produce mayoritariamente a través de las redes sociales. A su vez, la disponibilidad de recursos acaba

impactando positivamente en la amplitud y fortaleza de dichas relaciones. No obstante, los autores nos alertan de que las redes sociales no solo o no siempre generan efectos positivos para sus miembros. En determinados contextos, como el modelo de familia patriarcal, lo que hacen es reproducir y perpetuar relaciones de desigualdad.

En la parte final del capítulo se proponen actuaciones para mejorar las condiciones que permitan la creación de redes de apoyo y para diversificar los agentes de inclusión social. En este punto, una distribución más equitativa de los tiempos de conciliación entre hombres y mujeres permitiría la consolidación de redes de apoyo más ricas, diversas y efectivas.

Collet, Ezquerro y Elorrieta centran su aportación en la diversidad de formas y trayectorias experimentada por la institución familiar en nuestro contexto en los últimos 30 años, transmitiendo la demanda que las políticas públicas en su conjunto y especialmente las de apoyo a las familias, sean planificadas, ejecutadas y evaluadas asumiendo tal pluralidad. Hay que evitar «normativizar» una sola manera de estar incluido o excluido, de acuerdo con los cánones de las clases medias, para todas las personas y familias, sin menoscabo de la defensa de la equidad y la igualdad de oportunidades.

La política de familias debería ser un eje transversal de la acción municipal, basado en principios como la corresponsabilidad y el empoderamiento, el trabajo social y comunitario, el debate sobre temas sustantivos y el acompañamiento sin etiquetaje de personas y familias. Para incidir en campos como la salud, el trabajo y la conciliación, el acceso a la vivienda, la dependencia y las interrupciones vitales.

Los Planes Locales de Familia son instrumentos concebidos para conseguir dos objetivos: en primer lugar, que en las diferentes etapas del ciclo de vida de las familias sean un eje transversal de toda la actuación municipal; en segundo lugar, poner en la agenda la necesidad de trabajar para y con las familias en aras de conseguir la inclusión social de todas las personas (igualdad), reconociendo y preservando su diversidad y potenciando su autonomía personal y familiar.

Ante una sociedad en transformación, se busca el reencuentro con la comunidad. Rebollo y Morales nos hablan de comunidad y de acción comunitaria, y lo hacen cuestionando las expectativas

(¿exageradas?) que la sociedad ha puesto en ellas ¿De verdad puede hacer frente «la comunidad» a todos los requerimientos que recibe? ¿Está preparada para integrar la diversidad de individualidades y grupos que la configuran? ¿Está en disposición de ser proveedora de servicios de ocio, culturales o asistenciales? ¿Tiene los resortes adecuados para aparecer como un ente articulado, organizado o incluso representativo de los intereses y las demandas de aquellas personas que, de entrada, simplemente viven cerca unas de otras? ¿Puede la acción comunitaria ser en verdad, como a veces se piensa y se le pide, un recurso estratégico para las escuelas, o para los centros de salud?

La acción comunitaria puede darse en una gran diversidad de ámbitos (el territorio, ciertas instituciones, las asociaciones...), de sectores (salud, desarrollo económico, educación, inclusión social, regeneración urbana...) y de campos profesionales (trabajadores sociales, educadores, profesionales de la salud, psicólogos sociales, agentes de desarrollo local, sociólogos...). Con todo, esa diversidad no debería asociarse a dispersión o falta de un propósito común, pues toda acción comunitaria parte problemas o necesidades definidas como colectivas, confía en los recursos endógenos, valora el «proceso» tanto o más que el resultado final, busca el fortalecimiento de las organizaciones sociales y trabaja mediante la confianza y la participación, principalmente.

Encontramos acción comunitaria en distintas políticas locales. En los servicios sociales de base, en los planes de barrio, en algunas políticas sectoriales (educativas, de juventud, de inmigración...), en el apoyo a proyectos asociativos y en los equipamientos de proximidad. La confluencia de diversos promotores públicos de acción comunitaria sobre un mismo territorio plantea el reto de la articulación y la optimización de los recursos, a través de dinámicas de transversalidad y conexión con otras políticas, con otras administraciones y con los distintos recursos que operan en el territorio. También se trata, finalmente, de que esta política no se agote con la financiación de actividades o servicios y vaya acompañada de un compromiso con los valores de la transparencia y la democracia

En el último capítulo del bloque Aramburu y Hernández-Carr desarrollan una cuestión bastante diferente y relativamente nueva: la rumorología sobre el supuesto acceso privilegiado de la población

de origen extranjero a las ayudas y recursos públicos. No es un tema menor, pues según los autores su éxito compromete la cohesión social y la calidad de la democracia, cuestiona la imparcialidad de la administración a la hora de atender al vecindario y la legitimidad en el acceso a los recursos públicos de determinados segmentos de población, tensiona la convivencia y pone en duda la legitimidad de los gobiernos democráticos.

Dado que los gobiernos locales, por su condición de administración más próxima al ciudadano, han experimentado esta problemática de forma muy directa, durante los últimos años han desarrollado iniciativas innovadoras para afrontarlo. Partiendo del análisis de la experiencia acumulada en un conjunto de municipios de Barcelona, los autores extraen una serie de reflexiones y propuestas sobre las políticas locales de prevención y lucha contra los rumores.

En un primer apartado se establecen una serie de principios generales de acción política, que deben entenderse como premisas básicas para enmarcar y dar coherencia a propuestas de acción. El segundo apartado presenta recomendaciones sobre la gestión (acopio y transmisión) de la información relativa al acceso de la población inmigrada extranjera a los servicios públicos. En el tercer apartado se hacen una serie de recomendaciones sobre la información que se ofrece a los ciudadanos en torno a las convocatorias y los criterios de adjudicación de los programas públicos y sobre la visibilidad de los mismos. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan una serie de propuestas relacionadas con los discursos públicos que habría que promover desde la administración pensando en una política de prevención de los rumores.

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

Imma Quintana y Andreu Camprubí

Introducción¹

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

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

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

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

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

De la pobreza a la exclusión social: nuevos retos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué es un Plan Local de Inclusión Social?

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

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

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

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

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

De modo sintético, los PLIS permiten:

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

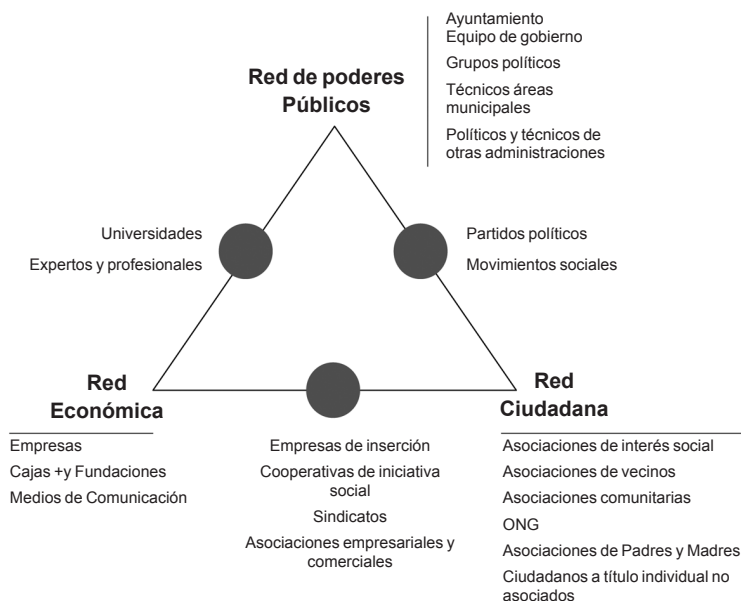
¿Quién participa?

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

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

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

FIGURA 1
RED DE ACTORES PARA LA INCLUSIÓN DEL TERRITORIO



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

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

Las fases de un Plan Local de Inclusión Social

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

FIGURA 2
FASES DE UN PLAN LOCAL DE INCLUSIÓN SOCIAL

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

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

La fundamentación

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

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

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

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

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

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

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

La fase de diagnóstico

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

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

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

La fase de elaboración

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

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

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

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

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

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

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

La fase de implementación

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

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

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

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

La fase de evaluación

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

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

Retos

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

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

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

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

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

II. IMPACTOS DE LAS REDES RELACIONALES EN LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN: EL CASO DE SANT BOI DE LLOBREGAT*

Sandra Ezquerro y Andreu Camprubí

Introducción

El objetivo principal de la investigación en la que se basa el presente texto fue profundizar en el conocimiento de los procesos de exclusión en el municipio de Sant Boi de Llobregat, partiendo de la hipótesis que dichos procesos se explican, en buena parte, por las carencias manifestadas en la dimensión relacional de la vida de las personas. Con la intención de comprender mejor la relación entre estas dos variables, se construyeron diversos índices de exclusión social y de fortaleza de las redes relacionales, utilizando como base los datos recogidos en una encuesta sobre condiciones de vida del municipio de Sant Boi de Llobregat efectuada el año 2009.

El análisis de los datos muestra que la existencia de redes relacionales fuertes contribuye a aminorar el riesgo de exclusión social. Ciertas limitaciones en la recolección de los datos, no obstante, imprimieron un sesgo laboral y/o de género importante a los indicadores construidos y constriñeron, de esta manera, la capacidad

* El presente texto se basa en las conclusiones del proyecto de investigación que el Área de inclusión social y ciudadanía del Institut de Govern i Polítiques Públiques realizó en el año 2010 a petición y gracias a la financiación del Àrea de Benestar i Ciutadania del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Los autores quieren agradecer las sugerencias y contribuciones de Imma Quintana, entonces coordinadora del área, que sirvieron para fortalecer el proyecto. También agradecen la participación de Clara Riba en la elaboración del modelo estadístico y su posterior análisis.

explicativa de la investigación. Fue precisamente la existencia de dicho sesgo, sin embargo, lo que contribuyó a visibilizar el importante rol que las mujeres tienen a la hora de garantizar el funcionamiento de las redes de cuidado. Dicho rol, irónicamente, evita la exclusión social de las personas que las rodean, pero contribuye a acentuar el riesgo sufrido por las mujeres. Es decir, las redes contribuyen a evitar la exclusión social pero también pueden potenciarla. El capítulo finaliza con una breve exposición de algunas de las orientaciones de actuación resultantes de la investigación.

Contextualización teórica

Diversos autores han definido el concepto de red social como el conjunto de relaciones de intercambio recíproco de bienes y servicios en un espacio determinado, que no tiene por qué ser físico.¹ Dicha definición se encuentra íntimamente vinculada con la concepción de Bourdieu de capital social, considerado por el autor como el agregado de recursos reales o potenciales conectados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo.²

Esta aproximación tiene su origen en la identificación que Marcel Mauss realizó de la reciprocidad como principio rector de las relaciones institucionales formales e informales.³ Godelier, a su vez, actualiza las tesis de Mauss afirmando que, si bien los mecanismos clásicos de reciprocidad se han visto transformados por la globalización contemporánea, la solidaridad y la reciprocidad continúan en la actualidad siendo fenómenos cruciales en las relaciones humanas a la hora de evitar o mitigar la generación de desigualdades sociales.⁴ Desde el punto de vista de la exclusión social, la importancia del

1. Lomnitz, L. (1994) *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología iberoamericana*. FLACSO, México. Véase también Sluzki, C. (1996) *La red social: frontera de la práctica sistémica*. Gedisa, Barcelona.

2. Bourdieu, P. (1985) «The forms of capital» en: Richardson, J. *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Greenwood, N.Y.

3. Mauss, M. (1924) «Essai sur le don» dins de *Sociologie et anthropologie*. PUF, París

4. Godelier, M. (1998) *El enigma del Don*. Paidós, Buenos Aires.

estudio de las redes sociales y el capital social reside en su desigual distribución en la sociedad y en la desigualdad existente entre las capacidades de los individuos para acceder a ellos. En décadas recientes las redes sociales han sido categorizadas en función de si son jerárquicas o no, de su grado de formalidad,⁵ del tipo de tipo de vínculos que generan⁶ y de sus características estructurales.⁷ En lo que se refiere a la funcionalidad de las redes, Sluzki y Lomnitz identifican como tales el apoyo moral y emocional, la prestación de servicios y ayuda material y la circulación de información, a la vez que destacan la importancia de la pertenencia a redes sociales para la salud física y mental de las personas.

La Parra y Tortosa⁸ hablan de acceso relacional a los recursos, en el sentido que este suele empezar en el ámbito relacional. A su vez, la disponibilidad de recursos acaba impactando positivamente en las relaciones. Así, las redes sociales pueden proporcionar un lugar de trabajo a una persona, la cual accederá así a una renta y a contacto interpersonal con los nuevos compañeros de trabajo. Esta renta le permitirá probablemente acceder a una vivienda mejor y, a su vez, a un nuevo espacio de contacto interpersonal en el nuevo vecindario. Los resultados son una ampliación de la red, que a su vez permite una mejora de las vías de acceso a nuevos y diferentes recursos. La disponibilidad de una red familiar, pero también comunitaria o social, resulta clave para muchas personas, tanto en relación con los ingresos, como con la búsqueda de empleo, la gestión de los recursos o la organización de su vida cotidiana. Por vulnerabilidad relacional se entienden aquellas situaciones en las que un individuo sufre una ausencia o debilidad de redes relacionales que puedan proporcionar

5. Dabas, E. (1993) *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*. Paidós, Buenos Aires.

6. Bott, E. (1980) «Familias urbanas: papeles conyugales y redes sociales» en: Anderson, M. *Sociología de la familia*. FCE, México; Lomnitz, L. (1994) *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología iberoamericana*. FLACSO, México.

7. Bronfman, M. (1993) *Multimortalidad y estructura familiar*. Escola de Saúde Pública. Tesis doctoral.

8. La Parra, D. y Tortosa, J.M. (2002) «Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35 pp. 55-65.

apoyo en caso de necesidad. Esta debilidad puede agravar situaciones de vulnerabilidad social frente a dificultades económicas, laborales, residenciales, sociales y sanitarias, entre otras, llevando de esta manera al individuo a situaciones de exclusión social.

Las redes sociales, sin embargo, no son siempre creadoras de efectos positivos para sus miembros, y cabe destacar el peligro de cierta idealización de las redes relacionales en tanto que vistas exclusivamente como mecanismos de apoyo. Esta perspectiva no suele incluir el papel de las redes a la hora de reproducir y perpetuar relaciones de desigualdad, o incluso generar efectos perversos para algunos de sus componentes.⁹ Estar integrado en una red doméstica no comporta normalmente los mismos efectos para todos sus miembros. Ser mujer puede comportar una sobrecarga de trabajo y responsabilidad que no se corresponde con las cargas que implican para un hombre a quien, seguramente, la red familiar le supone una descarga de tareas de cuidado y reproducción. Todo ello continúa determinando la falta de autonomía económica y personal de muchas mujeres, así como otros riesgos de vulnerabilidad social específicamente femeninos. Otros efectos nocivos de las redes hacen referencia a casos de violencia familiar, doméstica y/o machista tanto física como psicológica, la pérdida de autonomía personal por imperativos familiares, el excesivo control paterno en las decisiones vitales de hijos e hijas y, entre otros, el constreñimiento que pueden suponer las normas y costumbres de ciertos grupos o colectivos.

En el presente texto se adopta el concepto de capital social y redes relacionales como fuentes informales de provisión de recursos vinculadas a la solidaridad intrafamiliar e intragrupal, donde el Estado y el mercado se encuentran ausentes parcial o totalmente.¹⁰ Se toma en consideración, no obstante, que las redes sociales a menudo presentan relaciones de poder y/o verticales entre sus miembros.

9. Contreras, J.; Zafra, E.; Ezquerro, S. (2009) *Violència masclista a Catalunya. Noves propostes de prevenció a partir de l'anàlisi dels processos d'empowerment de dones que han sortit d'una situació de maltractament*. Barcelona: Informe per a l'Institut Català de les Dones.

10. Véase Dabas, E. (1993) *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*. Paidós, Buenos Aires; Moreno, L. (2000) *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Ariel, Barcelona.

Metodología de análisis

La metodología del proyecto de investigación consistió en el análisis cuantitativo de dos encuestas realizadas por el ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat en el año 2009 sobre condiciones de vida en el municipio. Una de ellas fue realizada a individuos y contó con una muestra de 891 casos, mientras que la otra fue llevada a cabo en 720 hogares. También se utilizaron fuentes secundarias de información socioeconómica y demográfica, así como estudios específicos anteriores, del municipio.

En el planteamiento teórico inicial la construcción de indicadores debía resultar de la combinación de datos de la encuesta individual y la encuesta de hogares con el objetivo de obtener una visión global de la situación de los individuos entrevistados. A la práctica, no obstante, no fue posible cruzar los resultados de ambas encuestas, lo cual limitó la fortaleza de las variables y los indicadores. Por ello en el presente texto se presentan el análisis y las conclusiones resultantes únicamente de la encuesta individual.

La primera etapa del proceso analítico consistió en la definición de una serie de ejes de desigualdad, indicadores de exclusión social e indicadores de fortaleza de las redes a partir de la información aportada por la encuesta y que son sintetizados en la Tabla 1. Se obtuvo un índice sintético para el ámbito laboral, otro para el formativo y otro para el social y sanitario, conformados por las variables incluidas en la Tabla 1. Se construyó a su vez un índice acumulado de exclusión social, extraído de la suma de los anteriores, que permitió observar la acumulación de factores de exclusión social en un solo individuo.

Finalmente, con el objetivo de llevar a cabo el análisis de la fortaleza de las redes relacionales y su impacto en los procesos de exclusión social se construyó un índice sintético para determinar la fortaleza de las mismas. Las variables que lo componen son las siguientes:

1. La lejanía geográfica de las personas con las que más se relaciona la persona encuestada.
2. El hecho de recurrir a personas ajenas a la red para obtener servicios de cuidado en caso de necesidad.

3. Participación en espacios de interrelación (estudiar o trabajar fuera del ámbito doméstico).
4. Activación de la red para buscar empleo.
5. Haber encontrado empleo a través de la red.

De esta manera, el modelo analítico, tal y como se muestra en la Tabla 1, está constituido por tres tipos de variables: 1) ejes de desigualdad (edad, género, nivel de ingresos, origen, nivel formativo); 2) ámbitos de exclusión social (laboral, formativo, social y sanitario); y 3) fortaleza de las redes relacionales.

El análisis estadístico se llevó a cabo examinando las relaciones entre variables en modelos bivariantes y multivariantes. Para el segundo modelo se realizaron regresiones estadísticas con el objetivo de observar por separado el peso de cada una de las variables. El análisis se inició examinando las relaciones entre los diversos ejes de desigualdad y los factores de exclusión social y a continuación se observaron los condicionantes sociales de las redes sociales y cómo estas impactan en la configuración de procesos de exclusión social. A continuación se analizaron las relaciones existentes entre las variables correspondientes a la exclusión de ámbito residencial, económico y relacional.

De manera similar a los indicadores de exclusión social, los indicadores definidores de la fortaleza de las redes relacionales estuvieron limitados por la imposibilidad de establecer vínculos entre la encuesta individual y la encuesta de hogares. Esta limitación limita en gran medida el análisis ya que no ha sido posible conocer en profundidad las redes relacionales que rodean a los individuos y eso ha provocado que los indicadores de presencia y activación de las redes estén fuertemente relacionados con el hecho de participar en el mundo laboral, haber buscado empleo mediante las redes o haberlo encontrado de la misma manera.

Análisis

Ejes de desigualdad y exclusión social

En primer lugar se llevó a cabo un análisis del impacto de los diferentes ejes de desigualdad en las situaciones de exclusión social presentes en el ámbito laboral, el formativo y el social y sanitario,

TABLA 1
MODELO ANALÍTICO

Ejes de desigualdad	Edad Sexo Origen Nivel de ingresos Nivel de estudios		
Fortaleza de las redes relacionales		Distribución espacial	
	Redes de relación	Activación de la red	Acceso mercado laboral Provisión de cuidado
	Espacios de contacto interpersonal	Instituto/Universidad Lugar de trabajo	
Ámbitos de exclusión Social	Ámbito económico	Dificultad para llegar a final de mes Capacidad de ahorro Gastos en vivienda	
	Ámbito laboral	Subocupación Descualificación Temporalidad	
		Relación con la actividad	Ocupado/a Parado/a (duración) Inactivo/a
	Ámbito residencial	Tenencia	Alquiler Propiedad (hipoteca/ no hipoteca) Cesión
		Condiciones de la vivienda	
	Ámbito formativo	Nivel de estudios Abandono escolar Fracaso escolar Barrera lingüística	
	Ámbito social y sanitario	Dependencia Percepción estado de salud	

Fuente; elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de Sant Boi de Llobregat 2009.

así como en el índice acumulado de todos ellos. En la Tabla 3 se incluye el modelo de regresión donde se sintetiza el impacto de las diferentes variables e índices utilizados.

Edad. La edad apareció como uno de los ejes más significativos a la hora de explicar situaciones de riesgo de exclusión social y, en general, con la excepción del ámbito laboral, el análisis estadístico muestra que el riesgo de exclusión social aumenta con la edad. Las personas más mayores tienden a presentar niveles formativos más bajos, percepciones negativas de la propia salud y situaciones de dependencia. La relación disonante detectada en el ámbito laboral se explicaría por el mayor impacto de la precariedad y desempleo entre las personas más jóvenes.

Género. El género presentó también un papel relevante a la hora de entender los procesos de exclusión social: el análisis muestra que las mujeres sufren más riesgo que los hombres de encontrarse en estas situaciones. El principal responsable de la existencia de una relación directamente proporcional entre el género y las situaciones de exclusión social es el laboral, ya que el 74,90% de las personas de la muestra en situación de riesgo laboral eran mujeres. De todas las personas que respondieron que su principal actividad es el cuidado del hogar, a su vez, el 98,6% eran mujeres. Cabe tener en cuenta que la tasa de inactividad femenina del año 2009 fue de 41,4% frente al 20,1% de la masculina, la cual en cierta manera enmascara un importante desempleo femenino sumergido.¹¹ Por otro lado, los ingresos mensuales de las mujeres aparecieron como sustancialmente menores que los de los hombres y la concentración de ellas en jornadas laborales parciales es desproporcionadamente mayor que la de ellos. Más allá de las consecuencias negativas en su carrera profesional y en su hiperespecialización en las tareas de cuidado, las jornadas parciales generan menores ingresos a corto plazo y menos derechos sociales a medio y largo plazo. Dicho esto, cabe destacar que los ingresos de las mujeres son inferiores a los de los hombres incluso cuando las jornadas laborales de ambos son equivalentes.

11. Sales, L. (2009) *Informe de Recerca. Dones en crisi*. Barcelona: Institut Català de les Dones

Procedencia. La procedencia es una variable explicativa relevante de las situaciones de riesgo de exclusión social. Las procedencias se agruparon en cuatro grupos distintos: 1) personas nacidas en Cataluña, 2) personas nacidas en otros lugares de España, 3) personas nacidas en países de habla castellana que no son España, 4) personas nacidas en países donde se hablan otras lenguas. Mientras que la población nacida en Cataluña es la que presenta el menor riesgo de exclusión social, es significativo que la población nacida en el resto de España presente un riesgo más alto que las personas nacidas en otros países de habla castellana y comparable al de las personas nacidas en países de habla no castellana. Esta tendencia genral se ve matizada por el mayor riesgo de exclusión laboral (caracterizada por la precariedad, la sobrecualificación, la subocupación, el desempleo y los bajos salarios) que sufre el conjunto de la población extranjera, en comparación con la población nacida en Cataluña y en el resto de España. En lo que se refiere al ámbito formativo, la población nacida en el resto de España presenta los niveles más bajos. El índice de exclusión formativa de barrera lingüística, sin embargo, afecta exclusivamente a la población extranjera de habla no castellana.¹² Finalmente, las personas que presentan mayor riesgo de exclusión social y sanitaria, entendida aquí como percepción negativa de la propia salud y situaciones de dependencia, son también aquellas nacidas en el resto de España (más de un 50% en ambos indicadores). Esta tendencia se explica por el hecho de que este grupo presenta la media de edad más alta. Mientras que la media de edad de las personas nacidas en Cataluña participantes en la encuesta es de 42,39 años, la de las nacidas en el resto de España es de 62,29 años, la de las nacidas en países de habla castellana 36,80 años y la de las nacidas en países de habla no castellana 35,90 años.

12. Como no fue posible conocer la lengua nativa de cada una de las personas participantes en las encuestas, la variable de barrera lingüística se construyó a partir de la contabilización de aquellas personas nacidas fuera de España no procedentes de países de habla castellana y que llevaran menos de dos años en Cataluña. Dicha conceptualización no nos permitió conocer la barrera lingüística en relación a la lengua catalana, la cual afecta a las personas provenientes de países de habla castellana también y tiene un impacto en sus procesos de inclusión formativa y laboral, entre otros.

Nivel de ingresos. Finalmente, en lo que se refiere al eje de desigualdad configurado por la posición socioeconómica, el análisis de las encuestas mostró que existe una relación significativa y lógicamente negativa entre el nivel de ingresos y el riesgo de exclusión social. Esta relación se cumple tanto en el ámbito laboral como en el formativo y el social y sanitario.

Fortaleza de las redes, ejes de desigualdad y exclusión social

En el presente apartado se presenta el análisis de la relación de las redes en Sant Boi de Llobregat y los diferentes ejes de desigualdad analizados en el apartado anterior. A continuación se examina la relevancia que tienen las redes relacionales en la definición de las situaciones de exclusión laboral, formativa y social y sanitaria en el municipio, así como en el índice acumulado de exclusión social constituido por las tres. El análisis muestra que existe una relación entre la fortaleza de las redes relacionales y el riesgo de exclusión social de la población, en el sentido que, a mayor fortaleza de la red relacional de los individuos, menor riesgo de exclusión social. El resultado obtenido coincide con las conclusiones expuestas por Lomnitz y Sluzki,¹³ entre otros estudiosos de la cuestión. Cabe exponer, no obstante, el comportamiento de los ejes de desigualdades y los índices individuales de exclusión para analizar en detalle el impacto del ámbito relacional en los procesos de exclusión social en el contexto del municipio de Sant Boi de Llobregat y para entender las maneras en que, a veces, las redes relacionales se movilizan o actúan de manera no inclusiva.

Los valores del índice de fortaleza de las redes van de 0 (red débil) a 2 (red fuerte), con un valor 1 para aquellas redes ni débiles ni fuertes, llamadas redes «normales». La distribución de las tres tipologías de red en la muestra de la encuesta es la de la tabla 2.

Observamos que la mayoría de las personas participantes disponían de redes relacionales consideradas «normales». Las dos tipologías situadas en los extremos recibieron un porcentaje similar, con un resultado ligeramente superior de la red fuerte (23,9%).

13. Lomnitz, L. (1994) *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología iberoamericana*. FLACSO, México. Sluzki, C. (1996) *La red social: frontera de la práctica sistémica*. Gedisa, Barcelona.

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE TIPOLOGÍAS DE REDES

	Frecuencia	%
Red débil	197	22,1
Red normal	481	54,0
Red fuerte	213	23,9
Total	891	100

Fuente; elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de Sant Boi de Llobregat 2009

Redes relacionales y edad. La relación entre la fortaleza de las redes y la edad presentó un cierto patrón descendente excepto para el grupo de población más joven (de 16 a 24 años) y las personas mayores de 64 años. El hecho de que ninguno de los dos grupos de edad esté buscando empleo mediante las redes (por ser estudiantes o personas jubiladas en gran proporción) explicaría los bajos valores obtenidos, a pesar de la fuerte participación en espacios de interrelación en el caso de las personas jóvenes o de la cercanía geográfica de las redes de apoyo en el caso de las personas mayores. El resultado, como se irá exponiendo, es un ejemplo del efecto desproporcionado que los indicadores laborales tienen en algunos casos en la definición de la fortaleza de las redes.

Redes relacionales y género. El eje de desigualdad conformado por el género guardó una relación muy significativa con la fortaleza de las redes sociales: los hombres tienen unas redes relacionales mucho más fuertes que las mujeres. Ello se explicaría por los siguientes factores: las mujeres tienen las redes relacionales más lejos que los hombres; en caso de darse una situación de dependencia, hay más mujeres que hombres que reciben ayuda y atención de personas ajenas a la red; el doble de mujeres (31,5%) que de hombres (14,8%) se encuentra en una situación de no estudiar ni estar en posesión de un empleo (no participación en espacios de interrelación); los hombres han utilizado la red relacional en una proporción de casi el doble (23,2%) que las mujeres (13,1%) en relación al empleo. La menor participación de las mujeres en el mundo laboral y la menor implicación de los hombres en las tareas de cuidados condicionan

en gran medida la fortaleza de las redes en función el género. De nuevo, el hecho de que una parte importante del índice de fortaleza de las redes ha sido construido mediante factores laborales hace que las mujeres obtengan valores inferiores en este campo.

Redes relacionales y procedencia. La relación detectada entre la fortaleza de las redes y el factor de procedencia es significativa. Paradójicamente, es la población nacida en el resto España la que presenta unas redes relacionales más débiles, mientras que los valores de las de las personas nacidas en Cataluña y en el extranjero son más altos (entre 1 y 1,4) y relativamente comparables entre ellos. De nuevo el sesgo laboral del índice de fortaleza de las redes condiciona los resultados, ya que de todas las personas mayores de 64 participantes en la encuesta, el 69,3% son originarias del resto de España. De hecho, este grupo presenta valores significativamente más bajos que el resto precisamente en aquellas variables relacionadas con la búsqueda u obtención de empleo mediante redes y/o la participación en espacios de interrelación (estudio y/o empleo). En contraposición, son las personas nacidas fuera de España las que más utilizan las redes para buscar u obtener empleo. Esto, añadido al hecho de que las personas inmigradas recurren poco a personas ajenas a sus redes para el cuidado y atención de personas dependientes,¹⁴ mitiga el impacto negativo de la lejanía geográfica de sus redes y su baja participación en espacios de interrelación. Finalmente, las personas nacidas en Cataluña gozan de la proximidad geográfica de las redes y de la atención por parte de estas en caso de dependencia. Utilizan, además, sus redes para encontrar empleo por encima de la media, aunque este indicador desciende sustancialmente si nos referimos solamente a la búsqueda de empleo.

Redes relacionales y nivel de ingresos. A pesar de que esta no es muy significativa, se ha observado cierta relación entre el grado de

14. Se recomienda cautela a la hora de leer estas conclusiones, ya que el hecho de que los grupos de personas de origen inmigrante no declaren recurrir a personas ajenas a la red para proporcionar cuidado y atención en casos de dependencia seguramente es resultado (por lo menos parcialmente) de su dificultad económica y administrativa para acceder a este tipo de apoyo, sea en el mercado o a través de la administración pública.

fortaleza de la red y el nivel de ingresos. Las personas que declaran no tener ningún tipo de ingreso son las que presentan una red relacional más débil. Ello se explicaría porque el 58,3% de estas personas no participan en ninguno de los espacios de interrelación definidos (empleo o estudio) y son a su vez las que tienen las redes relacionales más alejadas.

Redes relacionales y exclusión laboral. Tal y como se viene exponiendo, el ámbito laboral tiene un gran peso en la construcción del índice de fortaleza de las redes relacionales. Como resultado, el análisis muestra que aquellas personas que presentan una red relacional débil sufren el mayor riesgo de exclusión laboral. Por otro lado, las personas que disponen de una red relacional más fuerte sufren de un mayor riesgo de exclusión en el ámbito laboral que aquellas que no la tienen ni fuerte ni débil. Ello se explica porque el índice de red fuerte se ha construido exclusivamente a partir de variables relacionadas con el ámbito laboral. De esta manera, tanto las personas desempleadas en búsqueda de trabajo mediante sus redes (excluidas laboralmente por desempleo) como las personas que lo han encontrado mediante sus redes (no excluidas laboralmente y que incluyen, entre otros, los grupos de tramos de ingresos más altos) reciben puntuación positiva en la fortaleza de las redes. Las personas con redes más débiles presentan el riesgo de exclusión laboral más alto y el 65,9% de ellas está compuesto por mujeres contabilizadas como económicamente inactivas y que, por lo tanto, tampoco participan en espacios de interrelación. Cabe señalar aquí, de nuevo, que la hiperespecialización de muchas mujeres en los trabajos del hogar no solo incentiva su exclusión laboral, sino que además limita la fortaleza de sus redes relacionales.

Redes relacionales y exclusión formativa. Las redes relacionales muestran un impacto poco diferenciado en función del nivel formativo de la población. Dicho esto, no obstante, se ha observado un menor riesgo de exclusión en el ámbito formativo entre aquellas personas que disponen de unas redes tipificadas como fuertes. Como ya se ha mostrado anteriormente, aquellas personas con empleos de remuneraciones más altas, que coinciden con unos mayores niveles formativos, son las que acaban encontrando en mayor medida su empleo mediante las redes.

Redes relacionales y exclusión social y sanitaria. Los resultados del análisis del impacto de las redes relacionales en este ámbito son muy

similares a los del laboral. Las personas mayores, ya jubiladas, no participan de espacios de interrelación (empleo y/o estudio), no buscan empleo mediante las redes y además presentan tanto unos niveles mayores de dependencia como una peor percepción de su estado de salud. Por otro lado, las redes débiles y las normales presentan valores más elevados de riesgo de exclusión social y sanitaria que las redes fuertes, ya que la población con redes fuertes se encuentra en gran parte en edad económicamente activa y, por lo tanto, suele gozar de mejor salud que las personas mayores. Otro factor a tener en cuenta es la mayor incidencia de cuidado y atención por parte de personas ajenas a las redes entre el grupo de personas mayores, considerado en nuestro modelo analítico como un indicador de debilidad de las redes.

TABLA 3
**MODELO DE REGRESIÓN: ESTIMACIÓN DEL RIESGO
DE EXCLUSIÓN SOCIAL**

	Coefficientes		Error Estándar del coeficiente	Coefficientes estandarizados
Fortaleza de la red relacional	0,591		0,019	0,009
Edad	0,005 ***		0,001	0,226
Hombre	-0,019		0,027	-0,024
Nivel de estudios	-0,075 ***		0,009	-0,339
Nivel de ingresos	-0,032 ***		0,009	-0,140
Procedencia (Cataluña)				
Otras partes de España	0,027		0,031	0,034
País extranjero de lengua castellana	0,023		0,054	0,013
País extranjero de otras lenguas	0,246 ***		0,058	0,132
Constante	0,591 ***		0,070	
R2 ajustado	0,330			
N	748			

*** Coeficiente significativo nivel $\alpha=0,01$

** Coeficiente significativo nivel $\alpha=0,05$

* Coeficiente significativo nivel $\alpha=0,10$

Fuente; elaboración propia a partir de la ECV Sant Boi de Llobregat 2009.

Además de analizar las relaciones entre la fortaleza de las redes relacionales por un lado y los ejes de desigualdad y los diferentes ámbitos de exclusión por el otro, se llevó también a cabo una regresión múltiple, cuyos resultados se resumen en la Tabla 3. Si bien el modelo resulta significativo, explica únicamente un 34% de la variación total del riesgo acumulado de exclusión social.

A pesar de que en la regresión efectuada las redes relacionales no aparecen como factor significativo que explique el riesgo de exclusión social, el análisis efectuado muestra que las personas que poseen una red relacional más débil, particularmente mujeres, son las que sufren el riesgo de exclusión laboral más alto. Los análisis del ámbito formativo y del social y sanitario muestran un impacto poco diferenciado. La explicación del resultado yace parcialmente en que el índice de red fuerte fue creado en gran medida a partir de indicadores relacionados con el ámbito laboral. Uno de ellos era estar buscando empleo mediante las redes, lo cual implica situación de desempleo o subempleo. Esta define a su vez una situación de riesgo laboral. Los resultados, de esta manera, deben leerse con cautela, ya que son producto de un sesgo metodológico como consecuencia de las limitaciones de los datos disponibles.

Sin perder de vista las limitaciones de los indicadores, el análisis muestra que la población con redes más débiles sufre riesgos más elevados de exclusión social. De ello se deriva que la lucha contra la exclusión social pasa, en nuestro sistema de bienestar social, por una actuación sobre las redes relacionales.

El sesgo laboral del índice de fortaleza de las redes relacionales visibiliza, a su vez, la pervivencia de la concentración masculina en el ámbito del empleo y de la femenina (en sus diferentes variantes) en el ámbito del hogar. Dicho de otro modo, cuando se conceptualiza la fortaleza de las redes en función de la relación con el mundo del trabajo remunerado, los hombres salen beneficiados. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, los indicadores utilizados en la investigación visibilizan que, con algunos matices y pocas excepciones, las redes relacionales funcionan en la mayoría de tareas domésticas y de cuidado en el hogar porque las mujeres se hacen responsables de ellas en un grado mucho más alto que los hombres. Cuando las mujeres no asumen una parte importante de dichas tareas, estas

son externalizadas y derivadas al exterior de la red en lugar de ser asumidas por los hombres. De esta manera, las mujeres no solo son excluidas de las «redes visibles» sino que garantizan la continuidad de las «invisibles» que son, a su vez, las principales responsables de su ausencia en las primeras.

Orientaciones para la actuación

Este último apartado reproduce algunas de las propuestas de actuación surgidas de la investigación para ser estudiadas por el Àrea de Benestar Social del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. Las orientaciones se dividen en dos grupos. El primero incluye toda una serie de propuestas metodológicas y de investigación futura. El segundo engloba aquellas orientaciones cuya finalidad es promover la emergencia de redes relacionales y facilitar la provisión de servicios de apoyo para toda la ciudadanía.

Propuestas metodológicas y de investigación futura

En primer lugar, tal y como se ha expuesto al inicio del capítulo, la explotación de datos estadísticos se vio limitada por la manera en que se realizó la recolección de datos de las dos encuestas. La previsión inicial del equipo de investigación había sido construir las variables de análisis a partir del cruce de información de ambas encuestas, pero finalmente solo fue posible estudiarlas por separado, lo cual redujo de manera importante su riqueza y fortaleza. En el presente texto hemos presentado únicamente las variables construidas y el análisis realizado a partir de la encuesta individual. Habida cuenta de ello, se recomienda que, de cara al futuro, cualquier iniciativa de este tipo que se lleve a cabo desde los gobiernos locales debería consistir en una encuesta única que incluya tanto la dimensión individual como la de los hogares y que utilice una muestra equivalente a la suma de las dos encuestas por separado (aproximadamente 1.500 personas en el caso de Sant Boi de Llobregat).

En segundo lugar cabe constatar las importantes limitaciones que presenta la investigación cuantitativa en temas de características complejas. La técnica de la encuesta, así como el posterior análisis, no permitió conocer en profundidad la naturaleza de las redes relaciones o, dicho de otro modo, no fue posible analizar de

manera completa el número de personas que componen la red y la frecuencia con la que entran en contacto; la distancia social, cultural y económica que separa a los miembros de una determinada red social; el número de intercambios entre los nodos de la red y la relación existente entre redes; o el grado de apertura y/o cierre que presentan las diferentes redes. En este sentido, se recomienda que en futuras encuestas se incluyan preguntas que permitan obtener este tipo de información. Más allá de la información a la que no fue posible acceder, las conclusiones de la investigación se han visto constreñidas por el tipo de información y explicaciones al alcance de la investigación cuantitativa. El análisis cuantitativo ha permitido un grado de cruce de información y una generalización inalcanzables mediante técnicas cualitativas. No obstante, ha impedido a su vez profundizar sobre aspectos de la exclusión social en el municipio, la diversidad de colectivos que conforman la muestra o las estrategias adoptadas para evitar riesgos de exclusión social.

Finalmente, otra carencia detectada en la encuesta ha sido la de datos relacionados con la violencia de género. Si bien no es fácil obtener este tipo de información, esta resulta fundamental a la hora de mostrar de qué manera las redes pueden provocar que, en algunos casos, lejos de proporcionar apoyo, puedan ser también causantes de procesos de exclusión social.

Tomando en consideración todas estas limitaciones, una investigación cualitativa diseñada a partir de las conclusiones del estudio presentado aquí permitiría complementar el análisis y entrever los dilemas, contradicciones, deseos y dificultades objetivas y subjetivas que a menudo rodean los procesos de movilización de las redes relacionales en la vida cotidiana de las personas y del resto de miembros de sus hogares. La recolección de esta dimensión de la realidad social mediante entrevistas en profundidad permitiría, sin duda, acceder a una riqueza de datos raramente ofrecida por el análisis estadístico.

Promover la emergencia de redes relacionales

Las situaciones de exclusión social descritas y explicadas desde el ámbito relacional pueden ser objeto de intervención municipal. Se realizan a continuación propuestas orientativas al respecto, organizadas en dos ejes distintos: 1) actuaciones para mejorar las condiciones

sociales para la creación de redes de apoyo y 2) actuaciones para diversificar los agentes de inclusión social.

Actuaciones destinadas a mejorar las condiciones sociales para la creación de redes de apoyo. Un elemento clave a trabajar es la reducción de la distancia social entre las personas para promover la ampliación de las redes mediante el refuerzo de espacios de interrelación en lugares y/o equipamientos públicos y de actividades/procesos participativos donde personas de colectivos y redes aparentemente dispares puedan confluír.

Actuaciones destinadas a diversificar los agentes de inclusión social. Trabajar para favorecer la creación de redes sociales es una buena iniciativa en la búsqueda de la inclusión social. Sin embargo, las redes relacionales no pueden ser un recurso inclusivo de primer orden. Disponer de redes inclusivas no es universal: no todas las personas disponen de redes y no todas las redes pueden proporcionar recursos. Por lo tanto, las administraciones deberían garantizar que estas no sean ni la única ni la principal herramienta de apoyo y garantía de inclusión, sino que las actuaciones deberían ir encaminadas a convertir las redes relacionales en una posibilidad más entre muchos otros apoyos garantizados por la administración. Algunos de los ejes más prioritarios serían la creación de residencias públicas para gente mayor, escuelas infantiles y servicios públicos de atención y cuidado en el hogar. Se trataría de continuar trabajando para garantizar cierta capacidad de elección a las ciudadanas y ciudadanos: aquellos que lo deseen y puedan deberían poder quedarse en su hogar recibiendo apoyo de sus redes y/o de la administración, y aquellos que lo prefieran o que no tengan otra opción que ir a una residencia deberían tener plaza garantizada en un centro público de calidad y con precios asequibles.

A parte de que hacer descansar la provisión de servicios en las redes relacionales es un acto discrecional que no garantiza la igualdad de oportunidades, este hecho tiene a su vez un impacto negativo desde la perspectiva de género. Cuando se habla de cuidado facilitado por las redes relacionales son las mujeres las que suelen encargarse de ofrecer estos servicios a costa de su exclusión del mercado laboral o de su inclusión parcial en él. Por lo tanto, desde una perspectiva del bienestar ciudadano, resulta imprescindible priorizar la democratización de las redes de apoyo mediante el favorecimiento de la incorpo-

ración plena de las mujeres en el mercado laboral y la promoción de la implicación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidado. Una distribución más equitativa de los tiempos de conciliación entre hombres y mujeres, contando siempre con el acompañamiento y apoyo de las administraciones, tendría, sin lugar a dudas, efectos enormemente positivos en la creación y fortalecimiento de redes relacionales de apoyo más ricas, diversas y efectivas.

III. NUEVAS FAMILIAS, NUEVAS POLÍTICAS: LAS FAMILIAS COMO OBJETO Y SUJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Jordi Collet-Sabé, Sandra Ezquerro y Aiala Elorrieta

Introducción: el porqué de los proyectos

Hablar de familias y pensar en ellas como objeto y sujeto de las políticas públicas en España es algo bastante reciente, que cuenta con poco más de una década. El régimen franquista «secuestró» el término «familia» y equiparó las «políticas de familia» a incentivos natalistas en el contexto de una sociedad manifiestamente sexista y autoritaria. Desde la recuperación de la democracia, han sido escasas las políticas públicas destinadas «a las familias» y más aún en contextos locales. Y todo ello a pesar de que, de una manera u otra o de muchas a la vez, todos y todas formamos parte de alguna/s familia/s. Así, la familia, o mejor dicho las familias en sus diversas formas y variantes, son una de las realidades más constantes a lo largo del ciclo vital de las personas y, de hecho, una realidad clave para nuestra inclusión o exclusión social desde nuestro nacimiento y socialización. De este modo, la razón original de los proyectos sobre el bienestar familiar a lo largo del ciclo vital en el mundo local desarrollados conjuntamente por el IGOP y el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona,¹ ha sido precisamente esa: el

1. Los dos proyectos que se exponen en el texto han sido promovidos y financiados por el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona. Queremos agradecer su apoyo en todos los sentidos a lo largo del mismo a las personas responsables y técnicos/as de dicha Área de Bienestar de la Diputación de Barcelona. Los autores también quieren agradecer las sugerencias y contribuciones de Imma Quintana en la elaboración del proyecto y posterior redacción del informe, las cuales sirvieron para fortalecerlos y enriquecerlos.

importante déficit todavía existente² en el análisis, reflexiones y sobre todo en las propuestas de políticas públicas de apoyo a las diferentes funciones de las familias, así como en el reconocimiento mismo de su creciente diversidad de formas y procesos.

Las dos investigaciones son complementarias en sus perspectivas. La primera, «Nuevas familias, nuevas políticas»,³ pretende poner en la agenda de las administraciones locales a «las familias» y la necesidad de apoyo al ejercicio de sus funciones a lo largo del ciclo vital. De esta forma, el objetivo es reivindicar a las familias como objeto de atención de las diferentes políticas públicas a nivel local, así como la necesidad de organizar y coordinar los diferentes servicios y recursos que se ofrecen a las mismas. Y para llevarlo a cabo, metodológicamente, el proyecto busca y reúne las visiones de aquellos agentes que trabajan *con* las familias: concejales/as de servicios sociales, técnicos/as de la misma área, personas del mundo asociativo implicadas con las familias, personas vinculadas al mundo laboral y profesional, profesores/as universitarios expertos en el tema y, finalmente, técnicos/as del Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona. Todo ello en una dinámica de grupo de discusión, organizada en tres sesiones que, a modo de puzle, buscaba

2. A pesar de los interesantes análisis realizados hasta el momento como Adelantado, J. (coord.) (2000) *Cambios en el estado de bienestar*. Icaria. Barcelona; Brullet, C. (2003) *Polítiques de suport a les famílies: una proposta des del món local*. Diputació de Barcelona. Barcelona; Brullet, C. (dir.) (2007) *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa (vol. I & II)*. Barcelona. CIIMU y Diputació de Barcelona.; Comas d'Argemir, D. (2007) «Políticas públicas, cambios familiares y vida cotidiana. La situación en España» A: Marre, D. *La adopción internacional: el allá y el aquí. Experiencias y perspectivas*. Ministerio de Educación y Ciencia, Universidad Autónoma de Barcelona e Instituto de Infancia y Mundo Urbano (CIIMU), Barcelona.; Brullet, C. (2010) *Temps, cura i ciutadania*. Ajuntament de Barcelona. Barcelona.; Quintana, I. (2010). *Polítiques Urbanes del Temps. Marc conceptual i operatiu*. Col·lecció Estudis. Sèrie Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona, Barcelona.

3. Collet, J.; Subirats, J. (2010) «Nuevas familias, nuevas políticas: orientaciones para el apoyo familiar a lo largo de la vida en el ámbito local» *Revista de Servicios Sociales y Política Social* nº 90, pp. 111-133. Collet, J. Subirats, J. (2010) *Orientacions per al suport local al benestar de les famílies al llarg de la vida. Projecte noves famílies, noves polítiques*. Barcelona, Diputació de Barcelona. www1.diba.cat/l1libreria/lstDetall_Publicacions.asp?Opener=Servei&ID=48618&l1lista_serv=SOC .

encajar las diferentes piezas y visiones de todos aquellos actores que ya intervienen «desde fuera» con las familias.

La segunda, «Familias, exclusión social y disrupciones a lo largo de la vida», se aproxima a las familias como «sujetos» de diferentes actuaciones públicas. En relación con esto, lo que nos interesa comprender es cómo las familias reciben, encajan y articulan los diferentes servicios con sus necesidades, qué vacíos y descoordinaciones perciben, etc. para, en definitiva, poder mejorar no solo el qué sino también el cómo de las actuaciones para con las familias. Consecuentemente, a nivel metodológico, el segundo proyecto opta por la entrevista en profundidad como herramienta para conocer las razones, visiones y experiencias de las familias «desde dentro». Unas experiencias familiares a lo largo del ciclo vital que se cruzan e imbrican, por presencia o ausencia, por acertadas o por poco pertinentes, con las diferentes políticas y actuaciones públicas «para las familias» que se recogieron en el primer proyecto. Pero esta vez la voz la tienen aquellos/as a quién se suele llamar «usuarios».

La perspectiva teórica: familias, inclusiones y ciclos de vida

El punto de partida teórico, compartido por los dos proyectos, ha sido el triángulo formado por los tres conceptos siguientes: las familias, las inclusiones/exclusiones sociales y los ciclos de vida. En primer lugar nos parecía fundamental introducir el plural tanto en el concepto mismo como en la idea y en las políticas en relación a las familias. La diversidad de formas, trayectorias, recursos desiguales y necesidades específicas experimentada por la institución familiar en nuestro contexto en los últimos 30 años es de una gran magnitud.⁴ Así, es clave que las políticas públicas en su conjunto y especialmente las de apoyo a las familias, sean planificadas, ejecutadas y evaluadas asumiendo esa pluralidad con todas sus consecuencias.

4. Castells, M. (2000) *El fin del patriarcado: movimientos sociales, familia y sexualidad en la era de la información*. México: Siglo XXI; Beck-Gernsheim, E. (2003) *La reinención de la familia*. Paidós. Barcelona. Meil, G. (2009) *Continuidad y cambio en la solidaridad familiar en España*. Barcelona, Fundació «La Caixa».

En segundo término, es importante destacar, precisamente en un momento de auge del paradigma de la inclusión social, que no puede haber *una sola* manera de «estar incluido». De este modo, si asumimos que las familias son diversas en función de la clase social, la cultura, el territorio o la forma, y que es necesario romper todas las normas explícitas e implícitas que todavía marcan una sola «normalidad» para «ser familia», también es imprescindible que los diferentes servicios y recursos públicos eviten «normativizar» una sola manera de «estar incluido o excluido» de acuerdo con los cánones de las clases medias para todas las personas y familias. Se reconoce así la pluralidad de la inclusión,⁵ hecho que no debería ser incompatible con la equidad o, dicho de otro modo, con la igualdad de oportunidades para situaciones familiares e individuales diversas.

Finalmente, en tercer lugar, queríamos destacar que también se ha producido un gran proceso de pluralización en la manera de ver y vivir las diferentes etapas de la vida. Así, cuando pensamos en recursos y servicios públicos para las familias a lo largo del ciclo vital, ya no lo podemos seguir haciendo en las etapas tradicionales, que se dan de forma homogénea y lineal, sino que hay que encajar una profunda transformación en este ámbito, algo que se ha recogido a través de la idea de los ciclos o el curso de vida.⁶

Partiendo de estos tres ejes teóricos, los dos proyectos se han desarrollado de forma consecutiva y complementaria, buscando a la vez una mayor y mejor comprensión de las familias como objeto y sujeto de las políticas públicas locales, así como la elaboración de principios, pistas y propuestas para la mejora de estas.

5. Subirats, J. (dir.) (2005) *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Barcelona: Fundació un Sol Món; Subirats, J. (dir.) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona, Fundació «La Caixa». Marí-Klose, P. (dir.) (2009) *Informe de la inclusión social en España 2008*. Barcelona. Caixa de Catalunya.

6. Elder, G. (1977) «Family History and the Life Course» *Journal of Family History* 2(4): 279-304.; Elder, G.; Mortimer, J.; Shanajan, M. (comp.) (2006) *Handbook of the life course*. Springer. Nueva York); Lalive d'Epinay, C.; Bickel, J-F.; Cavalli, S.; Spini, D. (2005) «Le apcours de vie: émergence d'un paradigme interdisciplinaire» A: Guillaume, J.F. (ed.) *Parcours biographiques*. De Boeck. Bruselas.

El proyecto «Nuevas familias, nuevas políticas»: propuestas

En el presente apartado presentamos algunas de las principales propuestas sustantivas y organizativas resultantes del primero de los dos proyectos, «Nuevas familias, nuevas políticas», para mejorar las políticas de apoyo a las familias a lo largo del ciclo vital en el mundo local desde una perspectiva de inclusión social.

Orientaciones sustantivas: el qué de las políticas familiares locales

Una vez constatadas las diferentes formas de apoyo público a las familias, se ha visto la necesidad de reforzar las herramientas que ya se utilizan para este menester, tales como las transferencias y ayudas económicas (que especialmente en tiempos de crisis se revelan como uno de los instrumentos más eficaces para proteger a las personas, las familias y los menores de la pobreza, en un momento en que ya uno de cada cuatro niños/as está bajo su umbral),⁷ los servicios, el trabajo comunitario, las licencias y permisos para conciliar la vida laboral, familiar, personal y social-participativa; etc. Proponemos orientar estos instrumentos alrededor de cinco ejes, teniendo en cuenta los cambios y disrupciones en el ciclo de vida:

a) Géneros. En este aspecto se destaca la necesidad de que las políticas de familias, lejos de ser «políticas para mujeres», sirvan de herramienta para repensar los roles y el encaje entre las nuevas feminidades y nuevas masculinidades y normalizar a su vez todos las opciones y realidades sexuales y de género desde una mirada equitativa.

b) Tiempos y trabajos. Los términos de los trabajos y los tiempos son las «reglas del juego» seguidas por el momento por toda familia. Hay que buscar las maneras para que las personas tengan tiempos y trabajos más seguros (no precarios), más adaptables y más repartidos, con el fin de poderlos compaginar con las diversas funciones familiares y necesidades personales a lo largo del ciclo vital.

7. Marí-Klose, P. (dir.) (2009) *Informe de la inclusión social en España*. Barcelona, Caixa de Catalunya.

c) *Familias y capital relacional*. En diferentes momentos del ciclo vital, especialmente la vejez, muchas personas y familias padecen una «vulnerabilidad relacional» que se convierte en el principal eje excluyente. Cómo trabajar las condiciones de posibilidad de unos vínculos positivos deviene un reto significativo a trabajar desde el mundo local.

d) *Educación*. En un contexto como el actual, tan complejo para la educación, se necesitan propuestas de corresponsabilidad y trabajo en red⁸ entre las familias y los demás agentes educativos, especialmente para prevenir la desigualdad social que se manifiesta en la pobreza y el fracaso escolar. Son estos dos los grandes peligros actuales de los menores, junto con las violencias y la falta de recursos, en un eje de trabajo social claramente preventivo de futuras situaciones de exclusión social.

e) *Relaciones intergeneracionales e interculturales*. Potenciar el vínculo entre unas generaciones y otras, entre grupos sociales diferentes, etc. a través de un espacio público y un urbanismo «abierto», de proyectos compartidos, etc. resulta ser otro eje de trabajo prioritario con personas y familias en un contexto de «miedo a los otros» o «mixofobia».⁹

Orientaciones organizativas: el cómo de las políticas familiares locales

En lo que se refiere a los aspectos organizativos, destacamos también cinco ejes o principios de trabajo surgidos en el marco del proyecto.

a) *La perspectiva de familias y de ciclos de vida como eje transversal de las políticas públicas locales*. De este modo, tomando como ejemplo el medio ambiente o las cuestiones de género, es importante que la perspectiva de las familias y los ciclos de vida estén presentes en todas las áreas del gobierno local.

b) *Corresponsabilidad - agencia - empoderamiento*. Parece lógico que, sin olvidar los elementos de desigualdad estructural, se cons-

8. Collet, J.; Subirats, J. (2008) «El descubrimiento del entorno. Una educación socialmente contextualizada» *Cuadernos de Pedagogía*. Nº 375, pp. 54-56.

9. Bauman, Z. (2010) *Mundo consumo. Ética del individuo en la aldea global*. Barcelona, Paidós.

truyan sistemas de bienestar basados en la corresponsabilidad entre las personas-familias, el tercer sector y la administración. Cabe hacerlo desde una perspectiva en la cual las personas no puedan ser solo meras usuarias de servicios, sino que se potencie su empoderamiento, sus capacidades y sus saberes para fomentar la autonomía personal y familiar.

c) *Trabajo social y comunitario.* Es imprescindible, a pesar de la dura crisis actual y precisamente también como respuesta a ella, no olvidar los elementos de trabajo comunitario, de vínculos, de organización social, de prevención, etc., dada su gran capacidad para ofrecer soluciones contextualizadas, implicadas y eficaces a las necesidades de personas y familias.

d) *Debate de temas sustantivos.* A menudo, las políticas sociales acaban siendo objeto de debates que se reducen al ámbito de la «gestión», olvidando así su dimensión social, política y axiológica. Es central, por tanto, generar espacios de debate compartido sobre estas dimensiones, presentes en toda actuación social.

e) *Acompañamiento sin etiquetaje de personas y familias.* El reto es conseguir un solo coordinador/a para cada familia en el marco de las políticas sociales, educativas, sanitarias... con las que están vinculados para que sea su referente. A la vez que, en todos los ámbitos de la administración pública, no pueda haber ningún espacio para la discriminación o el etiquetaje de ningún tipo de familia por su forma, trayectoria o composición.

Familias, exclusión social y disrupciones en los ciclos de vida: las familias se pronuncian

Una de las principales características del segundo proyecto, «Familias, exclusión social y disrupciones en los ciclos de vida», ha sido el gran número de variables utilizadas a la hora de seleccionar a los miembros de las familias que habrían de participar en el estudio. Estas incluyen el género, el nivel de ingresos, el nivel formativo, la procedencia, la opción sexual, el estado civil, el territorio y la presencia o no de familiares con necesidades específicas de atención y cuidado.

Uno de los principales resultados de esta pluralidad analítica ha sido que, si bien las familias comparten una generalizada y

creciente incertidumbre respecto a sus condiciones materiales en el presente contexto de crisis (factores de redistribución), gran parte de su malestar y vulnerabilidad responden a su vez a procesos de discriminación y/o exclusión relacionados con aspectos como, entre otros, las opciones sexuales, las nuevas tipologías familiares o el origen nacional (factores de reconocimiento). Este es, a nuestro parecer, uno de los principales puntos fuertes de la investigación ya que, lejos de limitarse a estudiar las políticas sociales desde un punto de vista meramente asistencial o material, introduce ejes relacionados con la libertad, la diversidad y la autonomía de las personas, para vivir sus vidas exactamente como quieren vivirlas y en el lugar donde eligen hacerlo. Y lo hace escuchando la voz de las personas y las familias en relación a las diferentes etapas de su ciclo vital.

En el presente apartado, nos proponemos presentar algunas de las demandas, propuestas y pistas de actuación pública que la observación y escucha de las familias «desde dentro» nos ha permitido recoger y articular.

Orientaciones sustantivas: hacia donde avanzamos

a) *Géneros*. El segundo proyecto de investigación constata la persistencia del trabajo no remunerado de las mujeres como fuente de provisión de bienestar e inclusión social. En este sentido, cabe incidir en los peligros de un sesgo de género en el diseño de políticas familiares o un enfoque que identifique las propuestas con vertiente productiva (inserción laboral) para los hombres y las de vertiente reproductiva (conciliación) para las mujeres. El objetivo debe ser generar opciones y evitar las políticas públicas que, habitualmente de forma inconsciente, sitúan como única vía de promoción y reconocimiento social y económico el trabajo productivo y/o remunerado en la esfera de lo «formal», y a su vez tratan los trabajos de cuidados como de segunda categoría, contribuyendo así a su desprestigio. Tal y como recogimos en el primer proyecto, resulta también imprescindible evitar que las políticas familiares sean equiparadas con políticas para mujeres o con propuestas natalistas. En su lugar, las políticas familiares deben contribuir a avanzar hacia contextos familiares y personales más igualitarios.

b) *Políticas de trabajos, tiempos y conciliación*. Cada vez son más las voces que reivindican un nuevo modelo laboral donde la conci-

liación de los tiempos vitales sea un eje central. Tal y como relataba una de las mujeres entrevistadas:

Cuando vivía con el padre de mis hijas más bien había una participación desigual; donde [él] destinaba la responsabilidad era en la economía y en el ocio. En lo que se refiere al cuidado era más difícil, porque tenía más horario laboral y una educación basada en el «¿qué te hago?» y la falta de iniciativa. Una vez separados la custodia materna hizo que la mayor parte de la responsabilidad recayera sobre mí, incluyendo la económica. (Entrevista 6, Candela, 52 años, población 10.000/50.000 habitantes)

Las líneas de trabajo para conseguir un modelo igualitario no pueden estar exclusivamente dirigidas a que las mujeres «salgan del hogar», sino que también deben propiciar el avance de los hombres hacia los trabajos de cuidados. Si bien los gobiernos locales no tienen capacidad reguladora en este ámbito, pueden dar ejemplo en las relaciones laborales con sus trabajadores y trabajadoras y liderar procesos de sensibilización y adaptación con las personas y las empresas de cada municipio.

c) *Redes relacionales*. El proyecto muestra que las redes familiares pueden ser factores tanto de inclusión como de exclusión social. Mientras que el potencial excluyente de las redes se manifiesta en la distribución desigual de las tareas reproductivas, así como en la existencia de violencia en el seno de las familias, la vulnerabilidad relacional aparece a su vez como uno de los factores más importantes para entender los procesos de exclusión social.

En estos casos los apoyos económicos y laborales deberían ser compaginados con un apoyo relacional y/o un refuerzo del capital social de las personas en situaciones, entre otras, de separación, divorcio e incluso defunción. Los grupos de apoyo mutuo, los asesoramientos temporales, los apoyos específicos para la infancia y la adolescencia, los equipos de mediación familiar y los equipos de asesoramientos a jueces para darles pautas educativas y sociales, son algunas de las actuaciones propuestas por las familias entrevistadas. Algunas de las personas entrevistadas formularon propuestas concretas en esta dirección:

Yo creo que se debería... se debería disponer de muchas más terapias familiares, muchas más... para dificultades de familias, de relaciones, de... ¡muchas cosas! Ves que la gente está sufriendo y cada uno por su lado no hay manera de que... debería haber una intervención, que esta gente que está sufriendo, que lo está pasando mal [...] Todo el tema de la mediación creo que también se debería potenciar mucho en general. La gente está a la que salta, con unos conflictos que piensas... pues vamos a intentar resolver las cosas de otra manera ¿no? (Entrevista 5, Gemma, 40 años, población 10.000/50.000 habitantes)

En el caso de las personas mayores, cabría añadir a su vez la necesidad de un apoyo a la reconstrucción de la red social a partir de la perspectiva de envejecimiento activo¹⁰ y de las capacidades de estas personas. Dicho esto, no obstante, las redes sociales no pueden ser en ningún caso un recurso de primer orden. Disponer de redes sociales inclusivas no es universal: no todas las personas disponen de redes y no todas las redes pueden proporcionar recursos. Las actuaciones públicas deben estar encaminadas a convertir las redes familiares en una posibilidad más en un abanico mucho más amplio de apoyos garantizados por la administración.

d) *Salud mental y emocional*. Las valoraciones detectadas sobre las políticas y servicios existentes en torno a estas problemáticas se refieren a una «sobremedicalización»:

[...] a un centro de estimulación precoz públicos, si mis hijos tuviesen problemas no los llevaría, o a un centro de salud mental infantil ni cargada de carajillos llevo a mis hijos allí [...] Es una línea muy medicalista [...] Hay mucha tendencia a medicar a los niños desde que son muy pequeños. (Entrevista 5, Gemma, 40 años, población 10.000/50.000 habitantes)

Un insuficiente acompañamiento a los y las pacientes en sus procesos de recuperación:

10. Organización Mundial de la Salud (2002) *Envejecimiento activo: un marco político*. Madrid, OMS.

[...] una visita cada dos meses, estás dos minutos, ocho minutos hablando con un psiquiatra que pregunta, *¿has bebido? ¿Has venido a hacer los controles? ¿Cómo te sientes? ¿Cuánto mérito tiene que no bebas...?* [...] [Después has de ir] cada dos meses, hay unos controles voluntarios de orina y la reuniones terapéuticas son cada dos o tres meses y duran diez minutos, unas preguntas absolutamente de cuestionario. No sirven para nada. (Entrevista 8a, Ángel, 45 años, Barcelona)

Las dificultades de las instituciones para abordar casos no clasificables según sus propias categorías:

Hemos tenido muchos problemas con el mayor, porque se desestructuró emocionalmente y lo tuvimos que ingresar en un psiquiátrico, y para este tipo de enfermedad no hay centros especializados. En el psiquiátrico nos dijeron que ellos no trataban estos casos. Entonces encontramos un centro que recogía todo: desde gente que se quedaba en la calle, hasta a ex drogadictos, ex presidiarios... y él estaba allí ¿no? (Entrevista 4, Ferran, 53 años, población más de 50.000 habitantes)

Y el débil apoyo público existente para situaciones de depresión u otros problemas psicológicos, como la experiencia de una de las mujeres entrevistadas con la violencia de género indica:

Primero hubo una época que me cogían ataques de ansiedad. Porque tenía... cuando iba a buscar a mi hijo al colegio, pues me ponía muy nerviosa, me cogían ataques de ansiedad por si lo veía. Porque le tenía miedo, por todo. Empecé a tomar unas pastillas, las había dejado, [Pero] no me ayudan. Yo no quiero tomar ninguna medicación. No son buenos estos medicamentos. No me gustan. Los antidepresivos y todas estas cosas, yo no quiero tomarlos. ¡No tengo por qué tomarlos! (Entrevista 7, Sole, 35 años, Barcelona)

Estas valoraciones muestran la importancia de enfatizar la atención a la salud mental y emocional de las personas desde una perspectiva a medio plazo, humanista, global y tomando en consideración toda su complejidad.

e) *Diversidad*. Algunos de los principales ejes de discriminación o invisibilización detectados fueron por razón de género, por razón de origen nacional o etnia, por razón de opción sexual, por tipología de hogar o familia y por razón de discapacidad. Tal y como se quejaba una de las familias que había realizado adopción internacional:

Hace dos años mi hija estaba triste y la monitora nos dijo que le habían llamado negra adoptada. Bueno, lo peor es el tono... (Entrevista 5, Gemma, 40 años, población 10.000/50.000 habitantes)

De ello se deriva la necesidad de promover la diversidad de opciones familiares, afectivas y culturales en todos los niveles de la trayectoria vital de los individuos y las familias y en los diferentes espacios de actuación de la administración local. Algunos ejemplos serían la presencia de modelos no heteronormativos en los currículos formativos, facilitar el acceso a la adopción a las parejas homosexuales, atacar actitudes discriminatorias en las escuelas contra niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas, facilitar la implicación de las personas adultas de origen inmigrante en el proceso educativo de sus hijos e hijas, acompañar la reconstrucción familiar después de años de separación y, promover el respeto hacia la diversidad cultural, entre otros.

f) *Acceso a la vivienda*. Una preocupación primordial y constante recogida en el estudio ha sido la dificultad de acceder a una vivienda digna y, por otro lado, el miedo a la pérdida de la vivienda actual. La respuesta a estas preocupaciones debe pasar por un apoyo decidido por parte de la administración local a la emancipación residencial por un lado y a una inclusión, por el otro, de apoyo jurídico y social en casos de desahucios o *mobbing* inmobiliario, viviendas sociales, pisos de transición y albergues municipales, entre otros.

g) *Apoyo a la dependencia*. Los testimonios recogidos en el estudio apuntan la urgencia de un incremento de los recursos para las personas en situación de autonomía restringida. Las diferentes manifestaciones de dicha urgencia se traducen en la necesidad de agilizar los trámites de evaluación y concesión de ayudas a la dependencia, en la reducción de los costes de los servicios de cuidados

a las personas mayores (tanto de atención domiciliaria como en residencias), en el incremento de tiempo y calidad de los servicios de atención a domicilio proporcionados por las administraciones y en la flexibilización de los requisitos exigidos para recibir una determinada ayuda. Por otro lado, cabe destacar que la entrada de una persona en una situación de dependencia puede impactar de manera importante el bienestar y el riesgo de exclusión social del resto de miembros de la familia:

No tengo mi vida para mí. La tengo dedicada solo a ellos, en cuerpo y alma. Me levanto por la mañana a hacer mis funciones, no voy sola a ningún sitio, no tomo café con las amigas, no voy a cenar con nadie como hacía antes, que era normal ¿no? Se nos han acabado muchas cosas. Hemos tenido que renunciar prácticamente a todo. (Entrevista 16, Lourdes, 50 años, población 10.000/50.000 habitantes)

Las familias demandan la creación de grupos de apoyo, talleres o seminarios para las personas cuidadoras en aras de eliminar la invisibilidad que tan fundamental tarea continúa sufriendo en nuestra sociedad y proporcionar bienestar al conjunto de las personas implicadas.

e) *Disrupciones vitales*. Tal y como muestra el testimonio citado en el anterior subapartado, la existencia de disrupciones vitales puede afectar la capacidad de una familia, independientemente de su composición, para asumir de manera sostenible una función determinada. El grado y tipología de vulnerabilidad social en todas sus vertientes es profundamente variable según la situación familiar específica, las funciones de cada momento y las transformaciones sufridas de manera imprevista. Las políticas familiares deben encontrar mecanismos para responder de manera eficaz a estas particularidades.

Orientaciones organizativas: cómo avanzamos

a) *Diversidad familiar*. Un dilema en el ámbito de las políticas públicas en el pasado ha residido en si los apoyos deberían estar articulados en función de tareas o responsabilidades concretas, como la crianza o el cuidado, entre otras; o si, al contrario, las políticas deberían ser

planteadas tomando en consideración las diferentes formas familiares (monomarental, homoparental, numerosa, etc.).¹¹

Se valora aquí que las políticas familiares deben ir en la dirección de proporcionar apoyo en base a las funciones que las personas y las familias ejercen a lo largo de la vida (perspectiva universalista), sin dejar por ello de priorizar aquellas estructuras familiares que presentan más riesgos y vulnerabilidades económicas, relacionales y, entre otras, socializadoras (perspectiva focalizadora). El apoyo proporcionado a funciones familiares específicas debe tener en cuenta la tipología concreta de familia, ya que no es lo mismo asumir la crianza de un niño o niña en el marco de una familia con dos personas adultas de distinto sexo, que en el marco de una familia monoparental, o, entre otros, de una familia que haya llevado a cabo una adopción internacional.

b) Incompatibilidades. Algunos testimonios recogidos durante el proyecto mostraron que a menudo una categoría administrativa determinada (por ejemplo, familia monoparental) puede colisionar con otras realidades como, en su caso, las pensiones de manutención en caso de divorcio o la ausencia de autonomía residencial y resultar en la pérdida de alguna de las ayudas:

Y entonces no tienes la ayuda y en este aspecto sí que me siento un poquito discriminada. Y mi situación es rara, divorciada, con los niños tan pequeños... y en este aspecto no me siento apoyada, no, no, no. Y eso, pues [oficialmente] no soy familia monoparental porque no me dan el carnet! (Entrevista 2, Rosa, 33 años, población de menos de 2.000 habitantes)

Las categorías con las que las administraciones ordenan las realidades familiares y sociales son imprescindibles para abordar situaciones de vulnerabilidad social de manera coherente y efectiva. No obstante, con el objetivo de promover la autonomía e inclusión social de los sujetos, dichas categorizaciones, deberían mostrar siempre cierto margen de maniobra y flexibilidad.

11. Brullet, C. (2003) *Politiques de suport a les famílies: una proposta des del món local*. Diputació de Barcelona. Barcelona.

c) *Prevención y promoción de autonomía.* Otro dilema importante reside en cómo idear apoyos al bienestar de las familias en la totalidad de sus ciclos vitales sin limitarse únicamente a la noción de necesidad o asistencia. La investigación destaca en este sentido la necesidad, particularmente en el ámbito de la educación, de prever posibles problemas de aprendizaje antes de que los menores desarrollen dificultades más difíciles o imposibles de superar; y promover el desarrollo del potencial particular de los adolescentes para que puedan construir una vida adulta autónoma y satisfactoria cuando existen indicios de que se ven incapaces de tener éxito en la trayectoria educativa preestablecida:

Era muy evidente que no dominaba el lenguaje. Y además, le han pasado unos textos, que se llaman SUIF o algo así, con una prueba, un estudio que hacían unas psicólogas de San Juan de Dios con niños adoptados [...] y nos dijeron que si queríamos participar. Pasamos una prueba y dijeron que parecía que tenía un déficit de atención, una cierta discapacidad intelectual y quizás el trastorno ese, ¿cómo se llama? El trastorno de la actividad o no sé cómo se llama. Pues lo dijimos en el EAP y allí dijeron que no, y entonces a base de insistir al final dijeron que se lo pasarían. Y le han pasado los textos y finalmente ha salido esta discapacidad. Pero tuvimos que insistir durante mucho tiempo... (Entrevista 4, Ferran, 53 años, población de más de 50.000 habitantes)

Se trata, en definitiva, de realizar un giro desde una visión centrada en la asistencia o tratamiento a posteriori hacia otra que enfatice la prevención y la promoción de autonomía. Más allá de la gestión de los recursos existentes, la tarea de los profesionales debe consistir en realizar un acompañamiento y proporcionar un apoyo a los usuarios y usuarias tomando en consideración la globalidad y complejidad del contexto en el que estos y estas se encuentran ubicados.

d) *Efectos no deseados.* A menudo las políticas tienen consecuencias imprevisibles o contrarias a sus objetivos. Algunas de las ya mencionadas están centradas en el riesgo de vincular políticas sociales con trabajo productivo o posesión de residencia/nacionalidad en

lugar de partir de una noción más amplia de ciudadanía, ya que esto puede excluir de ciertos derechos a las personas y familias que seguramente más lo necesitan.

Otro riesgo es que las prestaciones puedan acabar perpetuando situaciones de dependencia económica que precisamente deberían buscar eliminar. Finalmente, si bien se han realizado durante los últimos años importantes avances en el campo de la violencia machista contra las mujeres, algunos de los relatos recogidos indican la existencia de graves problemas a la hora de evitar la culpabilización, deslegitimación e invisibilización de las mujeres víctimas de agresiones y maltratos por parte de profesionales de la administración pública:¹²

No hay orden de alejamiento, no hay nada. Pedí una pero no me la dan porque dicen que si llama 40 veces no contestes, cámbiate el número de móvil. O si te lo encuentras y ves que te va a agredir llama al 112... Pero a lo que yo saco el teléfono y llamo ya me ha metido dos hostias. Sabe dónde vivo y dónde trabajo. Si tienes miedo y lo ves venir, pues llama al 112 y pide una patrulla. Y si te hace alguna cosa, denuncia. Pero a lo que yo llamo él me puede abrir la cabeza. ¿Quién me ayuda en ese momento? No tienes ninguna protección. (Entrevista 7, Sole, 35 años, Barcelona)

Todo ello señala, en aras de hacer las actuaciones públicas más efectivas, la importancia de plantear sus efectos no previstos y promover una formación y unas actitudes de las y los profesionales que puedan favorecer su ejecución.

Conclusiones

El proyecto de investigación «Nuevas familias, nuevas políticas», concluía con la recomendación de la implementación de los Planes

12. La investigación muestra a su vez la existencia de violencia física ejercida sobre personas mayores en situación de autonomía restringida por parte de sus cuidadores, la violencia xenófoba que la población de origen inmigrante sufre en el espacio público y las increpaciones y agresiones homófobas sufridas por personas homosexuales también en lugares públicos.

Locales de Familia como aquellos instrumentos para conseguir dos objetivos centrales: en primer lugar, que en las diferentes etapas del ciclo de vida las familias sean un eje transversal de toda la actuación municipal; y, en segundo, poner en la agenda la necesidad de trabajar para y con las familias en aras de conseguir la inclusión social de todas las personas (igualdad), reconociendo y preservando su diversidad y potenciando su autonomía personal y familiar.

Una vez examinadas las diferentes formas de apoyo público a las familias, se destacó la necesidad de reforzar las diferentes herramientas ya existentes como los derechos sociales, las ayudas económicas, los servicios, el trabajo comunitario, las licencias y permisos de conciliación, etc. Todas ellas han de constituir apuestas imprescindibles a múltiples escalas, incluida la local, para enfrentar los graves peligros de exclusión y fragmentación social que la crisis actual, así como las terribles disrupciones que esta crea en la vida de las familias, provoca y profundiza.

Desde una perspectiva de los géneros, se destacó la necesidad de que las políticas familiares no sean «políticas para mujeres» sino que constituyan una apuesta para normalizar todas las opciones y realidades sexuales y de género desde una mirada equitativa. Ello pasa inevitablemente por avanzar hacia un nuevo modelo familiar-social-laboral donde la conciliación equitativa de los diferentes tiempos vitales de todos los miembros de las familias sea un principio organizador fundamental.

A su vez, las políticas familiares deben estar encaminadas a luchar contra la «vulnerabilidad relacional», la cual se convierte en el principal factor excluyente de un número creciente de familias y afecta particularmente al progresivo número de personas en situación de autonomía restringida. Cabe sin lugar a dudas incrementar de forma notable el apoyo público en un contexto de creciente pobreza, pero parte de estas tareas podrían consistir también en potenciar los vínculos entre generaciones, familias y grupos sociales distintos a través de espacios públicos y proyectos compartidos.

Es imprescindible recordar, no obstante, que las redes tienen también un potencial excluyente manifestado en la distribución desigual de las tareas de cuidado así como en la persistencia de la violencia doméstica, familiar y/o de género, y que cabe implicar a todos los actores sociales para erradicar dicho factor excluyente.

El trabajo en red, a su vez, deviene también urgente en el ámbito educativo, donde se necesita corresponsabilidad y coordinación entre las familias y el resto de agentes educativos para dejar atrás miradas meramente asistencialistas y realizar una clara apuesta por la prevención. La necesidad de prevención aparece, a su vez, como una urgencia en el ámbito de la salud, particularmente la mental y emocional, así como también lo hace un acompañamiento coherente y holístico de personas y familias que sufran cualquier tipo de exclusión social y sanitaria.

La perspectiva de las familias en toda su diversidad y complejidad de tipología, género, opción sexual, origen nacional o cualquier otra variable, a su vez, debería estar presente en todos los ámbitos del gobierno local (servicios sociales, salud, atención a la proximidad, educación, etc.). Ello debe hacerse teniendo en cuenta las capacidades y saberes de los llamados «usuarios» para generar debates abiertos, fomentar su empoderamiento/autonomía personal y familiar y promoviendo siempre los elementos de trabajo comunitario que puedan contribuir a dar respuestas «sobre el terreno» a las necesidades de personas y familias a lo largo de su ciclo vital.

IV. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN COMUNITARIA: LÍMITES Y OPORTUNIDADES

Oscar Rebollo y Ernesto Morales

Introducción

Hace ya bastantes años que venimos trabajando e investigando en el campo de la acción comunitaria. En algunos períodos como ciudadanos activos,¹ en otros momentos como profesionales,² y en los últimos años, en tanto que investigadores del IGOP, en procesos de investigación-acción vinculados a experiencias de acción comunitaria; principalmente de la ciudad de Barcelona.³ Este texto quiere ser una síntesis de algunos de los aprendizajes adquiridos en estos años, especialmente a partir de las aportaciones de la investigación más reciente. Hemos optado por una modelo de síntesis más bien abierto

1. Oscar Rebollo participó activamente en el Plan Comunitario de Trinitat Nova en el período 1996-2003.

2. Ernesto Morales fue, en el período 1997-2004, miembro del equipo técnico de FAVIBC para el impulso de los Planes Comunitarios en barrios de vivienda social de Cataluña.

3. Desde el año 2007 el IGOP y el Ayuntamiento de Barcelona mantienen un convenio de colaboración que se ha traducido en la realización de tutorías de apoyo a acciones comunitarias (tanto de Planes Comunitarios como acciones impulsadas desde los servicios sociales), en la realización de cursos de formación destinados a profesionales y ciudadanos, y en la elaboración de diversas investigaciones, seminarios, publicaciones y material didáctico audiovisual. Para la redacción de estas páginas hemos tenido principalmente en cuenta los resultados de tales investigaciones; aunque no exclusivamente. Otros trabajos, realizados para el Consorci D'acció social de la Garrotxa, para la D.G. de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña, para el Ayuntamiento de Vidreres y para el Ayuntamiento de Girona, han servido para alimentar las reflexiones de este texto.

o libre, que a la vez que recoge resultados de investigación sobre el terreno, apunta reflexiones que quizás sean útiles para la definición y desarrollo de políticas públicas comunitarias. Este enfoque introduce un sesgo en el análisis que queremos dejar apuntado: en nuestra mirada será predominante, aunque no excluyente, el punto de vista de la acción institucional; en especial la de los gobiernos locales.

En los últimos años se viene insistiendo, al menos en Cataluña y desde la práctica totalidad de actores implicados en el proceso de las políticas sociales (administraciones públicas, entidades y asociaciones del tercer sector, estudiosos, profesionales y consultores, etc.), en la necesidad de dar un mayor protagonismo a *La comunidad*⁴ a la hora de hacer frente a los importantes retos que tenemos planteados como sociedad en el plano de la inclusión y la cohesión social. Llama la atención la unanimidad que viene suscitando este discurso entre actores que acostumbran a mantener, en muchas otras cuestiones, posiciones diversas e incluso confrontadas. Seguramente no todos entenderán del mismo modo cómo debe ser ese protagonismo y, sobre todo, qué funciones y qué límites debe tener «la acción de la comunidad». Pero sí que se trata de un consenso que muchas veces comparte una misma idea-ilusión de lo que es y lo que puede llegar a hacer «la comunidad». Es por eso que pensamos que conviene empezar estas páginas precisamente por esta reflexión. Si no por un diagnóstico exhaustivo de nuestras estructuras sociales a escala local, sí al menos por llamar la atención sobre la necesidad de no construir las políticas de acción comunitaria sobre mitificaciones de lo que es «la comunidad», y si, en cambio, sobre diagnósticos reales. ¿De verdad puede hacer frente «la comunidad» a todos los requerimientos que recibe? ¿Está preparada para integrar la diversidad de individualidades y grupos que la configuran, a los inmigrantes, los jóvenes sin formación ni perspectivas de empleo, las mujeres víctimas de la violencia de género, las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración, los ancianos sin red social de apoyo...? ¿Esta en

4. El debate teórico-conceptual sobre qué entender por comunidad es muy amplio. En el texto se utiliza el concepto en un sentido *intuitivo*, apelando al imaginario que acostumbran a compartir los operadores de la acción comunitaria y que nos remite a la idea de «actores que se encuentran en un territorio delimitado», en cierto modo asimilable a «barrio», o a «territorio».

disposición de ser proveedora de servicios de ocio, culturales o asistenciales? ¿Tiene los resortes adecuados para aparecer como un ente suficientemente articulado, organizado o incluso suficientemente representativo de los intereses y las demandas de aquellas personas que, de entrada, simplemente viven cerca unas de otras? ¿Puede ser en verdad, como a veces se piense y se le pide, un recurso estratégico para las escuelas, o para los centros de salud?

Una nueva época marcada por las fragmentaciones sociales

En las últimas décadas, las transformaciones sociales han afectado de forma radical al conjunto del entramado social e institucional de las sociedades humanas, ahora ya sí, globalmente. Que los tiempos que corren son otros es un punto de partida común en los principales análisis sociales que se realizan. Algunos autores vienen hablando de la segunda modernidad o modernidad reflexiva (Giddens, Beck, Lash, 1997), de la sociedad del riesgo (Beck, 1998), o de la sociedad líquida (Bauman, 2002). Nos referimos a nuestra época con términos como el de globalización (Giddens, 2000), período neoliberal (Navarro, 2000) o como la era de la información y de la sociedad red (Castells, 2006). No se trata, en todos estos casos, de lecturas de la realidad social contradictorias entre sí. Si bien cada autor busca poner luz sobre aquellos aspectos del cambio social que considera centrales, lo que nos vienen a decir estas obras señeras de la sociología contemporánea es que en el siglo XXI emerge una era de incertidumbres ante un cambio que nadie parece poder controlar, ni casi entender; y que muy pocos se atreverían a vaticinar como la antesala de una nueva era de esplendor y oportunidades.

Las consecuencias sociales del *cambio de época* han provocado una metamorfosis de la cuestión social (Castel, 1997) que ha dado lugar a sociedades dualizadas, con estructuras sociales fuertemente fragmentadas (Galbraith, 1992; Castel, 1997; Tezanos, 2001), con una concepción de los tiempos y ritmos sociolaborales que hacen difícil articular compromisos y construir confianza (Sennett, 2000), y por lo tanto vínculos sociales duraderos.

Los referentes tradicionales sobre los que se construyeron las identidades, los vínculos y las organizaciones sociales propias de los treinta años gloriosos del estado del bienestar en Europa (1945-

1975), llevan mucho tiempo debilitándose (¡Hace más de treinta años de esos treinta años!). Nos referimos fundamentalmente al empleo, generador de identidades profesionales y de clase, pero no únicamente: también al territorio, en la medida en que este era una extensión hacia fuera de la empresa de esas mismas identidades de clase (los barrios obreros), o a ciertas instituciones como la iglesia católica, la familia o la escuela, reproductoras sociales de unas identidades bastante homogéneas. Hoy esos referentes están fuertemente debilitados o sometidos a importantes transformaciones; y no emergen claramente otros nuevos, capaces de generar nuevos procesos de identificación, acción y organización colectiva. O sí que emergen, pero no parece que se consoliden.

Los cambios en el trabajo han dado paso a una era en la que la precariedad laboral es la norma y el papel social del empleo está en crisis (Miguélez, Prieto, 1999). Referente tradicional, en las sociedades del pleno empleo, de identidades, vínculos y organizaciones, ahora ha dejado de serlo; al menos para los sectores más débiles y mayoritarios del mercado de trabajo. ¿Cómo pueden construirse vínculos e identidades colectivas, organizaciones o redes de reciprocidad, entre trabajadores y trabajadoras que pasan juntos muy poco tiempo, que cambian con frecuencia de empresa, de oficio y de sector de actividad, que alternan períodos de ocupación con otros de desempleo? Así que el empleo ha dejado de ser, para muchísima gente, el eje sobre el que hacer pivotar los mecanismos y las estrategias de inclusión social.

Mientras el papel social del empleo está en crisis, los cambios en la morfología de las ciudades en estas últimas décadas también han tenido claras consecuencias sobre las relaciones sociales y las formas de articulación de la convivencia urbana (Soja, 2004; Sassen, 2010). Se han dispersado funciones urbanas; se han reconstruido (remodelado) territorios, vaciándolos y rellenándolos de personas y actividades; y todos estos cambios urbanos se han traducido en vidas más aisladas, en ruptura de los vínculos tradicionales de vecindad, en disminución de oportunidades de contacto e intercambios en la cotidianidad, y en el consiguiente debilitamiento de muchas de las formas organizativas tradicionales, basadas en intereses e identidades comunes en el territorio.

La población es también hoy mucho más diversa, por supuesto en orígenes geográficos, colores de la piel, lenguas y culturas; pero

la diversidad no se queda ahí. Afecta a las formas de vida urbana, muy especialmente a los usos diversos, y muchas veces conflictivos, del espacio público en función de horarios, estilos de vida, edades, necesidades sociales y oportunidades. Dicha diversidad se traduce en fragmentación cuando da lugar a exclusiones y segmentaciones sociales, laborales y políticas, y a dificultades para identificar lo común y recrearlo a través de formas organizativas del tipo que sea.

No olvidemos los importantísimos cambios en las estructuras familiares que, en la dirección de menos extensión y menos estabilidad, también nos remiten a una vida de vínculos más frágiles, y más amenazada por el aislamiento.

Así mismo, la debilidad de los actores sociales tradicionales, y el surgimiento de una gran pluralidad de agrupaciones, colectivos, redes, plataformas y asociaciones de todo tipo, deben ser vistas como un claro indicador de las fragmentaciones sociales que venimos comentando, con cada vez menos organizaciones que representen a muchos, y en cambio muchas que representan a pocos; ya sean personas, intereses o problemas.

Todas estas tendencias de cambio han dado paso a unas sociedades en las que las personas vivimos *desvinculadas* unas de otras, más aisladas, a la vez que más amenazas por riesgos diversos.

El sentido de la acción comunitaria

¿Qué puede aportar la acción comunitaria ante este diagnóstico que acabamos de relatar? ¿Qué sentido tiene apostar por este tipo de estrategias, qué condiciones se precisan y qué resultados es posible esperar? En definitiva, acción comunitaria ¿para qué?

La acción comunitaria se da en una gran diversidad de ámbitos de intervención (el territorio, ciertas instituciones, las asociaciones...). No podemos encasillarla asociándola a un único tipo de objetivo y de políticas (salud, desarrollo económico, educación, inclusión social, regeneración urbana y otras, pueden tener ese enfoque), o de campos profesionales (trabajadores sociales, educadores, profesionales de la salud, psicólogos sociales, agentes de desarrollo local, algunos sociólogos... trabajan de forma comunitaria). Se trata pues, claramente, de un campo diverso, interdisciplinar e interprofesional (Ucar y Llena, 2006).

Con todo, esa diversidad no debería asociarse a dispersión o falta de un sentido común. Las características básicas de la acción comunitaria nos remiten a cuestiones como: problemas comunitarios o necesidades como punto de partida, proceso de cambio, proceso colectivo, proceso educativo, carácter endógeno e integrado, fortalecimiento, organización, confianza y participación, principalmente (Fragoso, 2009: 122-123; Montero, 2003: 59-93).

En nuestro trabajo las aportaciones realizadas por diversos profesionales y operadores de la acción comunitaria nos han llevado a sintetizar el sentido de la acción comunitaria en la idea de «trabajar colectivamente objetivos colectivos». El principio operativo fundamental de esta idea es el de organización; una organización con intencionalidad, la de hacer frente colectivamente a problemas, necesidades o intereses colectivos.

Resulta especialmente interesante, para fundamentar la acción comunitaria como estrategia y contenido de una política pública, la idea de vincularla a necesidades, que son diversas y atañen a actores también diversos:

- A necesidades individuales que no se pueden cubrir individualmente, por ejemplo la necesidad de formar parte de alguna cosa más allá de nuestra individualidad, de disponer de referentes colectivos que nos ayuden a construir nuestra propia identidad.
- A la necesidad colectiva que tenemos de vivir juntos si queremos resolver ciertos problemas que no encuentran solución de forma individual, ni compitiendo en vez de colaborando.
- Muchos procesos demuestran como la acción comunitaria también puede resolver problemas a las asociaciones, al dotarlas de un proyecto y, sobretudo, de una metodología de acción.
- Finalmente, también puede responder a importantes necesidades institucionales, lo que nos lleva directamente a vincular acción comunitaria con políticas públicas.

Acción comunitaria y políticas locales

En efecto, tanto el conjunto de los cambios sociales recién apuntados, como las necesidades sociales e institucionales reconocidas por los distintos operadores con los que venimos trabajando, se han

traducido en auténticos retos para las políticas locales; al menos desde cuatro puntos de vista:

- a) El reto de identificar intereses generales o comunes. Aún operando a pequeñas escalas, de barrio por ejemplo, el crecimiento de la diversidad y de las fragmentaciones sociales entre esta población que comparte territorio se traduce en demandas y reivindicaciones diversas, incluso contradictorias. Existen dificultades en identificar las condiciones sociales que son efectivamente compartidas y que deberían hacer emerger intereses comunes.
- b) El reto de encontrar interlocutores sociales suficientemente eficaces y representativos en el territorio, capaces de contribuir a la gestión y resolución del conflicto urbano por las vías tradicionales de negociación.
- c) La necesidad de hacer frente a «nuevos problemas», o a «nuevos formatos» de problemas tradicionales (sostenibilidad, convivencia, inclusión, educación, rehabilitación y remodelación de zonas urbanas deprimidas, intervenciones integrales en barrios, etc.) que requieren de la implicación de los «afectados», que deben comprometerse a ser parte activa de la solución de los problemas que les afectan; o que «deberían llegar allí donde la administración no llega».
- d) El reto, muy presente hoy en día, de encontrar formas de trabajo *intra* e *inter* institucionales que permitan integrar recursos y promover sinergias que hagan más eficaces y eficientes los dispositivos de las políticas públicas (el reto de la transversalidad).

Se consolida así el argumento de que la acción comunitaria tiene sentido como estrategia de trabajo que ha de permitir dar respuesta a necesidades, tanto sociales como institucionales, a través de poner en práctica formas de hacer colaborativas. ¿Qué han hecho en esta dirección nuestros gobiernos locales?

Instrumentos y estrategias para promover procesos y acciones comunitarias desde los gobiernos locales

Ya hemos visto que la acción comunitaria es un campo muy diverso, interdisciplinar e interprofesional, así que no resulta fácil asociarlo a

una única política pública. Por más que los gobiernos y sus administraciones puedan contar con departamentos, direcciones o equipos que llevan ese nombre, lo cierto que es que también existe acción comunitaria en lugares en los que esta no es nombrada como tal, o sí que lo es, pero de un modo más instrumental o metodológico y no para dar nombre a la política pública que se despliega. De hecho, los gobiernos locales han seguido al menos cinco tipos de actuaciones, distintas pero interrelacionadas, basadas en estrategias de acción comunitaria.

- La acción comunitaria desde los servicios sociales de base (Trabajo Comunitario).
- Los planes de barrio: comunitarios, integrales, etc.
- Algunas políticas sectoriales (educativas, de juventud, de inmigración...).
- El apoyo a proyectos asociativos.
- Los equipamientos de proximidad.

No se trata de acciones claramente diferenciables siempre unas de otras, por lo que a veces se hace difícil establecer fronteras claras. Nos encontramos con equipamientos de proximidad que potencian proyectos asociativos, o con planes sectoriales (juventud, educación, integración de inmigrantes u otros) que forman parte, o se suman, a proyectos integrales de reforma en barrios desfavorecidos, etc. Pensamos que se trata de una clasificación que tiene interés en la medida en que permite dibujar lo que podríamos llamar *El Menú* de opciones estratégicas para llevar a cabo políticas de acción comunitaria desde los gobiernos locales; al menos el que hasta ahora se ha podido *cocinar* desde los ayuntamientos. Los dos primeros tipos de acciones, la acción comunitaria desde los servicios sociales de base, y los planes comunitarios, recibirán un tratamiento específico y más detallado más adelante. Ahora nos limitaremos a apuntar o presentar los otros tres tipos.

En la última década se ha asistido en muchos municipios catalanes a un despliegue importante de programas vinculados a políticas sectoriales que incorporaban una propuesta metodológica de base comunitaria. Nos referimos a propuestas como las de los llamados PLIS (Plans Locals d'Inclusió Social), al Pla de Barris, a

los PEC (Projectes Educatius de Ciutat), o los Plans d'Entorn, por ejemplo. Unos en el marco de la lucha contra la pobreza, otros en el ámbito de la regeneración urbana de los barrios degradados, otros como proyectos del ámbito educativo, o para la integración de los inmigrantes; el caso es que todos estos planes han incorporado en sus propuestas de despliegue la necesidad de trabajar *participativamente* con la *comunidad*, realizando talleres, creando comisiones de trabajo y de seguimiento, grupos de impulso, redes de actores, asociaciones, etc. El análisis de tales experiencias apunta hacia la dificultad o el reto de su articulación en el territorio, para que no aparezcan solapados y duplicando espacios y requerimientos en términos de participación comunitaria. Distintos planes situados en un mismo territorio, con propuestas de arquitectura participativa muy similares, pero cada uno con su tema, llegan a *competir* entre ellos, convocando a la misma gente, que además es poca y se ve abocada a ser híperparticipativa.

El apoyo a las asociaciones, principalmente a través de subvenciones y cesión de locales y otras infraestructuras, forma parte de la agenda clásica de los ayuntamientos democráticos. Se trata sin duda, o podría tratarse, de una estrategia claramente de desarrollo comunitario, si dicho apoyo se concentrase en los proyectos asociativos, más que en las asociaciones como tales. Lo que queremos decir es que subvencionar, del modo que sea, a las asociaciones, no tiene porque traducirse en dinámicas de fortalecimiento comunitario; eso dependerá de los proyectos asociativos (temas, objetivos, formas de hacer y relacionarse, democracia interna, etc.) que haya detrás de estas asociaciones.

Finalmente, también es necesario señalar la importancia estratégica que pueden llegar a tener los equipamientos de proximidad, en especial los centros cívicos, en el impulso de dinámicas de fortalecimiento comunitario (Ajuntament de Girona, 2007) a través de dinámicas de cogestión y coproducción de servicios y actividades, o de la propia gestión cívica del equipamiento. No obstante, no siempre es así, y muchas veces los centros cívicos u otros equipamientos se limitan a ser continente de actividades que, independientemente de su interés, se ofrecen más desde lógicas de «satisfacción al cliente» que de «fortalecimiento de la comunidad».

La acción comunitaria desde los servicios sociales

El auge de la atención de casos ha supuesto para muchos equipos de servicios sociales el debilitamiento, cuando no el total abandono, de la tradición del trabajo comunitario dentro de los servicios sociales. Una trabajadora de servicios sociales nos comentaba que «lo del trabajo comunitario me suena de cuando estudié»; como algo que se reconoce que forma parte de la tradición, pero no de la práctica actual. Pero no se puede afirmar que los servicios sociales de base estén totalmente fuera de juego por lo que a acción comunitaria se refiere. Aunque es cierto que los encajes entre atención de casos y acción comunitaria no son fáciles. Muchas veces el éxito depende del plus de «militancia profesional» (dedicación más allá de la jornada o de los encargos institucionales formales) que los equipos de servicios sociales de base estén dispuestos a aportar.

El estudio de la acción comunitaria en los servicios sociales de base en Barcelona, nos muestra como esta comprende actividades de calados muy diversos (Morales y Rebollo: 2010a): acciones informativas y de sensibilización co-producidas con actores del territorio; apoyo a grupos y colectivos de usuarios de servicios sociales para que asuman mayores grados de autonomía, fomentando la conciencia de grupo y las capacidades personales que les permitan desarrollar proyectos y actividades para respuesta a sus necesidades o a las de colectivos en una situación similar; acciones de soporte a iniciativas de las entidades vecinales para facilitar la integración de determinados colectivos y/o fortalecer la cohesión comunitaria; o la implicación en planes comunitarios y otros espacios de coordinación con entidades y servicios públicos, como comités técnicos u otros, con el objetivo de impulsar iniciativas que puedan ser transformadoras de la calidad de vida de los habitantes a partir de su implicación y corresponsabilidad.

Se trata de formas de acción comunitaria que tienen una traslación organizativa, pues su impulso se produce a través de la creación en redes de actores, o la participación en redes ya existentes —más frecuentemente—, en las que los equipos de base de los servicios sociales se encuentran con entidades y asociaciones vecinales, con diversos tipos de equipamientos de proximidad, y con otros servicios públicos, fundamentalmente centros de salud y escuelas.

Los temas que más se trabajan son los que tienen que ver con la convivencia, el voluntariado de acción social y la salud; seguidos de la educación/formación y la inmigración/interculturalidad. Llama la atención la poca presencia de iniciativas directamente enfocadas a la promoción económica y el empleo, sobretodo en el momento actual de crisis.

El análisis cualitativo pone de manifiesto algunas oportunidades para los equipos de servicios sociales de base, asociadas a su participación en acciones comunitarias, en especial las que se derivan de la orientación que tienen estas acciones hacia la participación de la ciudadanía, la colaboración que se produce entre actores diversos y el trabajo en red propios de la acción comunitaria, y también al hecho de partir de diagnósticos compartidos y consensuados. Por su parte, las amenazas detectadas nos hablan de aspectos organizativos, de liderazgos mal entendidos, de dificultades para que la información circule de forma eficaz y de las dificultades para establecer claramente roles y compromisos entre actores que son diversos. Mirando *hacia dentro* de los propios servicios sociales, se señalan también algunas debilidades que tienen que ver con encargos poco claros y cierta apelación al voluntarismo, con falta de formación específica, y con las dificultades para consolidar relaciones en equipos con fuerte rotación de profesionales.

En consonancia con lo expuesto hasta ahora, las estrategias de mejora que señalan los y las profesionales apuntan a diversos aspectos, como la necesidad de precisar mejor los roles a asumir por los diferentes actores, de profundizar más en las metodologías de trabajo colaborativo y en red, de evaluar, o de innovar en aspectos organizativos.

Los Planes de Desarrollo Comunitario

Los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC)⁵ se ponen en marcha en diferentes barrios de Cataluña a partir de la segunda mitad de los años noventa. Aunque con origen diverso, a veces promovidos

5. En sus inicios también fueron llamados Planes de Dinamización Comunitaria.

por la administración, a veces impulsados por asociaciones vecinales u ONG,⁶ tienen formalmente el objetivo de integrar los esfuerzos y sinergias de los habitantes de los barrios, los grupos organizados y asociaciones, y los servicios públicos de dichos territorios.

El despliegue de los planes en el territorio ha sido diverso en cuanto a ritmos de asentamiento y a la comprensión de su sentido y finalidad por parte de sus protagonistas e impulsores. La definición del papel de la ciudadanía, de las administraciones y de los servicios públicos en los mismos no ha sido ni es fácil. En cierto modo es aún un tema por resolver. Lo cierto es que, bajo la misma denominación de PDC, podríamos encontrar procesos muy diversos, eso sí, con un denominador común: una línea de cofinanciación, entre ayuntamientos y Generalitat de Cataluña, para el impulso de proyectos fundamentados en la participación vecinal y asociativa, con la participación de los servicios públicos en mayor o menor medida dependiendo de los casos,⁷ y con el soporte técnico de profesionales que impulsan la dinamización de las relaciones que hacen posible ese trabajo conjunto.

Pese a esa enorme variedad de prácticas, los casi 15 años de Planes Comunitarios, con sus éxitos y sus fracasos, permiten sistematizar algunos elementos de diagnóstico, y también de aprendizajes con vistas a definir ciertas condiciones que son consideradas básicas por muchos actores y estudiosos de los procesos.

6. En el caso de Barcelona, sobre el año 1996, se iniciarían de forma paralela los Planes Comunitarios de Trinitat Nova y de el Casc Antic (PICA). El primero bajo liderazgo de la asociación de vecinos, con la voluntad de iniciar un proceso comunitario que involucrase a los vecinos en el diseño de barrio que debía ser remodelado, al encontrarse afectado por aluminosis. El segundo, impulsado desde un espacio de coordinación con un importante liderazgo de entidades gestoras de proyectos y servicios, y con una importante dimensión técnica y de gestión de proyectos y poca participación vecinal. A partir del año 1997, con financiación del 0'52 del IRPF y de la Generalitat de Cataluña, la FAVIBC (Federación de Asociaciones de vecinos de vivienda social del Cataluña) comenzaría a impulsarlos en más de 20 barrios del ámbito catalán bajo el nombre de Planes de Dinamización Comunitaria, y con el soporte de algunas administraciones locales.

7. Mientras en determinados barrios, se consolidaban espacios de coordinación de los servicios públicos con la pretensión de fortalecer el trabajo conjunto con los vecinos, en otros la organización del PDC no iba más allá de la constitución de una mesa de entidades que intentaba dar respuesta a las necesidades sociales identificadas a partir de proyectos financiados en el marco del PDC.

Nuestro trabajo más reciente sobre los PDC de la ciudad de Barcelona (Morales y Rebollo, 2010b) confirma algunas tendencias que hace tiempo que se vienen consolidando, en algunos casos desde los propios orígenes de este tipo de proyectos. Así, se dibuja un panorama marcado, en primer lugar, por la enorme diversidad ya apuntada: de proyectos, de objetivos, de formas de funcionar, en relación al papel de los diversos actores, etc. Una diversidad que hace difícil identificar elementos comunes y compartidos, más allá de los aspectos puramente formales ya apuntados (financiación y arquitectura institucional principalmente). Se pueden añadir otros elementos de diagnóstico de los PDC, como la debilidad, precariedad y «aislamiento profesional» con el que trabajan muchos técnicos comunitarios;⁸ el excesivo voluntarismo alrededor de la implicación de los servicios públicos; los frenos que muchas veces provienen de las propias entidades impulsoras, resistentes a la renovación interna, tanto de personas como de proyecto; las dificultades para mantener viva la participación de la ciudadanía; o la tendencia a convertirse en estructuras de prestación de servicios, más que de empoderamiento ciudadano; etc.

Finalmente queremos apuntar algunos aprendizajes que nos parecen especialmente relevantes y que ubicamos en dos dimensiones diferentes: los PDC como *política pública* y los PDC como *propuesta metodológica* para la mejora y/o transformación social urbana desde la participación y la corresponsabilidad del territorio.⁹

Apostar por la construcción de una política pública de impulso/ extensión en el territorio de PDC, otorga a las administraciones un papel clave que va más allá de la financiación. La idea central es que

8. Los técnicos comunitarios (que en algunas ocasiones son equipos comunitarios, formados por más de un persona), son los profesionales contratados con la finalidad de dinamizar las relaciones entre actores implicados o a implicar en un PDC, facilitando y promoviendo de esta forma, su organización, la construcción de objetivos compartidos, la reflexión para la acción, etc.

9. En este ocasión hacemos uso del termino no solo en su dimensión física, sino también en su dimensión simbólica compartida, en lo referente a las relaciones entre los actores que inciden de forma directa en su cotidianidad: vecinos y vecinas, tejido asociativo profesionales y servicios públicos y administraciones que tienen competencias sobre los mismos.

la administración es un actor más (por mucho que pueda ser *especial*) que también debe aprender a relacionarse con los demás actores en un proceso de construcción conjunta de bienestar colectivo. Se trata, por tanto, de que la política pública no se agote con la financiación de actividades o servicios y vaya acompañada de otros compromisos: con los valores de transparencia y democracia que han de regir este tipo de procesos para que sea posible construir relaciones de confianza; contribuyendo a la concienciación de que los recursos en uso son públicos, y por lo tanto deben ser administrados desde la participación de personas y grupos para contribuir a la mejora del bien común; promoviendo activamente dinámicas de transversalidad y conexión con otras políticas, con otras administraciones y con los distintos recursos que operan en el territorio, especialmente en lo que tiene que ver con los encargos profesionales de los servicios públicos; también reconociendo capacidades, proyectos y liderazgos sociales, espacios de autonomía y de responsabilidad social.

Desde la dimensión metodológica, los actores más activos y comprometidos señalan la necesidad avanzar en todo aquello que ayude de verdad a reforzar la idea de proceso relacional y de trabajo conjunto alrededor de los PDC (Rebollo y Carmona, 2009), redefiniendo la figura y las funciones del equipo dinamizador, innovando en cuanto a formas de organización, dinamización y participación de la ciudadanía, incorporando estrategias de gestión del conflicto, avanzando en dispositivos de evaluación del propio proceso comunitario, y no solo de los proyectos; y mejorando la adaptación del proceso a la realidad cambiante.

V. LOS RUMORES SOBRE LA INMIGRACIÓN: ANÁLISIS DEL FENÓMENO Y POLÍTICAS DE RESPUESTA

Mikel Aramburu y Aitor Hernández-Carr

Introducción

Las administraciones públicas han comprobado como, con el paso del tiempo, se han fortalecido las suspicacias de una parte de la población autóctona respecto a la relación entre estas y la población extranjera. La *rumorología* sobre el supuesto acceso privilegiado de la inmigración extranjera a las ayudas y recursos públicos compromete la cohesión social y la calidad de la democracia. Cuestiona la imparcialidad de la administración a la hora de atender al vecindario y la legitimidad en el acceso a los recursos públicos de determinados segmentos de población, tensiona la convivencia y pone en duda la legitimidad de los gobiernos democráticos. Ante esta situación, desde las administraciones públicas se ha señalado la falta de unas pautas de actuación que permitan orientar el abordaje de un fenómeno de gran envergadura y complejidad.

El siguiente capítulo presenta las principales conclusiones del estudio «El ámbito local y los rumores sobre el acceso de la inmigración extranjera a los recursos públicos»,¹ cuyo objetivo ha sido el

1. El estudio, realizado a lo largo del año 2010, ha sido financiado por el *Àrea de Igualdad y Ciutadania* de la Diputació de Barcelona y ha sido desarrollado en el marco del Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Dicho estudio se ha realizado a partir de las experiencias desarrolladas en quince municipios de la provincia de Barcelona y ha contado con la colaboración de los ayuntamientos de dichos municipios. Las diferentes fases de la investigación han incluido: entrevistas a los técnicos y responsables municipales de los quince municipios seleccionados, dos estudios de caso en que se ha entrevistado y se han realizado grupos de discusión con diferentes agentes sociales (asociaciones de vecinos, de comerciantes, etc.), y, elaboración de un cuestionario *Delphi* que ha sido contestado por personas con una amplia experiencia y conocimiento en la materia.

de recoger diferentes experiencias de actuación desarrolladas desde la administración local en relación a esta temática. Dado que los gobiernos locales, por su condición de administración más próxima al ciudadano, han experimentado esta problemática de forma muy directa, durante los últimos años han desarrollado iniciativas innovadoras cuyo objetivo ha sido el de contrarrestar el fenómeno de la rumorología. A partir de esta experiencia acumulada hemos tratado de extraer una serie de reflexiones y propuestas sobre las políticas locales de prevención y lucha contra los rumores.

El primer apartado del capítulo establece una serie de principios generales de acción política de los gobiernos locales. Deben entenderse como unas premisas básicas que enmarcan y dan coherencia a las propuestas concretas que se desarrollan en los siguientes apartados. El segundo apartado presenta recomendaciones sobre la gestión (recogida y transmisión) de la información relativa al acceso de la población inmigrada extranjera a los servicios públicos. En el tercer apartado, se hacen una serie de recomendaciones sobre la información que se ofrece a los ciudadanos en torno a las convocatorias y los criterios de adjudicación de los programas públicos y, sobre la visibilidad de los mismos. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan una serie de propuestas relacionadas con los discursos públicos que habría que promover desde la administración pensando en una política de prevención de los rumores.

La acción política de los gobiernos municipales ante los rumores

Basar la acción de gobierno en una concepción ciudadanista de la población de origen inmigrado y dejar atrás la dicotomía inmigrantes/autóctonos

La única forma de luchar contra el rumor es trabajar a partir de una lógica inclusiva, en que el concepto de ciudadanía supere la dicotomía inmigrantes/autóctonos. Esto pasa necesariamente por la consecución del derecho a voto en las elecciones locales de la población extranjera.

Los rumores sobre el acceso de la inmigración extranjera a los servicios públicos se alimentan de una ambivalencia ideológica entre valores universalistas y particularistas. Es decir, entre una conside-

ración universal de los derechos sociales (abiertos a todos los habitantes) y una concepción restringida de los mismos (circunscrita a una parte de la población, por ejemplo, a la que tiene la ciudadanía política). La existencia de rumores sobre el trato de favor hacia la población inmigrada responde a la expresión de valores particularistas frente a un discurso ciudadanista dominante o percibido como tal. En este sentido, es inevitable la existencia de rumores entre los sectores partidarios de posiciones más particularistas, especialmente si tienen algo que ganar del monopolio nacional en el acceso a un determinado derecho, programa o ayuda.

Este tipo de rumorología parece ajustada a lo que Allport y Postman (1947) llamaban *guilt-evasion rumors* (rumores para evitar el sentimiento de culpabilidad). Estos rumores intentan deslegitimar los derechos de los demás sin apelar al principio (discriminatorio) de la preferencia nacional, lo que ligaría mal con los valores universalistas predominantes. Esto se hace por medio de una «inversión de status», es decir, denunciando lo que sería una alteración ilegítima de los principios universalistas de igualdad de trato y, implícitamente, una inversión del orden natural de las cosas. La población autóctona sería, en este relato, la que sufre una discriminación, por lo que pide (a través del rumor) igualdad en el trato.

Ante esta situación, la respuesta por parte de las administraciones no puede ser otra que reforzar el discurso ciudadanista. Es necesario reafirmar los valores de la ciudadanía: la idea de que la llegada de población extranjera ha sido un fenómeno irreversible y que todos los residentes en el municipio deben ser ciudadanos con los mismos derechos y deberes. El rumor existe, es posible, porque hay una diferenciación jurídica y social previa que fomenta los valores particularistas. El acceso de la población extranjera a los recursos públicos puede ser cuestionado en tanto que es considerado como un colectivo ajeno, o diferenciado, al «nosotros» autóctono. Debilitar esta distinción es una vía imprescindible de cara a vaciar de sentido los rumores.

El acceso de la población extranjera a la ciudadanía política parece una condición necesaria, aunque posiblemente no suficiente, para avanzar hacia el reconocimiento social de sus derechos ciudadanos. El ejercicio de la ciudadanía política es un elemento que, ya sea a través de la adquisición de la nacionalidad o del reconocimiento

del derecho de voto, tiene el doble efecto de, por un lado, reforzar el consenso político (porque los inmigrantes se convierten en un colectivo votante), y, por otro, acabar con un elemento de diferenciación ante el resto de la población.

Aunque no es una competencia municipal, las consecuencias para el mundo local son claras, ya que la adquisición de estos derechos políticos puede ser clave a la hora de alejar las tentaciones de hacer un uso partidista de este fenómeno y, a la vez, puede servir para debilitar la diferenciación entre la población extranjera y la autóctona.

En los últimos tiempos se ha trabajado en esta línea, otorgando el derecho de voto en las elecciones locales a los ciudadanos de una serie de países con los que se han firmado acuerdos de reciprocidad (especialmente con países sudamericanos). Resulta imprescindible consolidar esta política (eliminando algunas de las trabas con que se encuentran estos ciudadanos para hacer efectivo su derecho a voto) y extenderla a otras nacionalidades. En este sentido, el trabajo de campo desarrollado en los diferentes municipios ha mostrado que hay un especial rechazo hacia el acceso de determinados colectivos a los recursos públicos (es el caso de la población marroquí). En este sentido sería especialmente importante tratar de incorporar a la participación política activa la población de origen marroquí, que por su peso numérico y su significación social juega un papel central en los discursos contrarios a la población inmigrada.

Buscar activamente y permanentemente el consenso para evitar la instrumentalización política del acceso a los recursos públicos por parte de la población de origen inmigrado

El equipo de gobierno debería buscar permanentemente la corresponsabilización de la oposición en la gobernanza del hecho migratorio, creando un cierto consenso en torno a esta temática que alejara la tentación, por parte de algunas formaciones políticas, de instrumentalizar de forma partidista, el acceso de la población de origen inmigrado a los servicios públicos.

Las opiniones expresadas por los referentes técnicos municipales entrevistados han mostrado que la politización partidaria del fenómeno de la inmigración y, concretamente, los discursos demagógicos en torno a su acceso a los recursos públicos, marcan una gran

diferencia a la hora de trabajar estas temáticas a nivel técnico. Así, municipios con una estructura y una problemática social muy similar pueden presentar grandes diferencias en cuanto al rendimiento de las actuaciones llevadas a cabo en función de la existencia o no de un pacto efectivo entre las diversas fuerzas políticas.

Para ello hay que trabajar compartiendo la información y las líneas de trabajo iniciadas, con aquellos grupos de la oposición dispuestos a trabajar conjuntamente.

Iniciativas como el Pacto Nacional para la Inmigración, suscrito por una mayoría del Parlamento catalán, contienen unos principios y unas líneas de actuación compartida que pueden servir como referentes donde enmarcar pactos a nivel local. No hay que olvidar que el pacto en sí, sin una tarea de colaboración permanente entre los diferentes partidos y de creación de un consenso, puede no tener la utilidad esperada. Se trata de poner en marcha un proceso de trabajo compartido y gradual que debe desembocar en un pacto y que debe mantenerse una vez este haya sido firmado.

Velar por la coherencia y transversalidad de la acción de gobierno

El rumor se crece en la ambigüedad y en la improvisación. La administración (en su vertiente técnica y política) debe fijar unas líneas de trabajo y unos criterios de actuación compartidos para orientar el trabajo en relación al fenómeno de la inmigración y los posibles conflictos en torno al acceso a los recursos públicos. Este consenso da pautas claras y seguridad a los y las trabajadores/as municipales que deben hacer frente a la problemática de los rumores y, al mismo tiempo, envía un mensaje de coherencia y claridad a los vecinos/as. De tal manera que el personal técnico y político debería mantenerse fiel a unas líneas de actuación previamente acordadas.

La lucha contra los rumores no puede ser, como todavía sucede en algunos casos, el resultado de la voluntad personal de un técnico o de una concejalía de hacer frente a esta problemática. Esta actuación debe contar con la aprobación y el apoyo del equipo de gobierno. En este sentido, el trabajo realizado con los municipios participantes en la investigación ha mostrado que hay una importante diferencia entre aquellos casos en que los técnicos cuentan con apoyo político explícito y aquellos en que las actividades puestas

en marcha responden a la iniciativa individual de un/a técnico/a o de una concejalía. El apoyo del equipo de gobierno debe facilitar la consecución de uno de los principios fundamentales en la lucha contra los rumores: el trabajo transversal entre las diferentes áreas del ayuntamiento.

El personal técnico que trabaja en la gestión local del hecho migratorio necesita contar con apoyo explícito para conseguir que el resto de áreas se impliquen y desarrollen un trabajo compartido. Igualmente, de cara a trabajar con el resto de agentes sociales del municipio y conseguir su implicación, es necesario el respaldo inequívoco, y a veces el liderazgo directo, del equipo de gobierno. Cuando no hay discurso ni unas prácticas claras en torno a la relación entre la administración pública y la población inmigrada se crea un espacio favorable a la expansión de los rumores. El ejemplo más claro es la gestión, en algunos municipios, de los procesos de apertura de oratorios islámicos, los cuales han generado mensajes contradictorios debido al titubeo y al cambio de orientación en la posición del ayuntamiento.

Impulsar el trabajo de proximidad como forma de generación de confianza ciudadana

Los rumores sobre el supuesto trato de favor hacia las personas inmigradas son también el resultado de actitudes de desconfianza y lejanía hacia la administración local por parte de determinados sectores de población. Para hacerles frente habría que concretar dinámicas estables y regulares de interlocución a partir de las cuales el vecindario y los/las responsables públicos dispongan de espacios para dialogar de aquellas temáticas de interés vecinal. Esto es así ya que, en caso de no canalizarse correctamente, ese malestar tomará forma mediante otras vías o actores políticos.

La proximidad es un antídoto necesario contra la desconfianza y la sensación de alejamiento que abren un espacio a muchos de los rumores existentes. El acercamiento de los y las responsables políticos y técnicos con el vecindario, a pie de calle, especialmente en los barrios más alejados de los centros de toma de decisión, genera relaciones de confianza y de mayor eficacia en la toma de decisiones.. Experiencias concretas muestran cómo los celos varían cuando se trabaja a partir de la proximidad política y, por el contrario, la

lejanía acelera el recelo y la desconfianza, que se manifiestan a través de los rumores. El silencio de las administraciones deja espacio a otros actores para que se apropien de esta temática y legitimen los rumores. Si no se fomenta el debate y no se hace oír, sobre el terreno, la voz de la administración, el único discurso que llega a la ciudadanía es la de aquellos que, de forma intencionada o no, fomentan los rumores.

Del trabajo de campo realizado se desprende que hay una falta de espacios y oportunidades para que los vecinos puedan expresar a los responsables públicos sus dudas e inquietudes, tanto a nivel global como sobre las cuestiones relativas al hecho migratorio. Los grupos de discusión que se han llevado a cabo en el marco de la investigación, han sido espacios donde los participantes han podido expresar abiertamente su opinión e inquietudes y se han confrontado con matizaciones a determinados discursos y nuevas informaciones que, han dado lugar a cambios de posición sobre la rumorología.

La gestión de la información relativa al acceso de la población de origen inmigrado a los servicios públicos

Establecer un sistema de monitoreo para conocer tanto el acceso de la población a los servicios públicos, como el perfil de la población usuaria de los mismos

Uno de los debates que ha tenido lugar a lo largo de la investigación ha sido el de la conveniencia de disponer de datos que permitan conocer cuál es el acceso de la población de origen inmigrado a los programas y ayudas públicas. ¿Hay que saber cuál es su peso real? ¿Hay que compartir esta información? ¿Con quién? ¿Con qué objetivos?

En relación al primer interrogante, la conclusión del estudio es que parece importante, como ya se está realizando en algunos municipios, disponer de un conocimiento preciso, sistemático y actualizado, sobre el acceso de la población extranjera en los diferentes programas públicos. La insistencia discursiva, por parte de las administraciones locales, en que no hay trato de favor hacia la población inmigrada tropieza, a menudo, con la inexistencia o inaccesibilidad a información precisa al respecto, convirtiendo la igualdad de trato en una especie de dogma de fe de la ciudadanía

hacia las administraciones. Pero la fe es a todas luces insuficiente para abordar con convicción un debate público sobre esta temática. La opacidad informativa actual, fomenta la sospecha de la población en que el ayuntamiento dispone de una información que no quiere hacer pública, lo que crea un espacio propicio a la circulación de todo tipo de rumores al respecto.

Contar con datos desagregados por nacionalidad y origen de los usuarios de los servicios públicos no tiene por qué suponer una contradicción con los principios «republicanos» o ciudadanista, pero sí que implica reconocer que la ciudadanía está integrada por diferentes tipos de colectividades con problemáticas específicas. En este sentido, para no reificar las divisorias étnicas o nacionales, habría que integrar el análisis de los datos sobre usuarios extranjeros de los servicios públicos en una estrategia más amplia de análisis de diversos factores de equidad (por sexo, edad, etc.).

Iniciar un sistema de monitoreo permitiría conocer los datos reales, deliberar, planificar, corregir disfunciones y fundamentar los discursos. Si de resultados de la aplicación de un programa, un colectivo concreto se ve más favorecido que otro, el monitoreo debería ayudar a saber por qué pasa esto. Si es el resultado de la aplicación objetiva de unos baremos justos y proporcionados, hay que construir un discurso que defienda públicamente la legitimidad de este hecho. Si, por el contrario, se trata de una disfunción, hay que corregirla sin que ello implique recortar derechos y oportunidades a una parte de la población.

En definitiva, es recomendable establecer un sistema de monitoreo para conocer cuál es el acceso de la población extranjera a los servicios públicos. Esta medida se concretaría mediante la creación de una base de datos que sistematice y centralice la información sobre el peso de la población extranjera (entre otros criterios de equidad) a los servicios y programas públicos.

Diseñar una estrategia de difusión de los datos sobre el acceso de la población extranjera a los servicios públicos

Cada corporación local debe plantear un debate para valorar el método más adecuado para difundir los datos. En cualquier caso, parece del todo oportuno que estos datos, debidamente interpretados y contextualizados con otros parámetros de equidad, se pongan en

conocimiento de los actores sociales que cada municipio identifique como estratégicos para contrarrestar los rumores.

Hay que dirimir de qué manera deben difundirse entre el conjunto del vecindario los datos sobre el uso que hace la población extranjera de los servicios públicos. Este es un interrogante que genera una fuerte división de opiniones entre los técnicos y responsables municipales. Las posturas van desde la posición de no hacerlos públicos nunca, hacer públicos algunos datos de forma «estratégica» o hacer públicos todos los datos disponibles y, en este sentido, realizar un ejercicio de transparencia total. Por nuestra parte, apoyamos la propuesta de algunos de los interlocutores en el sentido que, como mínimo, hay que hacer llegar la información necesaria a determinados *targets* estratégicamente seleccionados.

Como indica la teoría del rumor, el proceso de propagación de un rumor no es regular, no sucede en un espacio lineal, sino que va superando determinados *umbrales críticos*, en la denominación de Sunstein (2009), que pueden actuar bien como multiplicadores, bien como «diques de contención» del rumor. Por un lado, si los agentes más próximos al ayuntamiento presentan fisuras en la información que gestionan, el efecto de propagación del rumor puede ser devastador. Por otra parte, los agentes que pueden resultar más eficaces de cara a contrarrestar un rumor pueden ser aquellos que no están bajo sospecha de defender los intereses del ayuntamiento. Esto quiere decir que, por un lado, habría que disponer de una política de información dirigida al personal del propio ayuntamiento pero también que, por otro, para contrarrestar los rumores, es necesario contar con la colaboración de diferentes agentes sociales de cada municipio. Por ejemplo, los clubes deportivos, los centros de ancianos o los grupos de mujeres. Estos pueden funcionar como nodos o umbrales críticos de la estrategia contra los rumores, por lo que sería necesario hacerlos partícipes de la información disponible.

Parece, pues, acertado ir difundiendo los datos a aquellas personas o grupos a través de los cuales se puede evitar más eficazmente los discursos alarmistas y de denuncia de favoritismo por parte de la administración. Igualmente, parece lógico hacer extensivas estos datos al resto de partidos políticos si lo que se quiere es, como hemos sugerido anteriormente, conseguir una mayor co-responsabilización por parte de estos sobre los principios fundamentales de la ciuda-

danía. Hay que añadir que, en vez de proporcionar los datos «en bruto», sin una contextualización y explicación que las acompañe, habría que ofrecer los datos a las asociaciones del municipio en un marco de trabajo que permita una discusión y contextualización cara a cara que permita aclarar cualquier duda al respecto

Los peligros de esta estrategia son fundamentalmente dos. En primer lugar, sería un error presentar únicamente los datos relativos a la población extranjera. Esta debe ser una variable más a tener en cuenta pero debe ir acompañada de un análisis de las variables en función de otros factores de equidad, como el género, la edad, el ámbito residencial de los usuarios, etc. En segundo lugar, también sería un error utilizar los datos solo para mostrar aquellas que corroboren la idea de que la población inmigrada hace un uso de los servicios públicos igual o inferior a su peso sobre el conjunto de la población y ocultar aquellos que pudieran contradecir este planteamiento. Utilizar los datos de forma parcial e interesada puede aumentar el descrédito de la administración y dar aún más impulso a los rumores.

Impulsar el trabajo de proximidad y de contacto con el territorio como herramienta de recogida de información

Uno de los elementos que el personal técnico municipal que ha participado en el estudio ha destacado como una prioridad a la hora de trabajar esta temática es la idea de que los ayuntamientos deben tener «presencia» en el territorio, aspecto que posibilita el traspaso de información, tanto de abajo hacia arriba como al revés. Estar a pie de calle permite detectar la emergencia del rumor y disminuye el recelo hacia la administración por parte del ciudadano. Los ayuntamientos deben contar con un «equipo humano» que esté en contacto con el vecindario y que sea conocedor del día a día de los barrios del municipio. Esta tarea debe permitir tanto obtener información sobre las inquietudes de la población como transmitir el discurso y las informaciones procedentes del ayuntamiento.

La proximidad no debería ser únicamente tarea del personal técnico de base, sino también de los cargos políticos, especialmente en los barrios más alejados de los centros de decisión. Esto debe servir para que los ayuntamientos reciban *inputs* sobre cuál es la opinión de la ciudadanía respecto a su actuación y, para detectar,

aquellos elementos de malestar que se tienen que enfrentar con una actuación específica. Si no se hace un trabajo de proximidad desde los ayuntamientos, otros actores lo pueden hacer y tratar de ganarse la confianza y la credibilidad del tejido vecinal y de una parte de la ciudadanía en aquellos barrios con problemáticas estructurales.

Es tan importante disponer de este conocimiento a pie de calle de las preocupaciones vecinales como tener los canales internos para transmitirlo adecuadamente. Los canales no deben depender de la iniciativa individual de un técnico de base o de un concejal ni deben activarse, únicamente, en situaciones excepcionales, sino que deben funcionar de forma regular y con unos mecanismos preestablecidos. Junto a esta transmisión de información «vertical», de los técnicos de base a las diferentes concejalías, es necesario impulsar la transmisión de información horizontal entre las diferentes áreas del ayuntamiento (trabajo transversal). Se trata de la tarea de compartir información, diagnósticos y planes de actuación entre las diferentes áreas de un ayuntamiento. Cada concejalía tiene que transmitir esa información de su área que las otras concejalías puedan necesitar en un momento dado. En este sentido, desde algunos ayuntamientos se ha apuntado que se han activado espacios de trabajo transversal (mesas interdepartamentales) que se reúnen con cierta regularidad y que son de gran ayuda para coordinar las acciones relativas a la inmigración.

Los recursos públicos: convocatorias, criterios y procedimientos

La distribución de los recursos públicos es el catalizador y uno de los ejes de la problemática aquí analizada. En este sentido, es necesario tener en cuenta el funcionamiento de los mecanismos de distribución y adjudicación de los mismos. Este proceso se puede dividir en tres fases. La primera, se refiere a las propias convocatorias de las ayudas y programas públicos. La segunda, se corresponde con los criterios que rigen estos programas y la concesión de diferentes ayudas. La tercera, y última, se concreta en la forma en que se distribuyen las ayudas. A continuación se analizan propuestas de actuación para cada una de las fases.

Maximizar el acceso a la información sobre las convocatorias

Las administraciones públicas tienen que encontrar los mecanismos para que el máximo número de ciudadanos conozcan las diferentes convocatorias de ayudas y programas públicos disponibles. Ya sea a través de canales regulares (estables) o por medio de vías informativas «extraordinarias». Para ello es imprescindible recurrir a una diversidad de vías, no solo las que incorporan medios tecnológicos o textos escritos, sino también la información presencial y personalizada. Esto quiere decir disponer de puntos visibles desde donde informar e informarse.

Así, por ejemplo, en el ámbito escolar, la rumorología se concentra, principalmente, en dos períodos del año (durante la preinscripción escolar y al comienzo del curso). Ante este hecho, es necesario que desde el ayuntamiento se planifiquen una serie de instrumentos que, de forma preventiva, aborden los discursos que circulan en el ámbito escolar durante estos dos momentos. Algunas de las propuestas recogidas en este sentido han sido: la elaboración de un boletín informativo que se entrega a los padres y madres, la organización de charlas informativas en las escuelas, el trabajo directo con las AMPA, etc.

En relación a los diferentes canales de información, se ha insistido en el hecho, que sea cual sea la vía elegida, es conveniente evitar que la información se convierta en propaganda del equipo de gobierno del ayuntamiento. Sin embargo, esta política informativa no encaja en un escenario marcado por un estado del bienestar *residualista*. Si se hace publicidad de un programa de ayudas del que solo pueden beneficiarse un reducido número de personas, seguramente este aspecto generará frustración entre los usuarios. De manera que, cualquier publicidad de un programa de este tipo deberá ir acompañado de una explicación que incorpore el fin de la política pública en cuestión y del porqué de su reducido alcance. Ahora bien, hay que ser conscientes de que cuanto más residuales son los programas públicos más objeto de rumores se vuelven.

Informar sobre los criterios y las normativas que regulan tanto la concesión de ayudas públicas como las licencias que se otorgan desde el Ayuntamiento

Además de informar sobre las convocatorias, es necesario impulsar el conocimiento de la ciudadanía en torno a los criterios que rigen las

ayudas públicas y la concesión de licencias municipales. Por eso hay que garantizar la accesibilidad del personal técnico a la ciudadanía. De las entrevistas realizadas se desprende la idea de que las políticas informativas no solo se deben utilizar en el momento en que se abre una convocatoria, sino también una vez esta se ha resuelto. De modo que las personas que han solicitado la ayuda pero que han quedado excluidas puedan recibir una explicación detallada sobre los criterios de adjudicación que se han aplicado. Este aspecto sería de gran utilidad, en ámbitos sensibles, como el de la concesión de las becas comedor en el ámbito escolar.

En otro ámbito, el comercial, el trabajo de campo ha confirmado que, más allá de los rumores interesados, hay muchos comerciantes y vecinos/as que desconocen la actual normativa, que ha experimentado numerosos cambios durante los últimos años. En este sentido, se valora la posibilidad de que las asociaciones de comerciantes reciban el asesoramiento profesional para ayudar a aclarar malentendidos y evitar los discursos basados en un supuesto agravio comparativo. Asimismo, es necesario con tal de acabar con los celos entre comerciantes autóctonos y extranjeros hay que promover los intereses comerciales comunes y fomentar la visión del comerciante extranjero, no como competidor, sino como pieza clave en la adopción de nuevas estrategias de dinamización comercial de determinadas zonas y áreas. En otro sentido, también se ha apuntado a la necesidad de que se eleven al pleno municipal los protocolos técnicos utilizados desde las áreas de servicios sociales. Esto ayudaría a mostrar la transparencia en los procedimientos técnicos empleados por parte de las administraciones locales.

Fomentar la visibilidad pública de los protocolos de tramitación y concesión de ayudas

La investigación ha detectado que algunos espacios y vías de transmisión de las ayudas son especialmente sensibles. Su visibilidad pública y la falta de un contexto informativo pueden dar lugar al fortalecimiento de determinados rumores que fomentan una imagen de carácter *asistencialista* de la relación entre la población de origen inmigrado y la administración pública. Revisar estos protocolos es necesario para enderezar esta imagen.

A la hora de diseñar estrategias de actuación, hay que prever la visibilidad pública que tienen determinados servicios en función

de su ubicación y su posterior interpretación por parte de la ciudadanía. En ocasiones resulta imprescindible pensar en la percepción subjetiva del vecindario a la hora de diseñar la puesta en marcha de una determinada política pública. El elemento «visual» tiene una gran potencia a la hora de fomentar determinados discursos sobre la inmigración y el tratamiento que se le ofrece desde la administración pública. Un claro ejemplo serían los problemas detectados con las diferentes vías de distribución de alimentos. Así, por ejemplo, los «cheques» para la compra de alimentos son una fuente de recelos de primer orden. Esto es así especialmente si se suministran a través de cadenas de grandes supermercados, ya que es un espacio donde muchos ciudadanos visualizan esta ayuda sin tener una explicación o conocimiento previo sobre los motivos y su sistema de funcionamiento. En este sentido se apunta la necesidad de adoptar vías alternativas para la distribución de determinadas ayudas en alimentación. Al mismo tiempo que se afina el seguimiento de las unidades familiares que reciben esta ayuda para asegurar que se haga un uso apropiado.

Por otra parte, se constata que con el actual contexto de crisis económica han emergido nuevos actores que trabajan en este ámbito. Algunos de estos actores, por falta de experiencia o por una disfunción de los canales establecidos, generan situaciones de cierto «descontrol». De entre los elementos apuntados se destacan las largas colas en el espacio público, la falta de coordinación con los servicios municipales, el incorrecto uso por parte de determinados ciudadanos de estas ayudas, etc. El problema deriva cuando el ciudadano asocia estos nuevos actores (no formales) con la administración pública (normalmente, el ayuntamiento). El resultado es que se refuerza la imagen del inmigrante como sujeto permanentemente asistido.

En este sentido hay que actuar con la máxima rapidez y cuando aparece un nuevo operador (en la distribución de alimentos o en otro ámbito) orientarlo para que se ajuste a los protocolos de actuación establecidos. Para debilitar la concepción de la persona inmigrada como sujeto que requiere de una asistencia permanente, hay que trabajar para evitar que la población asocie inmigración con prestaciones sociales. En ocasiones la gestión de la diversidad se ha asociado «por defecto» a los servicios sociales. Hay que pensar en la interpretación y la visibilidad que pueden

tener determinados servicios en función de su ubicación en el organigrama municipal.

Algunos de los técnicos municipales entrevistados coinciden a la hora de apuntar que, a su juicio, durante los últimos años se ha publicitado de forma excesiva las actuaciones que se realizaban desde los ayuntamientos dirigidas a la atención del hecho migratorio. Este hecho no quiere decir, tal y como puntualizaban los mismos entrevistados, que no tenga que trabajarse en esta dirección. Más bien, el error estaría en contribuir a presentar a la población inmigrada como un segmento de población diferenciado del conjunto de ciudadanos. De modo que, según algunas de las personas entrevistadas, una parte de la población autóctona tiene la percepción errónea, que el ayuntamiento ha trabajado de forma prioritaria en todo lo relacionado con la inmigración y ha descuidado la atención a actividades que afectan al conjunto de la población.

La comunicación con los vecinos y las políticas anti-rumores

Formar e informar a la plantilla de trabajadores públicos

El estudio ha constatado que los trabajadores y los responsables públicos locales representan una de las principales fuentes de legitimación de los rumores. Ante ello es necesario reforzar las estrategias de formación del personal que trabaja en las corporaciones locales. Los técnicos de base que tienen un contacto directo y cotidiano con los vecinos adquieren un papel central en este aspecto, así como los responsables técnicos y políticos.

La teoría sobre la transmisión del rumor explica que la fuente que autentifica un rumor se sitúa, muchas veces, en las «propias filas». Es decir, si se trata de un rumor de carácter racista, el boca-oreja identificará la fuente en el miembro de una minoría o en una persona progresista, si es un rumor contra el gobierno será un miembro de la administración, etc. Es decir, se trata de fuentes cuya autoridad nace de su conocimiento, de su posición o de su ideología, y que hacen una confesión contraria a lo que debería ser su posición natural. Un «hecho» que mostraría la veracidad del rumor.

En los rumores sobre la inmigración y los servicios públicos es habitual recurrir a una persona del propio ayuntamiento como

fuente de legitimidad, momento a partir del cual el rumor toma un empuje especial. Este punto es avalado, ampliamente, por la teoría del rumor y por la opinión de muchos de los técnicos consultados, aunque es un asunto descuidado por la mayoría de ayuntamientos. Hay que trabajar, pues, la formación interna del personal de las corporaciones locales en este sentido: informar al conjunto de empleados públicos sobre cuáles son los criterios y las actuaciones del ayuntamiento en relación a los recursos públicos y el hecho migratorio. Igualmente, es necesario que los cursos de formación dirigidos a trabajadores municipales incorporen elementos específicos relacionados con la rumorología.

Estos cursos deben dirigirse, además de a los técnicos relacionados directamente con el trabajo con la población inmigrada, al personal técnico de otras áreas, cargos técnicos intermedios (dirección) y, también, a los responsables políticos. En este sentido, tal y como apuntaba uno de los técnicos municipales entrevistados, es injusto considerar que únicamente los técnicos de base pueden tener discursos críticos o estar desinformados. También se puede dar entre altos cargos o los responsables políticos, cuya posición en el organigrama municipal hace que tengan un mayor efecto difusor a la hora de legitimar determinados discursos negativos en torno al hecho migratorio.

Informar y «empoderar» a los agentes sociales del territorio

La implicación de las asociaciones ciudadanas es una de las vías más eficaces de lucha contra los rumores. El objetivo es incorporar a un amplio y diverso grupo de agentes locales y hacerlos corresponsables de la puesta en marcha de una política pública garantista de la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

Las entrevistas y los grupos de discusión realizados han mostrado que entre el vecindario y los agentes sociales hay una necesidad de expresar sus inquietudes y dudas en torno al hecho migratorio y su relación con la administración pública. En este sentido, parece necesario habilitar espacios donde expresar dichas inquietudes y al mismo tiempo los responsables públicos (técnicos y políticos) puedan ofrecerles respuestas (reuniones en formato reducido o audiencias abiertas). No se trata de espacios ad hoc, creados expresamente para tratar estas cuestiones, sino de espacios de interlocución estable

entre el ayuntamiento y la ciudadanía. Estos espacios no deben servir únicamente para captar las opiniones de los vecinos, sino que deben ser, en sí mismos, un primer mecanismo para combatir los rumores.

Es necesario conseguir la complicidad de los diferentes agentes sociales ya que, como muestran ampliamente la teoría del rumor y la experiencia de los responsables técnicos entrevistados, la credibilidad de voces «ajenas al conflicto» o «fuera de sospecha» es mayor que la que tiene un ayuntamiento como parte directamente acusada. Por tanto, el discurso de estos grupos, entidades y personas resulta mucho más eficaz que cualquier campaña iniciada por la administración pública.

El objetivo sería pues, el de compartir los principios y criterios de actuación del ayuntamiento para informar al mayor número posible de personas y entidades. Este proceso de socialización de la información implica, un empoderamiento de los agentes sociales del municipio, y una co-responsabilización de los actores locales en una política pública garantista de igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

La interlocución con entidades debe ser transversal y debe ir más allá de las asociaciones de vecinos tradicionales. No solo se debe trabajar con el sector social, sino también con entidades de otros ámbitos y sectores. Asimismo, se formalizará tanto a través de redes formales/institucionales (plataformas, consejos, etc.) como de redes informales. Esto es, grupos consolidados o emergentes con objetivos de lo más diversos (deportivos, lúdicos, culturales, etc.).

En determinadas áreas con un tejido asociativo débil, habría que fomentar incluso la emergencia de nuevos actores ciudadanos, entidades o grupos que puedan jugar un papel en este ámbito. Algunos individuos pueden no tener un rol concreto dentro del ámbito asociativo, pero pueden ejercer una mayor influencia en segmentos de la población de un barrio o municipio. Determinados comerciantes, periodistas, padres o madres de escuela, maestros, etc. pueden ejercer una influencia informal que puede ser incluido más efectiva que el mensaje que llegue desde las asociaciones formalmente establecidas.

Se debe evitar, en lo posible, que esta interlocución se contamine de las rencillas partidarias o que se quiera capitalizar en este sentido,

ya que esto hace que la complicidad ciudadana pierda toda su eficacia. Asimismo, la interlocución debe ser continuada (no esperar a que el problema estalle e ir a desmentir el rumor), sino que hay que ser proactivos, evitar ir a remolque o detrás del rumor y marcar el marco semántico o ideológico.

Tener en cuenta el análisis de marcos a la hora de diseñar los mensajes y las estrategias de comunicación

Los mensajes dirigidos a contrarrestar los rumores no pueden consistir únicamente en la negación del rumor, porque de hacerlo así este puede reafirmarse.

Hay que disociar el mensaje de la idea que transmite el rumor, es decir, hay que afirmar valores y principios adscritos a otros marcos diferentes. Tanto la teoría de los rumores como el personal técnico municipal entrevistado insisten en que muchas veces el rumor no obedece a una lógica racional. Es decir, no es un tipo de creencia que pueda ser rebatida fácilmente a partir de pruebas y datos «objetivos». Las «pruebas» son necesarias pero pueden ser insuficientes.

Por otro lado, trabajar únicamente a nivel del discurso racional (logos) no es suficiente. Hay que innovar y experimentar con formas alternativas de discurso. Esto es, nuevas prácticas de comunicación que vayan más allá del espacio discursivo racional, de la argumentación lógica, formas de alteración de la subjetividad a través de otros procedimientos (teatro, role-playing, arte, videos, etc.) que permitan establecer, mediante emociones y sensaciones, analogías con las vidas de los demás, ponerse en el lugar del otro y cambiar la perspectiva en la manera de ver los problemas.

BLOQUE V

CAMBIAR LAS FORMAS
DE GOBERNAR

INTRODUCCIÓN

Ramon Canal

A diferencia de los anteriores, el quinto y último bloque de la obra no habla de políticas sustantivas, sino que se centra en el propio sistema operativo de las administraciones. La crisis y las consiguientes caídas en la capacidad de gasto público han situado en la agenda política un debate que en otros países de nuestro entorno está vivo desde hace bastantes años.

El marco legal que regula el gobierno local en España sigue dando un peso preeminente a la lógica burocrática, basada en el ideal de una maquinaria administrativa meritocrática, imparcial y eficaz, dirigida por una élite política que es refrendada cada cuatro años en las urnas; una maquinaria fuertemente jerarquizada, dividida sectorialmente y a menudo desconfiada del contacto con los ciudadanos, más allá de su mera condición de contribuyentes y usuarios de los servicios públicos. Lo paradójico de todo esto es que seguimos aferrados en lo básico a un ideal de administración que ha quedado desfigurado por las cada vez más frecuentes, y por lo general ilegítimas, ingerencias de los partidos políticos en la estructura administrativa.

Por otra parte, el hecho de gozar de autonomía organizativa también ha permitido a los gobiernos locales ir ensayando fórmulas de innovación en la gestión. Se ha hecho, ciertamente, de forma selectiva y con resultados bastante desiguales. Pero en todo caso las prácticas han ido dejando un poso de experiencia y un repertorio de casos que ofrecen una base para el aprendizaje.

Las aportaciones reunidas en estas páginas, partiendo de las insuficiencias del modelo burocrático, profundizan en el enfoque

relacional de la gestión pública (Alguacil, 2012). A diferencia de la Nueva Gestión Pública, que toma el mercado como referencia para la mejora de la administración, la administración relacional busca mejorar la acción de los poderes públicos mediante el establecimiento de redes de gobernanza que incluyan a todos los actores relevantes (Brugué, Gomà y Subirats, 2005); entendiendo como tales a los que tienen un interés legítimo, y no solo a los más poderosos. El trabajo en red tiene sentido tanto a nivel interno de una administración como, especialmente, en las relaciones entre agentes públicos y privados. Pero es importante subrayar que no hablamos de un enfoque neutro o puramente instrumental, sino de algo que implica un compromiso con una visión de la administración pública menos jerárquica, más abierta a la participación y a una distribución real del poder de decisión. De otro modo las redes de gobernanza pueden acabar en simples coartadas al servicio de estructuras de poder blindadas y excluyentes (Davies, 2012).

En todo caso el cuestionamiento del modelo burocrático y la mayor flexibilidad y apertura prometidas por el modelo relacional abren un horizonte esperanzador para la creatividad y el espíritu emprendedor en las organizaciones públicas. Pero el camino no va a ser nada fácil, pues como veremos la estructura y las normas de la organización, especialmente las no escritas, imponen limitaciones sobre todo aquello que sea nuevo.

Partal, Fina, Subirats y Barbieri inician el bloque abordando el fenómeno de las *redes culturales*, una forma de organización que puede ayudar a los actores de la cultura, instituciones y entidades sociales, a canalizar de forma efectiva necesidades expresivas y sensibilidades estéticas.

En el ámbito específico de la cultura las redes permiten mejorar la circulación de la información y el conocimiento —incluyendo las propuestas de nuevos proyectos—, abrir más puertas a la promoción de proyectos innovadores, aumentar las oportunidades para el intercambio, la promoción y el reciclaje profesional y, finalmente, disponer de más opciones para la obtención de recursos.

La hipótesis inicial es contrastada mediante el estudio de tres casos concretos, la Red Transversal, la Red Artibarrí y la European Network of Cultural Centres, de los cuales se analizan orígenes, características y retos de futuro. Las dimensiones clave del análisis

son, en primer lugar, la complementariedad de estas redes con las instituciones tradicionales consolidadas en el Estado, el mercado y la sociedad civil; en segundo lugar, su capacidad de promoción de la creatividad; finalmente, la relación que se llega a establecer entre una red cultural y el espacio urbano en que se inserta, al cual puede aportar nuevas vías de desarrollo económico y social a través de la cultura.

Las redes no solo se constituyen para articular las relaciones entre organizaciones, sino también para mejorar el funcionamiento interno de las mismas. Según Cruells y Alfama las aproximaciones interdepartamentales e integrales a la intervención pública nacen para ofrecer respuestas a dos retos que la organización administrativa burocrática, basada en división vertical por sectores, no es capaz de resolver. Por un lado, la aparición de problemas que desbordan los límites competenciales de las unidades sectoriales; por otro, la necesidad de disponer de una visión integral e integradora de determinados segmentos de población.

Las autoras centran su atención en el concepto de transversalidad aplicado a las políticas de igualdad de género. No es una elección casual, pues es justamente en este campo donde, a principios de los años noventa del siglo XX, adquiere carta de naturaleza. El enfoque de la transversalidad de género parte de la necesidad de superar las políticas de igualdad centradas en la compensación de los *efectos* de la desigualdad, para avanzar hacia un modelo que transforme las prácticas —públicas y privadas— productoras de desigualdad. Para ello es necesario poder incidir en el conjunto de las políticas públicas desde criterios compartidos.

El análisis se basa en un trabajo realizado para el Ayuntamiento de Barcelona, cuyo objetivo era diagnosticar el grado de inclusión del principio de igualdad de género en el conjunto de la administración. Para ello se utiliza un modelo analítico basado en una treintena de elementos considerados como *palancas clave* para el despliegue de la transversalidad de género. Se constata que queda mucho camino por recorrer, y que la aplicación de políticas transversales requiere cambios sustanciales, que van desde la formación y concienciación de las personas que ocupan los puestos clave de las administraciones, al desarrollo de herramientas analíticas, la creación de mecanismos de cooperación horizontal y la apertura del abanico de actores participantes.

La intención del capítulo firmado por Brugué, Biosca y Vílchez es aportar conocimiento sobre una dimensión hasta el momento poco explorada de la democracia local en nuestro país. Si bien la relación entre democracia, participación y municipios ha sido un fructífero campo de investigación durante los últimos años, esta se ha centrado sobre todo en el estudio de las ciudades, obviando que la realidad municipal se basa en el micromunicipalismo: Un 70% de los 946 municipios catalanes tienen menos de 2.500 habitantes. El estudio se basó finalmente en una muestra de 10 municipios de menos de 2.000 habitantes, todos ellos de la provincia de Barcelona y elegidos a través de una estratificación en función de cuatro variables: número de habitantes, situación territorial, características socioeconómicas y partido o partidos políticos en el gobierno.

Los datos recogidos permitieron constatar que, en cuanto a contexto sociodemográfico, los municipios analizados comparten muchas cosas. Tras haber experimentado un intenso proceso de urbanización del espacio rural y de crecimiento demográfico por la vía de la inmigración, los pueblos han incorporado dinámicas consideradas como más propias de los espacios metropolitanos—incluido el debilitamiento de las redes sociales y las dinámicas participativas— y se muestran más bien desconcertados ante los retos sociales y económicos del futuro. En cuanto a las variables políticas, los municipios pequeños se caracterizan por un menor pluralismo, una mayor presencia de gobiernos monocolors y una mayor estabilidad. La proximidad no parece haber favorecido una democracia más participativa, sino más bien lo contrario. Los ayuntamientos y sus gobernantes, desbordados ante las dificultades de lo cotidiano, muestran poco interés en este campo y creen que los contactos informales ya les aportan suficiente información. Entre los potenciales participantes —la ciudadanía—, reina la desconfianza y el desencanto respecto a los asuntos públicos.

Ante un diagnóstico tan negativo, los autores formulan propuestas que van más allá de los mecanismos de la participación ciudadana y se inscriben en la necesidad de reconstruir la política democrática local; empezando por enterrar un mito, el de la comunidad armónica y participativa, que no puede generar otra cosa que frustración. Las líneas de un cambio que se anticipa lento pero posible pasan por pensar el municipio entre todos, creerse y entender la democracia,

aportar a la política pedagogía y comunicación, fortalecer los liderazgos vecinales, asumir cierto grado de formalidad (protocolos de toma de decisiones) y, en definitiva, establecer un nuevo pacto entre gobernantes y gobernados, capaz de superar la situación de bloqueo y apatía en la que están instalados demasiados pequeños, y no tan pequeños, municipios.

El bloque lo cierran Fuster y Subirats con un capítulo que quiere contribuir a la comprensión de como las Tecnologías de la Información y la Comunicación están cambiando estructuralmente las formas de articulación de los espacios sociales y los equilibrios de poder entre las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil.

Al reducir los costes de la acción colectiva —especialmente aquellos derivados de identificar y agregar a individuos con intereses comunes— Internet está favoreciendo una mayor efervescencia de la cooperación social, a la vez que formas de organización más espontáneas, flexibles, horizontales. Más aún: de una base centrada en el opinar/deliberar se pasa a otra más dirigida y propicia al hacer/implementar. Al ganar espacio de gestión y producción de recursos públicos, el tercer sector empieza a romper y superar la clásica dicotomía Estado-Mercado.

Partiendo de este marco teórico el capítulo analiza los casos del 15M y el movimiento de cultura libre, para indagar en que medida este cambio de época está modificando la producción de políticas públicas locales. Ambos casos sugieren que las instituciones políticas podrían dejar de ser el centro de decisión e implementación de la agenda pública para dar paso a los *Commons*, entendidos como la *multiplicidad de comunidades e iniciativas que, desde la cooperación social y la autonomía personal producen bienes y recursos públicos para garantizar la cobertura de las necesidades básicas y unas buenas condiciones de vida en común*. Subyace aquí una idea de democracia, la democracia de lo común, que va más allá de lo estrictamente político, pues es también económica y social. Y precisa de una ciudadanía que, desde las diversas esferas de la sociedad, se comprometa activamente con la producción y la protección de lo común.

I. LAS REDES COMO GENERADORAS DE VALOR PÚBLICO: EL EJEMPLO DE LAS REDES CULTURALES

Adriana Partal, Xavier Fina, Joan Subirats y Nicolás Barbieri

Introducción

La década de los ochenta del siglo XX significó el inicio de importantes transformaciones en diversos campos de la vida social. Estos cambios perfilan lo que Manuel Castells (1997) denomina la «Era de la Información», caracterizada por la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico, económico y de organización social. Ninguna de estas transformaciones hubiera sido posible sin la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación. Las nuevas condiciones tecnológicas no son la causa de los cambios, pero han sido un elemento indispensable para que estos fueran factibles. La sociedad de la información favorece la introducción de nuevas formas de organización, más flexibles y adaptables a la evolución constante del entorno, y a la de sus componentes. En este sentido, las redes parecen ofrecer una combinación óptima de flexibilidad, coordinación y eficiencia en la toma de decisiones y la implementación de tareas.

El objetivo de este capítulo es profundizar en el concepto de red aplicado a lo público, y más concretamente a la generación de valor público a través de la cultura. Partiendo de los orígenes del fenómeno *redes culturales*, que situamos en los años ochenta y noventa, se ofrece una definición conceptual del mismo y se ilustra mediante tres casos concretos, de los cuales se destacan sus orígenes, características y retos de futuro. Finalmente, a partir de la información generada en los casos de estudio, se analiza el valor público y el impacto que se deriva de este tipo de organización, a partir de tres ejes significativos:

a) su funcionamiento como posible complemento de las instituciones tradicionales consolidadas en el Estado, el mercado y la sociedad civil; b) la promoción de la creatividad que se desprende de este tipo de organización dentro del sector cultural; y c) la relación establecida entre las redes y el espacio urbano, destacando la dinamización del territorio y la exploración de nuevas vías de desarrollo económico a través de la cultura.

Proliferación de las redes culturales entre los años ochenta y noventa: origen, definición y características

Para entender el origen de las redes culturales, partimos del análisis de Yúdice (2003) que toma como referencia el contexto norteamericano, aunque de todos modos los antecedentes en el contexto europeo solo difieren de este ligeramente.

Como respuesta a la necesidad de democratizar el acceso a la cultura, en un contexto de universalización de la educación superior, entre las décadas de los sesenta y los ochenta se multiplican en Estados Unidos las instituciones culturales públicas y privadas. Este nuevo contexto requería operar de forma transversal, generando alianzas e incorporando una mayor flexibilidad en la gestión.

El contexto europeo parte de una base similar, ya que las redes culturales comienzan a crearse de forma significativa a partir de la década de los ochenta, pero no fue hasta una década más tarde que estas se consolidaron formalmente, en buena medida a partir de diversos programas financiados por la Comisión Europea. Es entonces cuando las redes culturales adquieren una importancia crucial en Europa. Tres dinámicas están en la base de este fenómeno: los movimientos hacia la creación de un mercado único en el espacio cultural europeo, el deseo de interaccionar culturalmente por parte del centro y el este europeo a partir de los cambios políticos vividos desde 1989, y la percepción de que las redes eran la clave para desbloquear recursos de agencias supranacionales e intergubernamentales.

Ahora bien ¿qué es realmente una red cultural? No existe actualmente en el ámbito académico un debate sistematizado sobre el significado de este concepto. No obstante, en base al análisis teórico y empírico proponemos definir las redes culturales como una for-

ma de organización que agrupa actores, entidades e instituciones en el ámbito artístico y cultural, integrando relaciones estables de colaboración e interdependencia, en el marco de estructuras horizontales (no jerárquicas). Sus actividades desarrollan un sistema de producción y gestión cultural que canaliza de forma efectiva necesidades expresivas y sensibilidades estéticas. Por lo tanto, desde una óptica pragmática de la cultura, las redes culturales sirven como un instrumento de promoción de bienes y servicios culturales, y como una herramienta que puede transformar las relaciones sociales, apoyar la diversidad e incidir en la vida ciudadana desde una visión normativa de la cultura.

En este sentido, resulta de interés enumerar algunos de los elementos en que se fundamenta la eficacia de las redes culturales (Brun et al., 2008: 74-75), como por ejemplo: el potencial inherente en su complejidad y transversalidad, la velocidad de circulación de la información, su capacidad para actuar como viveros de proyectos innovadores, la promoción del reciclaje profesional y la transferencia de conocimiento, la movilidad de los trabajadores culturales, de sus productos y sus ideas; y finalmente la creación de nuevas alianzas de apoyo y financiación. La articulación de los diferentes actores, sectores y espacios de la cultura aumenta su capacidad de respuesta y de transformación del entorno. Por otra parte, al estar basado en la confianza, la reciprocidad y la cooperación, el modelo de organización en red promueve valores favorables a la cohesión social y la inclusión democrática.

En definitiva, la organización en red actúa como factor clave para el desarrollo de la creación cultural en un contexto globalizado. De hecho, funcionando como nexo entre los individuos (creadores, gestores y público) y las instituciones públicas, las redes culturales son capaces de poner en marcha dos procesos significativos y valiosos por sí mismos, más allá de los resultados generados. Por un lado, diversifican e intensifican las relaciones entre desarrollo económico y cultural, a partir de la generación de servicios y bienes culturales que responden a una lógica propia, alternativa a la dicotomía mercado-Estado. Y por otro permiten visualizar información y señales emitidas por la sociedad a las cuales las administraciones públicas difícilmente tienen acceso por las vías convencionales.

De la reflexión teórica al estudio empírico: tres estudios de caso de redes culturales

Con el objetivo de valorar el impacto que puede derivarse de las redes culturales hemos analizado tres casos cuya diversidad nos confiere cierta capacidad de generalización. A continuación presentamos de forma resumida cada una de las redes, centrándonos en los motivos que promovieron su creación, los factores que les han otorgado reconocimiento público y, finalmente, sus limitaciones estructurales y funcionales.

Red Transversal (*Xarxa Transversal*)

Constituida en el 2003, Transversal tiene su origen en la experiencia de la revista del mismo nombre, a partir de un proyecto iniciado en el 1996 por el Ayuntamiento de Lleida con el objetivo de reflexionar sobre la actividad artística y el pensamiento contemporáneo. La revista reivindicaba el equilibrio de la Cataluña interior e impulsaba la capacidad de las ciudades pequeñas y medianas para la creación, producción y difusión de proyectos culturales. Todo ello era reivindicado frente a la centralidad cultural de las grandes ciudades que funcionan como polos de atracción, y que, en muchos casos, dificultan la visibilidad de otros circuitos de programación. Para poder mantener la edición de la revista el Ayuntamiento de Lleida impulsó espacios de encuentro con otros ayuntamientos que permitieron el intercambio de información y la realización de proyectos comunes.

La red Transversal está formada por 14 municipios (medianos y no metropolitanos), y se configura como red pionera en la difusión y la producción de actividades culturales, principalmente relacionadas con las artes visuales y escénicas de creación contemporánea. El objetivo de la red es consolidar una programación cultural de calidad, posibilitando la creación y la coproducción de proyectos entre los municipios que forman el consorcio.

Las dinámicas principales de generación de valor público de la red son básicamente dos. Por un lado, el reequilibrio territorial, ya que a partir de este modelo organizativo se crea una herramienta que busca el contrapeso respecto al clúster cultural que se ha ido conformando en Barcelona, paliando las dificultades de programación y creación y reivindicando la representatividad en la Catalu-

ña interior. Y por otro, la autorreflexión que se produce desde la administración pública, ya que la red está integrada por diversos concejales de cultura y pretende dar respuesta a la dicotomía entre la programación de productos culturales de carácter comercial y la generación y transmisión de valores democráticos.

El mayor reconocimiento que ha tenido Transversal es su capacidad para fomentar la producción creativa sin descuidar la calidad. La red cubre un espacio donde no llegan ni la organización de la industria ni las iniciativas de los municipios a título individual.

No obstante, como reto de futuro queda pendiente la reflexión compartida del papel de la cultura y sus políticas en los municipios no metropolitanos. Transversal busca influir en la definición y el diseño de las tendencias de futuro de los centros artísticos, posicionándolos de esta manera no únicamente como un lugar donde se distribuye el conocimiento, sino también como un punto de encuentro del conocimiento en sí mismo, enriqueciendo así la conceptualización de los centros culturales como nodos articuladores de la sociedad de la información.

Red Artibarrí

El origen de esta red se remonta al 2001 cuando la Fundación Jaume Bofill organizó las jornadas «Jóvenes e inclusión social» con el objetivo de establecer un diálogo sobre proyectos artísticos y educativos dirigidos a jóvenes en riesgo de exclusión. A partir de estas jornadas comenzaron los encuentros entre profesionales que buscaban reflexionar sobre esta temática.

Cuatro años más tarde diferentes asociaciones (actualmente 16) se constituyeron como red con el objetivo de interrelacionar conocimiento, optimizar esfuerzos, plantear objetivos de carácter comunitarios y generar una hoja de ruta conjunta para dar más visibilidad a la intervención socio-cultural. Sus principios base de actuación son la transversalidad, el comunitarismo, la participación y la calidad.

Algunos de los valores en los que se sustenta Artibarrí son la democracia cultural, (basada en el acento educativo de los proyectos que impulsa la red), la priorización del proceso respecto al producto, la vinculación territorial y el trabajo de proximidad, así como la promoción de la vida comunitaria. Se promueve la creatividad y el

arte como herramientas de transformación individual y colectiva y como recursos para mediar entre los individuos y su entorno.

Dos grandes aspectos han sido reconocidos en la actividad de Artibarrí. El primero, la capacidad de análisis de la temática que aborda la red y sus diversas asociaciones, ya que su trabajo incluyó la realización de diversos estudios significativos en este ámbito. Y el segundo, su capacidad para impulsar, con el apoyo del gobierno de la Generalitat, una convocatoria de ayudas públicas destinada a la intervención social comunitaria.

Cabe destacar la dificultad para sostener un modelo de organización de carácter horizontal, basado en la interdependencia voluntaria, pues requiere la implicación activa y constante de sus miembros en las tareas de coordinación y comunicación.

European Network of Cultural Centres (ENCC)

La ENCC, constituida oficialmente en 1999, surge de la necesidad de vehicular y generar intercambio cultural entre los países europeos a través de sus centros culturales independientes. La cooperación informal entre los centros culturales europeos se inició en 1994 y se formaliza con el impulso de una red de centros culturales independientes de Bélgica y la captación de fondos estructurales de la Comisión Europea.

El objetivo principal es constituir una plataforma de representación que impulse la actividad artística y sociocultural, así como el diálogo, el conocimiento y el intercambio de experiencias entre centros culturales europeos.

Son dos los aspectos fundamentales de esta red. En primer lugar, una estructura global que busca un impacto local estimulando la capacidad individual de cada uno de los centros. Las estrategias de comunicación cultural global ofrecen recursos a los miembros de la red para enfrentar los retos de la cultura a nivel local. Y en segundo lugar, se trata de una red de redes, que coordina más de 2.000 centros y redes nacionales que los representan. Por lo tanto, se ha potenciado que los centros culturales de diversos países y regiones dialoguen entre ellos para que sean susceptibles de crear una red global y consolidar una voz unificada.

No obstante, ENCC todavía no dispone de la legitimidad que necesita para desarrollar sus objetivos, ya que los centros de Europa

del Sur y del Este están infrarepresentados. Otro reto consiste en conseguir una estabilidad dentro de la propia administración para llegar a una gestión de los proyectos a largo plazo.

TABLA 1
CUADRO RESUMEN DE LAS APORTACIONES DE CADA RED

Red	Valor público y aspectos significativos
Red Transversal	Reequilibrio territorial Autorreflexión desde la administración pública
Red Artibarrí	Democracia cultural Creatividad y expresión artística Participación
European Network of Cultural Centres	Estructura global, impacto local Red de redes, nuevas fronteras

Fuente: elaboración propia.

Impacto y valor público de las redes culturales: singularidades, limitaciones y retos

Una vez presentada la red como paradigma de organización contemporánea, dos aspectos resultan centrales y al mismo tiempo abiertos al debate. En primer lugar, es necesario considerar el papel de las redes en el advenimiento de la sociedad informacional. Para autores como Castells (Castells, 2004), la sociedad red está más condicionada por la lógica relacional de la red (en tanto que entidad abstracta), que no por los intereses (económicos, políticos, culturales) presentes dentro de ella.

En segundo lugar, las redes adquieren centralidad en las transformaciones de la sociedad informacional. Las expresiones culturales quedan bajo la mediación predominante de las redes electrónicas de comunicación. Este es un proceso que condiciona a su vez la aparición de nuevas dinámicas de gobernanza, donde los estados nación operan como nodos centrales de una amplia red institucional de relaciones intergubernamentales, compartiendo soberanía y capacidad de decisión con instituciones y organizaciones supranacionales, regionales, locales, así como no gubernamentales.

Por lo tanto, un análisis de los efectos de las redes culturales debe valorar este modelo de interacción social por las ideas que se generan y por los procesos que se desarrollan a través del mismo. Así, recuperando cuestiones fundamentales en el debate actual sobre la aportación de las redes, y centrándonos en su impacto y valor público como organización, analizamos tres grandes cuestiones:

Las redes culturales como complemento de las instituciones tradicionales más estables del Estado, el mercado y la sociedad civil

Existe un amplio consenso a la hora de afirmar que los atributos característicos de las redes, su horizontalidad, la diversidad de sus miembros y su carácter más abierto y adaptable hacen de ellas un medio ideal para llegar allí a donde las instituciones más estables de la sociedad no son capaces de hacerlo. De hecho, analistas como Yúdice (Yúdice, 2003) afirman que, inevitablemente, las redes complementan de forma efectiva las instituciones estatales, el mercado y determinados segmentos de la sociedad civil.

En el caso anteriormente expuesto de la red Artibarri, que suma las singularidades de las diversas entidades y funciona como altavoz de las necesidades detectadas, comprobamos que determinados diálogos con la administración pública singularizan la intervención de las redes en materia de intervención social. La red ha colaborado con la Generalitat de Cataluña para enmarcar los criterios de valoración de una nueva convocatoria de oferta pública de ayuda destinada al ámbito de la intervención social comunitaria.

Por su parte, la red Transversal ejemplifica una dinámica donde las redes no solo son complementos de las instituciones públicas, sino que pueden representar una transformación de las prácticas centrales de la gestión pública de la cultura. Transversal impulsa la producción de nuevas propuestas en el ámbito de la creación y la cultura contemporáneas, optimizando los recursos materiales y humanos que cada uno de los municipios destina a ello. Lo que hace la red es asegurar una oferta de proyectos diversos que los integrantes de la red pueden escoger e incorporar a su programación. En la red se comparten ideas, presupuesto, financiación, material, servicio y personal, generando economías de escala que acaban transformando las políticas.

La promoción de la creatividad en el terreno de las artes y la cultura

Las redes culturales trasnversales han desarrollado un papel importante en relación a la promoción de la creatividad. La articulación de diversos agentes y espacios del arte y la cultura, implicando simultáneamente a diferentes sectores (tradicionales, populares, cultos, digitales, etc.) crea un terreno propicio para la innovación. De esta manera se conectan procesos de nuevo formato con expresiones más tradicionales y, en definitiva, emergen nuevos espacios de encuentro, así como nuevas maneras de hacer y de organizarse. Las ventajas de la organización reticular en cuanto al acceso a una información que circula de forma rápida y fluida abren un conjunto de posibilidades antes inaccesibles.

En términos de creación y comunicación cultural, la dinámica reticular genera las condiciones idóneas para asimilar y trabajar con una idea de la cultura entendida como un espacio abierto, dinámico, flexible, en constante mutación y redefinición. Si las formas y los contenidos culturales podían verse jerárquicamente controlados, a partir de la homogeneización que establecen diversas instancias de poder sobre los canales de creación y comunicación cultural, la red constituye una barrera difícil de franquear.

En este sentido, conocer y dialogar con los homólogos es un clave para la revisión y renovación del pensamiento. Por otro lado, la creatividad también se expande hacia dentro, es decir, hacia la forma de organización que se genera desde las redes culturales en sí mismas. De forma más concreta, es importante destacar ENCC, una red de redes, conformación y concepción que incluso invita a repensar los niveles organizativos.

Finalmente autores como van Heur (2009) han indagado en el papel que juegan los clusters culturales como prerrequisito espacial para la creatividad cultural. En un contexto de globalización, argumenta, donde casi todo el mundo puede tener acceso al conocimiento codificado, la producción de ideas y procesos innovadores dependen sobre todo del conocimiento tácito. A diferencia del conocimiento codificado, el tácito no «viaja» fácilmente, ya que no puede ser expresado en signos (imágenes, textos, etc.), sino que se basa en la experiencia y el contacto directo, y es asimilado de forma óptima en condiciones de proximidad espacial.

Redes y espacio urbano: la dinamización del territorio y la exploración de nuevas vías de desarrollo económico

En la década de 1990 la organización en red ha sido extensamente analizado como el modelo emergente para el crecimiento económico (Capello, 2000). En una época de continuas innovaciones, de cambios tecnológicos y de fracasos evidentes en las organizaciones tradicionales del mercado, la red se ha convertido en el paradigma de referencia, también para las organizaciones culturales. Hemos visto como Transversal, Artibarri y ENCC diversifican y profundizan las relaciones entre cultura y desarrollo económico a partir de la generación de servicios y bienes culturales que responden a una lógica propia y diferente de la que existía hasta ahora.

De hecho, las organizaciones-red en el campo cultural funcionan como un factor clave para el desarrollo territorial dentro de un contexto global. Transversal se define a sí misma como una entidad formada por miembros de ciudades no metropolitanas y medianas, que buscan proteger y equilibrar el territorio mediante una cierta descentralización de la actividad cultural, contrapesando así la dinámica de concentración ejercida por la ciudad de Barcelona.

Aunque la dimensión económica está muy presente en las redes culturales, estas no deben ser confundidas con simples lobbies o grupos de interés. Mientras estos parten de una definición estrecha de objetivos y horizonte temporal, las redes están diseñadas para cooperar a largo plazo (Mandujano, 2006), a partir de objetivos compartidos y que incorporan valor público. Por otro lado, las redes culturales tampoco deben ser confundidas con los llamados clusters culturales. Según Van Heur (2009: 1531), una de las diferencias fundamentales entre ambos es que los clusters tienden a producir dinámicas de carácter más empresarial, lo que conlleva más competitividad y menos cooperación real entre los actores.

Conclusión: La organización red (cultural) como paradigma organizativo de las nuevas realidades que surgen del contexto socio económico actual

A partir de la década de 1980, en un contexto marcado por el fenómeno de la globalización, se ha ido haciendo cada vez más destacable

la reconfiguración y la transformación de las instituciones dentro del campo de la cultura. La globalización desdibuja las líneas entre actores públicos y privados, entre lo global y lo local, y relaciona ampliamente estos mundos. Las fronteras se desvalorizan en algunos aspectos y resultan más importantes en otros. De manera que el carácter transnacional de las redes, y los elementos simbólicos que comporta la cultura, hacen de las redes culturales un elemento singular en la llamada diplomacia pública.

Por lo tanto, como hemos ido expresando, este tipo de organización incentiva la participación de los diversos actores fomentando la cooperación entre ellos, tanto a nivel local, regional, nacional como internacional. Este fenómeno revierte en los procesos de desarrollo económico, y también en la democratización de la sociedad, incorporando nuevas preocupaciones en las agendas políticas y de gestión de las instituciones.

También es importante destacar que las administraciones públicas pueden encontrar en las redes aquella información o reclamos difícilmente accesibles por las vías convencionales, ya que las redes se relacionan con actores que trabajan fuera del ámbito del Estado y las industrias culturales. Además, apostar por la negociación e interacción con las redes puede resultar fuente de innovación para los gobiernos locales, ya que estas incorporan grupos con menor representación y que buscan tener un peso más significativo.

Por lo tanto, cabe enfocar la organización red, en este caso en el ámbito, como un tipo de organización y experiencia que puede facilitar cambios en la manera de gobernar lo público, impulsar nuevas dinámicas de desarrollo económico y creativo, y actuar de forma más rápida, cooperativa y transversal. La organización red es un escenario para ensayar nuevas iniciativas que permitan traspasar las limitaciones del contexto socioeconómico actual, a través de la mejora del entorno, el progreso social y la promoción de nuevos escenarios de diálogo basados en vínculos más flexibles y horizontales.

II. EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES SOBRE LA TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Eva Alfama y Marta Cruells

Introducción

Si bien las administraciones públicas se organizan fundamentalmente en base a estructuras muy formalizadas, verticales y definidas en función de la especialización sectorial, cada vez más se han ido desarrollando nuevos instrumentos o diseños organizativos que desbordan esta división clásica de la organización pública; instrumentos con los que el sector público pretende dar respuesta a nuevos objetivos políticos y sociales, afrontar la creciente complejidad y fragmentación de las sociedades actuales y satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía (Serra, 2004).

Así, a partir de los años noventa se fueron desarrollando progresivamente otros enfoques de gestión pública más centrados en la consolidación de la capacidad estratégica de las administraciones y en la búsqueda de una mayor eficacia de las políticas públicas, en los que el ámbito local destacó por su protagonismo y capacidad de innovación. En este marco, destacamos el desarrollo de modelos transversales de gestión, entendidos como el fomento de aproximaciones interdepartamentales e integrales a la intervención pública (Brugué, Canal y Payá, 2010).

Con el impulso de la gestión transversal lo que se pretende es transformar en mayor o menor medida la cultura organizativa de las administraciones públicas, y «promover un cambio de fondo que nos ayude a revisar unas organizaciones pensadas únicamente para desarrollar ‘conversaciones verticales’ y a construir otras

donde se produzcan ‘conversaciones laterales’» (Brugué, Canal y Payá, 2010). Con ello, se busca ofrecer respuestas a dos retos que la estructura organizativa clásica de departamentos o sectores no es capaz de resolver: por un lado la aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa de ella; y por el otro la necesidad de disponer de una visión integral e integradora de determinados segmentos de población o temáticas consideradas como prioritarias. Con una gestión transversal se consigue focalizar la atención de la organización en un tema e intensificar la actuación sobre él, así como mejorar la consistencia y la coherencia de la estrategia y la actuación de la organización en relación a esa cuestión (Serra, 2004).

Todo ello implica poner énfasis en los elementos de carácter más estratégico, así como sustituir o complementar el principio de jerarquía y la especialización funcional por el de coordinación horizontal y por la creación de grupos de trabajo multidisciplinares (Ballarin, 2008). Con ello, el seguimiento y la evaluación se convierte en un elemento clave para el éxito de la política, a la vez que ganan centralidad la innovación en los modelos organizativos, y el desarrollo de determinadas competencias y culturas organizativas, que no siempre son las predominantes en la actualidad. En este sentido Herranz y Álvarez (2008), por ejemplo, mencionan la importancia de la flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios, la visión estratégica y de conjunto, la colaboración y el trabajo en equipo, la interdisciplinariedad, la orientación a los resultados, y la facilidad para la gestión de redes de relaciones complejas, tanto internas como externas, con interlocutores diversos y con intereses no siempre coincidentes pero que hay que hacer confluir.

En cualquier caso, la convivencia entre las tradicionales estructuras sectorializadas predominantes y los nuevos componentes de flexibilización transversal ha sido complicada, creando un entorno organizativo en muchas ocasiones hostil; con lo que en general se suele acordar que llevar la transversalidad a la práctica no es una empresa fácil.

Debido a su complejidad intrínseca y a la ambición de sus objetivos, en este campo las políticas de igualdad de mujeres y hom-

bres han destacado por ser pioneras en el desarrollo de este tipo de aproximaciones. De hecho, el mismo concepto de transversalidad aplicado a las políticas públicas se impulsa desde el campo de las políticas de igualdad de género a principios de los años noventa y se internacionaliza bajo el nombre de *Gender Mainstreaming*¹ (o *mainstreaming* de género); que en el ámbito español se ha traducido generalmente por transversalidad de género. Asimismo, no hay que olvidar que las administraciones locales históricamente han tenido un gran protagonismo en este ámbito, creando los primeros servicios de atención a las mujeres, y constituyendo un laboratorio de experiencias de intervención muy prolífico a partir del cual posteriormente se han generalizado muchas propuestas. Por todo ello, la experiencia acumulada por las políticas locales de género aporta valiosos elementos para el debate y la reflexión alrededor de esta cuestión.

Las políticas de igualdad de mujeres y hombres y la estrategia del *Gender mainstreaming*

La estrategia del *mainstreaming* o transversalidad de género parte del reconocimiento de que las prácticas institucionalizadas del propio Estado contienen un sesgo de género que contribuye a reproducir la desigualdad entre mujeres y hombres a menos que se incorpore activamente el principio de la igualdad. Por lo tanto no es suficiente con un compromiso retórico con la igualdad sino que se debe revisar el conjunto de las políticas públicas para corregir este sesgo.

Se pretende cambiar la tendencia de que las políticas de igualdad se centren solo en desarrollar acciones positivas y específicas *ad hoc* —en muchos casos dirigidas a las mujeres— orientadas a

1. Este concepto se lanzó en el marco de IV Conferencia sobre la mujer de Naciones Unidas que se celebró en Beijing el año 1995 como propuesta práctica para superar tanto la enorme resistencia al cambio de las dinámicas de la desigualdad entre mujeres y hombres, como las limitaciones de los enfoques de intervención previos: las leyes que garantizan la igualdad formal y el desarrollo de políticas específicas y las acciones positivas dirigidas a los colectivos de género más desfavorecidos para garantizar así la igualdad de oportunidades y/o de resultados.

la compensación de los *efectos* de la desigualdad; para que estas incidan también y muy especialmente en los procesos e instituciones públicas y privadas donde esta desigualdad *se produce*. De esta manera se plantea que es imprescindible no solo desarrollar acciones específicas contra la desigualdad sino también incidir en el conjunto de la maquinaria de las políticas públicas —la corriente principal de las políticas. De ahí la terminología de *gender mainstreaming*: se pretende que la igualdad de género forme parte de la agenda política principal y la modifique, en lugar de ser un añadido.

La aplicación práctica del *mainstreaming* o transversalidad de género se ha centrado en dos ámbitos principales. Por un lado, la asunción —no solo en las declaraciones políticas sino también en la práctica— del principio de igualdad de género como una responsabilidad pública central y como un elemento que organice las políticas públicas; por otro lado, se plantea que esto no será posible sin introducir cambios importantes en la cultura institucional y en los procesos y estructuras de las administraciones públicas. Estos cambios van desde la formación y concienciación de los y las *policy makers*, a la introducción en el proceso de personas expertas, el desarrollo de herramientas analíticas, la creación de mecanismos de cooperación horizontal o la apertura del abanico de actores participantes. Se trata, por tanto, de un primer objetivo de carácter estratégico y sustantivo, y de un segundo objetivo más instrumental, dedicado a hacer posible el anterior.

La transversalidad de género, en consecuencia, se define como una estrategia ambiciosa, con un fuerte contenido político y muy centrada en procesos planificados de cambio institucional. Por todo ello se ha traducido en la elaboración y difusión de una notable pluralidad de innovadoras herramientas metodológicas y organizativas dirigidas a impregnar al conjunto de las administraciones públicas de una nueva forma de hacer y de unas nuevas prioridades políticas más inclusivas.

En este sentido, desde nuestro punto de vista es en el campo de las políticas de igualdad de género donde se ha desarrollado la acepción más ambiciosa, transformadora y política del concepto de transversalidad: se pretende incorporar un contenido o valor para que este impregne todas las actuaciones de los poderes pú-

blicos. Una interpretación similar se ha realizado en ocasiones, en el ámbito de las políticas ambientales en general y las Agendas 21 en particular (la sostenibilidad como corriente principal). Contrasta en cambio, con la visión que predomina en muchos otros programas, donde el enfoque transversal se utiliza fundamentalmente con un carácter más instrumental:² la transversalidad se utiliza para promover «estrategias corporativas» (para promover determinadas lógicas de trabajo en las organizaciones públicas: de calidad, gestión integrada, RRHH, comunicación corporativa, etc.), o bien en función de lógicas de «grupos poblacionales»³ (Brugué, Canal y Payá, 2010).

A nivel europeo, podríamos decir que el impulso de la estrategia del *gender mainstreaming* ha tenido un desarrollo relevante, con experiencias más fructíferas en la Comisión Europea, en países del norte y centro de Europa y recientemente también en algunos puntos del Estado español como el País Vasco, Andalucía y Cataluña. A nivel local, nos encontramos con que diferentes leyes, programas e informes internacionales, estatales y autonómicos⁴ influyen nota-

2. En otro momento (Alfama y Cruells, 2009) se ha abordado más detenidamente el debate alrededor de las implicaciones políticas de estas diferentes concepciones de transversalidad, discutiendo sobre su alcance transformador y los límites con que se han encontrado este tipo de políticas.

3. Consideramos que en general la mayor parte de los planes transversales dirigidos a colectivos específicos (juventud, tercera edad, etc.) si bien suelen desarrollar una aproximación instrumental a la transversalidad, no necesariamente tiene por qué ser así. Los primeros planes dirigidos a las mujeres podrían también entrar en esta categoría; sin embargo, en el momento en que se pretende incorporar la perspectiva de género en el conjunto de la actuación pública se va un paso más allá. También los planes dirigidos a las personas inmigrantes o con discapacidad, por ejemplo, en la medida que no tengan un carácter estrictamente asistencial y de coordinación de actuaciones sino que se centren en introducir los valores de la igualdad, la diversidad, la accesibilidad universal, etc., necesariamente deberán tomar una perspectiva más sustantiva de la transversalidad.

4. Para citar algunos ejemplos, el Tratado de Ámsterdam de 1999, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW) y el Protocolo Facultativo de 1999, la Declaración Mundial de la IULA sobre las Mujeres en el Gobierno Local (1998), las diferentes directivas, recomendaciones y resoluciones de la CE, la Constitución Española de 1978, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, la Ley orgá-

blemente en el desarrollo de las políticas de género; sin olvidar el peso específico que ha tenido y sigue teniendo movimiento feminista y de mujeres en el ámbito municipal. Todos estos elementos, en definitiva, permiten que las políticas locales dispongan hoy de un contexto más idóneo para incluir de forma efectiva el principio de igualdad de género en sus políticas y en su propia organización administrativa.

Para que así sea, no obstante, los municipios necesitan herramientas metodológicas que ayuden a concretar cómo se debe aplicar este principio, así como a detectar y combatir las resistencias que surgen durante el proceso. En este sentido, se han venido desarrollando diversos tipos de diagnósticos del grado de inclusión del principio de igualdad en el conjunto de la administración y de las políticas municipales con el objetivo de favorecer posteriormente el proceso de diseño e implementación de las líneas de actuación necesarias para la transversalización de la igualdad.

El modelo analítico para el seguimiento de la transversalidad

A continuación expondremos, a modo de ejemplo, el modelo analítico elaborado para el Ayuntamiento de Barcelona. Con el objetivo de impulsar una estrategia de *mainstreaming* de género clara y adaptada a su contexto municipal, el gobierno local encargó la realización de un diagnóstico en el que se pudiera valorar el grado de incorporación del principio de igualdad existente en el conjunto del ayuntamiento —tanto en las gerencias y direcciones sectoriales, como en las estructuras territoriales y los institutos autónomos vinculados al consistorio.

Consideramos que este modelo analítico, construido a partir de la trayectoria histórica de las políticas de igualdad de género

nica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, los diferentes planes de igualdad promovidos en los últimos 30 años, la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad de 2004, el Estatut de Autonomía de Cataluña de 2005 en el ámbito catalán, etcétera.

y de las lecciones teórico-prácticas desarrolladas en la literatura académica,⁵ tiene un relevante potencial de transferibilidad hacia otros ámbitos de política pública que asimismo tengan un carácter transversal.

Como ya se ha apuntado anteriormente, en el éxito de las políticas transversales en general, y de la política de igualdad de género en particular, son claves dos elementos: la incorporación de los contenidos de igualdad en los objetivos de las políticas públicas y la transformación de la cultura institucional y en los procesos y estructuras de las administraciones públicas. Por ello estos dos aspectos (contenidos y procesos) devienen también el centro de la herramienta diagnóstica que presentamos, y se despliegan en cinco dimensiones fundamentales, que a su vez se concretan en diversas variables o temas de análisis.⁶

Así, para valorar hasta qué punto se incorporan —de forma prioritaria y no periférica— los objetivos de la igualdad en la corriente principal de las políticas deberemos analizar tanto los *contenidos* de las políticas como los *recursos* dedicados a la igualdad; mientras que para valorar la transformación de los procesos políticos y administrativos, nos centraremos en la introducción del *conocimiento* con enfoque de género, el desarrollo de *estructuras y mecanismos de coordinación*, y por último la implantación de instrumentos de *información, análisis, seguimiento y evaluación* con perspectiva de género.

Presentamos en la página siguiente una tabla de síntesis con las dimensiones y variables de análisis a contemplar para este tipo de diagnóstico aplicado al campo de las políticas de género, que posteriormente desarrollamos brevemente.

5. Ver, por ejemplo: Braithwaite (2005), Beveridge y Shaw (2002), Daly (2005), Bacchi y Eveline (2003, 2005), Lombardo (2005), Jahan (1996), Kantola y Squires (2012), Mósesdóttir y Erlingsdóttir (2005), Rees (2005), Squires (2005), Verloo (2005), entre otras.

6. Este desarrollo de dimensiones y variables podría incorporar otros aspectos e incluso ser mucho más extenso, pero por razones prácticas se optó por focalizarlo en estos pocos aspectos, pues consideramos que realmente constituyen las palancas que van a llevar a una efectiva implantación de la transversalidad.

TABLA 1
VARIABLES DE ANÁLISIS

Ámbitos	Dimensiones	Variables de análisis
Objetivos políticos	Contenidos	<p>Inclusión de la igualdad en los temas de que se ocupa la política.</p> <p>Inclusión de la igualdad en los objetivos principales de la política.</p> <p>Inclusión de la igualdad en los elementos formales: inclusión de un lenguaje no sexista en los textos, mensajes y documentos específicos del Ayuntamiento.</p> <p>Acciones y medidas formuladas y/o desarrolladas que incorporen la igualdad.</p> <p>Grado de abertura para introducir y priorizar el objetivo de la igualdad de género entre los objetivos principales de la política en cuestión.</p>
	Recursos económicos (humanos y materiales)	<p>Recursos humanos y materiales dedicados a las políticas de igualdad de género.</p> <p>Presupuestos públicos que vienen acompañados de un informe de impacto de género.</p> <p>Existencia de cláusulas de igualdad de género en los pliegos de contratación y en la normativa de les subvenciones, becas y ayudas.</p> <p>Existencia de un plan de igualdad interno y/o de criterios de igualdad en la gestión de los recursos humanos.</p> <p>Apertura para una mayor inclusión de la igualdad de género en la distribución de los recursos humanos y materiales.</p>
Cultura institucional y procesos y estructuras administrativas	Experticia	<p>Formación interna en igualdad de género y sus implicaciones.</p> <p>Inclusión de contenidos sobre el principio de igualdad de género en los temarios de algunos procesos de selección de trabajo público.</p> <p>Existencia de herramientas metodológicas sobre como incorporar la perspectiva de género.</p> <p>Inclusión de personas expertas en igualdad de género en las estructuras de definición y despliegue de la política.</p> <p>Inclusión de personas expertas en igualdad de género y/o de entidades que trabajen por la igualdad de género en los procesos de consulta y participación.</p> <p>Percepción de la necesidad de formación o herramientas en igualdad de género.</p> <p>Grado de abertura para impulsar una mayor experticia en igualdad de género.</p>

Ámbitos	Dimensiones	Variables de análisis
Cultura institucional y procesos y estructuras administrativas	Estructuras y mecanismos de coordinación	<p>Existencia de agentes de igualdad y/o personas expertas contratadas.</p> <p>Existencia de unidades de igualdad en los diferentes sectores y ámbitos territoriales.</p> <p>Existencia de estructuras de coordinación que trabajen la igualdad de género.</p> <p>Existencia de posibles estructuras informales de coordinación alrededor del impulso de la igualdad.</p> <p>Participación del organismo de igualdad de género en estructuras de coordinación no específicamente dirigidas a la igualdad de género.</p> <p>Percepción de la necesidad de un mayor peso y de un rol más activo del organismo de igualdad en la coordinación y promoción de la igualdad de género.</p> <p>Grado de apertura respecto al fomento de este tipo de trabajo colaborativo e interdepartamental.</p>
	Instrumentos de información, análisis, seguimiento y evaluación	<p>Desagregación por sexo sistemática en la producción y explotación de datos.</p> <p>Creación de indicadores de género.</p> <p>Existencia de diagnósticos de los principales ámbitos de desigualdad de género.</p> <p>Incorporación sistemática del análisis de las diferencias de género en los diagnósticos.</p> <p>Inclusión de criterios de igualdad de género en los sistemas de evaluación existentes.</p> <p>Incorporación de informes de impacto de género en la normativa.</p> <p>Inclusión de informes de impacto de género en los diferentes planes de las políticas públicas del Ayuntamiento.</p> <p>Apertura para una mayor inclusión de la igualdad de género en este tipo de instrumentos.</p>

Fuente: elaboración propia.

1) Respecto a los *contenidos* de las políticas públicas, en este ámbito se pretende trabajar alrededor del replanteamiento de los objetivos de todas las políticas públicas, con el fin de corregir el sesgo de género que en general se da y que contribuye a reproducir la desigualdad; lo que incluye también una atención continuada a las necesidades específicas de los grupos más afectados por la desigualdad de género. Así pues el diagnóstico debe poder captar hasta qué punto la igualdad está presente en la definición y la priorización

de los objetivos políticos de todos los ámbitos sectoriales, así como qué concepto de igualdad⁷ es el que se está desarrollando.

La literatura comparada relativa al *mainstreaming* de género ha señalado la dificultad para impulsar una transformación real en la agenda política y en las prioridades de las políticas públicas, mostrando que si bien se ha avanzado considerablemente en incorporar nuevos temas e intervenciones en la agenda (en especial acciones dirigidas a las mujeres) el cambio efectivo de las prioridades políticas globales es mucho más lento y genera enormes resistencias (Braithwaite, 2005). Por lo tanto, en este ámbito es relevante valorar: ¿Cuál es el concepto/s de igualdad de género con el que se trabaja? ¿Cómo se asume este principio y cómo se implementan políticas dirigidas a conseguir este objetivo? Para ello se analizaron los diferentes programas planteando cuestiones del tipo:

- ¿Cuál es la igualdad deseada, en qué aspectos se concreta (en el acceso al empleo, en el ámbito doméstico, en las opciones personales...)? ¿Con qué intensidad se persigue (desde una perspectiva de igualdad de trato, de oportunidades, de resultados, como equivalencia, como reconocimiento de otra forma de estar en el mundo, etc.)?
- ¿Qué tipo de acciones se desarrollan?
- ¿Qué sujetos se incluyen en las diferentes temáticas?⁸ ¿Se toma en cuenta la diversidad por razón de edad, origen, orientación sexual, etc.? ¿en qué temáticas y de qué manera?

7. El problema de la desigualdad es uno de los más controvertidos en nuestra sociedad. La literatura internacional sobre las políticas de género ha señalado cómo no todos los conceptos de igualdad de género son igualmente transformadores, así como la habitual tendencia a que se desarrollen precisamente las concepciones con menor potencial de cambio. Ver, por ejemplo, Braithwaite, 2005, Beveridge y Shaw, 2002, Daly, 2005, Eveline y Bacchi, 2005, Mósesdóttir y Erlingsdóttir, 2005, Rees, 2005, o Alfama y Cruells, 2009.

8. Se suele considerar que cuando las políticas de igualdad de género centran excesivamente sus actuaciones en las mujeres esto va en detrimento de su capacidad de transformación. La propia trayectoria histórica de las políticas de igualdad es de hecho un proceso en que se ha pasado de orientar la intervención fundamentalmente hacia las mujeres, a la voluntad de intervenir en las estructuras sociales, ya sean públicas, empresariales o sociales; así como a la pretensión de modificar también las actitudes y comportamientos masculinos, a la vez que se van incorporando otros colectivos marcados por las relaciones de género (las personas homosexuales y transexuales).

- ¿Hasta qué punto se pretende incidir en las estructuras e instituciones sociales, tanto públicas como privadas?
- ¿Hasta qué punto la asunción del objetivo de igualdad de género conlleva cambiar la agenda y replantear el resto de intervenciones o más bien se asumen nuevas intervenciones sin revisar las ya existentes?

Además de analizar si se ha incluido la perspectiva de género y cómo se ha hecho en el resto de políticas del ayuntamiento, analicemos también cuáles son las nociones de igualdad y de ciudadanía presentes en otras políticas municipales (de servicios sociales, de inmigración, de educación, etc.) para valorar así hasta qué punto se establecen sinergias y de qué forma se podría llegar a incorporar la perspectiva de género como un eje transversal de todas las políticas del Ayuntamiento. De esta manera también se toman en cuenta los puntos de encuentro y las posibilidades de diálogo, así como se detectan programas e incluso planteamientos sustanciales de algunas políticas que aunque no incorporen explícitamente una perspectiva de género en su formulación, sí se despliegan en medidas y/o parten de premisas que mediante una vía pragmática consiguen el objetivo la igualdad de género.

2) En segundo lugar, este proceso de priorización de los objetivos políticos de la igualdad también se puede rastrear mediante la valoración de los *recursos humanos y materiales* que se dedican.

Como bien señala Serra (2005) la implantación de un proyecto transversal sin la concreción y dedicación de recursos humanos y materiales adecuados es altamente contraproducente. La disponibilidad de recursos es pues un elemento indispensable para no caer en una inclusión de la perspectiva de género de carácter exclusivamente retórico y sin efectos prácticos.

Se debe monitorizar por tanto que se dediquen recursos específicos a este impulso y que se incorporen criterios de igualdad en los instrumentos de definición, organización y gestión de los recursos públicos —como serían la elaboración de los presupuestos públicos, la política de contratación o la de recursos humanos—.

3) En cuanto a los cambios en las dinámicas institucionales y administrativas, un elemento clave es la introducción de la *expertise en género* en los procesos de decisión política y de implemen-

tación de políticas públicas; es decir, garantizar el conocimiento específico sobre qué implica la perspectiva de género y cómo se debe materializar en la práctica. Para garantizar la inclusión de este conocimiento en los procesos políticos se suelen desarrollar diversas estrategias:

- La formación de los *policy-makers* y de los actores normalmente implicados, para promover su conocimiento y sensibilidad respecto las desigualdades de género y facilitar la implementación de buenas políticas de igualdad de género.
- La introducción de estructuras específicas, referentes expertas en género y/o herramientas metodológicas en la propia estructura y dinámica administrativa (unidades o agentes de igualdad, protocolos, *checklist*, guías metodológicas...).
- La introducción de personas expertas y/o asociaciones o movimientos sociales implicados en la materia en los procesos de consulta y decisión.

4) Otra línea de actuación fundamental en aras de conseguir el cambio institucional es la potenciación de las *estructuras y mecanismos de coordinación y de cooperación horizontal e interdepartamental*. Esta cooperación se puede producir de forma centralizada o descentralizada, y de forma multilateral o bilateral. Es decir, a través de estructuras de seguimiento y coordinación de las políticas de género impulsadas por las Consejerías o organismos responsables de la igualdad (como sería una comisión interdepartamental específica por ejemplo) o bien mediante la participación de estos organismos de igualdad y/o grupos de expertos/as en el resto de estructuras de gobierno y de procesos de decisión y elaboración de políticas públicas. El modelo centralizado es el que más se ha aplicado en los países europeos, en Cataluña y en el resto del Estado Español, a pesar de que la Ley de Igualdad de 2007 en teoría promueve en mayor medida el modelo descentralizado mediante, por ejemplo, la creación de unidades de igualdad en todos los departamentos sectoriales desde los cuales se impulsan las políticas públicas.

En este ámbito pues lo relevante sería captar las dinámicas formales e informales de cooperación y coordinación alrededor de las temáticas relacionadas con la igualdad.

5) Finalmente, los *instrumentos de información, análisis, seguimiento y evaluación* son esenciales para la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo de la política pública, desde su diagnóstico y diseño hasta su implementación y evaluación.

Dada la complejidad de la incorporación de esta perspectiva, su carácter estratégico, y la necesidad que tiene de gestionar la implicación de actores muy numerosos y de muy diverso tipo, este tipo de instrumentos devienen fundamentales para una buena gestión de la transversalidad.

En esta línea, existen herramientas ya bastante consolidadas, aunque prácticamente inexistentes a nivel local, —y muchas de ellas respaldadas por las distintas leyes de igualdad estatal y autonómicas— como la evaluación *ex ante* de las normativas (que se concretan en los informes de impacto de género), la introducción de la perspectiva de género en las bases de datos estadísticos y los indicadores que utilizan las administraciones públicas para la planificación y seguimiento, la disponibilidad de diagnosis con perspectiva de género, la realización de evaluaciones que incluyan criterios de género (para garantizar que no se pueda valorar positivamente ninguna política que contribuya a aumentar la desigualdad), para poner algunos ejemplos.

Resultados y conclusiones para los municipios

El diagnóstico realizado en el Ayuntamiento de Barcelona a partir del modelo analítico expuesto nos permitió ver el grado de inclusión del principio de igualdad de género en el conjunto de la administración, a través de evaluar el grado de implantación de algunos elementos que consideramos que actúan como palancas clave en el despliegue de la transversalidad de género. En este sentido, en el caso analizado comprobamos que, en general, la implementación de este conjunto de actuaciones era débil. Concretamente, de las cinco dimensiones del modelo analítico una presentaba un grado de incorporación prácticamente nulo, dos alrededor de un nivel bajo y, finalmente, solo dos estaban en un nivel entre bajo y medio. Así es que, a pesar de que sí pudimos detectar que se había desarrollado a lo largo de los últimos 30 años un cierto trabajo puntual de incorporación de la perspectiva de

género, no se había desplegado una clara estrategia de inclusión del principio de igualdad de género en todas sus políticas sectoriales y territoriales ni en las dinámicas administrativas.

De este diagnóstico surgen, a su vez, algunas recomendaciones concretas de gran interés para impulsar el *mainstreaming* de género en un futuro próximo en el ámbito municipal, las cuales exponemos brevemente a continuación a modo de cierre:

- Fomentar y crear espacios comunes de aprendizaje de otras experiencias de trabajo transversal sobre la dimensión más operativa de la gestión pública de la transversalidad con, por ejemplo, Planes de Trabajo para la inmigración o con las Agendas 21, etc.
- Aumentar los recursos económicos y humanos destinados a las políticas de igualdad de género e inclusión progresiva de presupuestos públicos con perspectiva de género
- Impulso de planes de igualdad de género en el marco de la política de recursos humanos de todas las administraciones municipales
- Impulsar la implementación de estructuras de coordinación y cooperación entre los distintos actores y departamentos de la administración municipal de carácter innovador y funcional en base a cada contexto (intentando no reproducir per se estructuras que se utilizan en otros municipios)
- Consolidar la cooperación entre aquellas políticas municipales que integren el principio de igualdad en general y el de género en particular.
- Evaluar la efectividad de toda política municipal en función de un criterio de igualdad de género, partiendo de la base de que ninguna política puede ser efectiva mientras aumente sistemáticamente la desigualdad entre mujeres y hombres.
- Promover en mayor medida la asunción de un rol de coordinación, asesoramiento y evaluación de las áreas de igualdad de género municipales para garantizar que el conjunto del consistorio municipal incorpora y ejecuta el objetivo de la igualdad de género en su área sectorial y territorial.
- Garantizar una incorporación sistemática y permanente de la experticia en igualdad de género en el ámbito municipal.

Más allá del ámbito de las políticas de género, no obstante, lo realmente importante aquí no es tanto el resultado del análisis de la situación de un ayuntamiento en concreto sino el hecho de que la realización de un diagnóstico similar al que describimos puede permitir dar cuenta de cómo evolucionan los elementos claves en el éxito de la transversalidad en cualquier administración y en cualquier política de carácter transversal: identificando las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes implicados; monitorizando los procesos de cambio institucional y detectando las resistencias e inercias organizativas; y finalmente valorando cómo se van incorporando los valores y objetivos políticos.

Una mirada focalizada en el cambio institucional y en la concreción de los objetivos políticos, por lo tanto, es un elemento ineludible de cualquier política que se pretenda transversal —ya sea en relación al género o en otros ámbitos—. Para conseguir potenciar los elementos transversales y mejorar su difícil convivencia con las estructuras sectorializadas y especializadas predominantes, esperamos que la propuesta analítica que hemos presentado brevemente en este capítulo pueda ser útil y dar algunas pistas tanto para su evaluación y seguimiento como para su diseño y formulación.

Partiendo de las políticas de género, pues, se ha hecho el esfuerzo de identificar las palancas clave en la promoción de la transversalidad, conceptualizándolas en ámbitos, dimensiones y variables o temas a tener en cuenta. La tabla presentada anteriormente sintetiza todos estos elementos, que se podrían adaptar, si acaso, a las especificidades de cada ámbito sectorial, administración o política pública, aunque a la postre las dimensiones clave para promover políticas estratégicas no son en nuestra opinión sino las que hemos identificado: los contenidos, los recursos, el conocimiento, la información y las relaciones.

III. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Quim Brugué, Silvia Biosca y David Vílchez

Introducción

La necesidad de profundizar y reinventar la democracia ha sido una constante durante las dos últimas décadas. Durante este período, ha sido habitual afirmar que nunca habíamos disfrutado de tanta y de tantas democracias; aunque, simultáneamente, también reconocíamos que nunca su funcionamiento había sido tan deficiente y había suscitado tantas insatisfacciones. Bajo estas premisas, los municipios catalanes han sido pioneros en iniciativas de innovación democrática. La participación ciudadana ha estado de moda y ha permitido acumular un amplio conjunto de experiencias, las cuales, además, han sido analizadas y evaluadas desde diversos ámbitos académicos (Pindado, 1999, Subirats et al., 2001, Merino 2003, Brugué et al., 2003, Parés, 2009).

La relación entre democracia, participación y municipios ha sido, pues, un fructífero campo de trabajo durante los últimos años, pero lo ha sido de una manera sesgada. Conocemos muy bien lo que ha sucedido en muchas de las ciudades de Cataluña, incluso en algunos pueblos de cierto tamaño, pero desconocemos cómo ha funcionado la democracia y la participación ciudadana en los pequeños municipios (Parés et al., 2006). Este es un sesgo relevante, ya que el llamado micromunicipalismo no es excepcional en nuestro país, sino más bien mayoritario. De los 946 municipios catalanes, 658 tienen menos de 2.500 habitantes. Nada menos que el 70%.

A partir de esta constatación, la Diputación de Barcelona, a través de la Oficina de Participación Ciudadana, solicitó un estudio

que permitiera acercarse a esta realidad desconocida. Las preguntas eran claras: ¿qué he sucedido, en términos de participación ciudadana, en los pequeños municipios de la provincia de Barcelona? ¿Cómo funciona la democracia en estos ámbitos? El Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona realizó esta investigación durante el año 2010, y este capítulo resume sus principales contenidos y conclusiones. Sin entrar ahora en detalles técnicos, sí quisiéramos destacar dos características metodológicas del trabajo:

Por un lado, se diseñó una aproximación metodológica muy abierta, con la intención de evitar observar lo que pasaba en los pequeños municipios a través de modelos y conceptos extraídos de las experiencias de municipios de mayor tamaño. No nos interesaba saber si los pequeños municipios hacían o no lo mismo que ya estaban haciendo los municipios más grandes, sino descubrir aquello que les era peculiar. Nos obligamos, por tanto, a iniciar una investigación sin hipótesis de partida definidas con precisión. Esto comportaba dificultades analíticas, pero nos parecía la única manera de acceder al conocimiento sobre una realidad que nos era absolutamente desconocida.

Por otro lado, usamos el método del análisis de casos y, para cada uno de ellos, definimos su contexto socioeconómico, revisamos la documentación sobre el funcionamiento del ayuntamiento y realizamos un mínimo de tres entrevistas semi-estructuradas (a políticos, técnicos y representantes de la ciudadanía). Trabajamos con una muestra de diez municipios de menos de 2.000 habitantes, elegidos a través de una estratificación en función de cuatro variables: número de habitantes, situación territorial, características socioeconómicas y partido o partidos políticos en el gobierno. Finalmente, los municipios elegidos fueron Fígols, Santa Maria de Miralles, Tavertet, Santa Maria de Martorelles, Monistrol de Calders, Guardiola de Berguedà, Sant Martí de Centelles, Calders, Vallbona d'Anoia y Vilobí del Penedès.

Una vez identificadas las preocupaciones y definido el objeto del trabajo, este se desplegó a través de cuatro fases: la definición del contexto, el análisis de la institución político-administrativa, el estudio de las dinámicas democráticas y participativas y la elaboración de unas conclusiones y propuestas. Aunque sea de manera resumida, usaremos estos cuatro puntos para estructurar el capítulo.

El desconcierto de un contexto transformado

Con el objetivo de adentrarnos sin demasiados apriorismos en nuestro terreno de estudio, la primera fase del trabajo se concentró en el análisis del contexto económico, social y territorial de cada uno de los municipios de nuestra muestra. Habíamos elegido cada municipio en función de características distintivas y, por tanto, no es sencillo presentar unas generalizaciones que no atiendan a las peculiaridades de cada caso (Magre, 2006). Sin embargo, asumiendo la necesaria simplificación, apuntamos algunos rasgos que nos han parecido suficientemente compartidos:

- En primer lugar, en términos de actividad económica y desarrollo local, todos los municipios comparten el hecho de encontrarse ante desconcertantes retos de futuro. Con esta expresión queremos destacar que realidades aparentemente periféricas no escapan de la necesidad de hacer frente a una situación, a un contexto, que se ha transformado enormemente. Cuando desde la teoría se afirma que la globalización tiene impactos locales, se está etiquetando algo que las personas entrevistadas manifiestan de manera muy concreta y vivencial (O’Riordan, 2001). Quizás añaden un matiz que aún les genera más desconcierto: tienen los mismos grandes problemas que todo el mundo, pero deben afrontarlos desde capacidades más pequeñas.
- En segundo lugar, desde la óptica de las dinámicas territoriales, destaca también un intenso proceso de urbanización del espacio rural. Los municipios pequeños, a pesar de sus diferencias físicas y poblacionales, experimentan dinámicas urbanas similares a las que encontraríamos en entornos metropolitanos (Nel-lo, 2001). Por ejemplo, la creciente fragmentación residencial está propiciando una transferencia del concepto de *ciudad difusa* al ámbito rural. Aparece, de esta manera, un *pueblo difuso* que estaría incorporando dinámicas hasta ahora poco presentes en entornos no metropolitanos; como la segregación social y económica y un uso depredador del territorio.
- Finalmente, la *metropolitanización* de estos espacios rurales estaría propiciando formas inéditas de fragmentación no solo territorial, sino también social. De manera recurrente se mencionan los procesos de envejecimiento y la intensificación del *cleavage*

entre los recién llegados y los del pueblo «de toda la vida». El debilitamiento de la cohesión comunitaria va asociado a un incremento explosivo de la pasividad social y la desafección política.

Ante esta situación, las personas entrevistadas identificaron donde estaban, en su opinión, las fortalezas y las debilidades de los municipios pequeños. Entre las primeras destacaron «la calidad de vida como el principal activo de sus territorios». Esta se vincula a un conjunto de peculiaridades físicas y sociales que deberían protegerse. Se trata de cuidar el entorno ambiental, pero también de respetar el espíritu de pueblo, el carácter, la manera de hacer y de vivir en estos municipios. Entre las segundas, en cambio, aparecen todo tipo de déficits, ahora más bien materiales y cuantificables. Se subraya, sobre todo, el estrangulamiento financiero, la falta de equipamientos o el déficit de servicios que tienen que soportar.

Al destacar estos dos aspectos —calidad de vida y déficit de recursos— los municipios pequeños están reivindicando una especie de injusticia o de agravio comparativo. Este sentimiento se percibe con mucha claridad en las entrevistas, donde constantemente aparecen referencias a «aquello que tienen los demás y no tenemos nosotros». Analizando el contenido de sus percepciones, en cualquier caso, se detectan inconsistencias notables. De hecho, el tipo de calidad de vida que defienden por un lado no siempre es compatible con las infraestructuras y los recursos que reclaman por el otro. Se observa, pues, la confusión del desconcierto o, si se prefiere, la contradicción que supone exigir una moneda con dos caras, cuando todos sabemos que las monedas siempre tienen una cara y una cruz.

Efectivamente, los grandes retos generan desconcierto a los pequeños municipios, mientras que la respuesta que hemos encontrado en el territorio ofrece muestras de inconsistencia. Una inconsistencia que impregna varios debates y que se traduce en la tensión entre la voluntad de crecer y el deseo de conservar, entre la necesidad de rejuvenecer la población y el recelo que despiertan los recién llegados, entre el pueblo visto como espacio de cohesión comunitaria y el creciente individualismo con el que se acercan a la vida pública, o entre la defensa del espíritu del pueblo y las operaciones que los convierten en pueblos dormitorio.

Debilidad y amateurismo institucional

Los recursos institucionales, tanto políticos como administrativos, son cruciales para afrontar los grandes retos de los municipios pequeños (AAVV, 1997). Por tanto, cabe preguntarnos también sobre sus fortalezas y sus debilidades. Durante la investigación recogimos información documental y cualitativa respecto a este tema, mientras que ahora nos limitaremos a destacar unas pinceladas impresionistas.

- En primer lugar, en comparación con municipios de mayor tamaño, los gobiernos de los municipios pequeños se caracterizan por un menor pluralismo, por la mayor presencia de gobiernos monocolores y por una mayor estabilidad; salpicada, es verdad, con algunas sacudidas electorales puntuales pero virulentas (Parés et al., 2006). En este contexto, los gobernantes son una curiosa mezcla de amateurs a dedicación completa, personas que mantienen sus propias dedicaciones profesionales y que, simultáneamente, dedican las 24 horas del día a un trabajo político basado en la proximidad, la polivalencia y la informalidad (Magre, 1999). Tal como lo expresan ellos mismos, los electos locales «tienen que vivir en el pueblo y tienen que *vivir el pueblo*».
- En segundo lugar, la administración municipal desarrolla una actividad que se concentra en la planificación urbanística y en el mantenimiento del territorio. También se apunta la importancia de gestionar determinados servicios básicos y equipamientos, mientras que solo de forma residual se hace referencia a los servicios sociales y a las políticas de desarrollo económico. Todo ello, como mencionábamos anteriormente, se realiza sin los recursos mínimos, en una situación marcada por la estrechez económica y los déficits crónicos en estructuras, personal y capacidades para impulsar los proyectos que reclama la población. En este escenario se agrava la dependencia respecto a las administraciones de rango superior que transfieren recursos, aunque también se constata que no se utilizan todas las posibilidades de los recursos propios. De hecho, algunos entrevistados reconocen que subir los impuestos o, más simplemente, hacer que se paguen, son prácticas muy inadecuadas en municipios donde «tienes a la gente muy encima».

Hemos presentado unas generalizaciones muy sintéticas y probablemente abusivas, pero que nos permiten visualizar el panorama institucional en los pequeños municipios de la provincia de Barcelona. Ante este panorama, ¿qué hacer? ¿Cuáles son las opciones que tenemos? Al abordar estos interrogantes hemos identificado dos posturas en función del papel que se otorga a los ayuntamientos a la hora de dar respuesta a los retos considerados prioritarios.

- Por un lado, aquellos que optan por unos ayuntamientos de perfil bajo consideran que sus instituciones políticas y administrativas deberían limitarse a garantizar una adecuada provisión de servicios básicos. Lo importante es el día a día, que las cosas funcionen y que no nos enredemos con otras distracciones. El ayuntamiento es más una máquina prestadora de servicios que diseñadora de políticas públicas.
- Por otro lado, aquellos que prefieren unos ayuntamientos de perfil alto confiarían a las instituciones políticas y administrativas la tarea de anticipar el futuro. El ayuntamiento, además del día a día, debería ahora desarrollar aquellos proyectos necesarios para la viabilidad del municipio a largo plazo. Los ayuntamientos no solo tienen que hacer cosas, sino que deben pensar y trazar trayectorias de futuro. En estos casos, en definitiva, se pone el énfasis en la esfera gubernamental, y no solo en la administrativa.

Se trata, como puede observarse fácilmente, de diferencias notables y con consecuencias sobre las expectativas que despierta la actividad municipal. Nuestros entrevistados han mostrado percepciones distintas, aunque coinciden bastante a la hora de destacar la debilidad institucional que sufren, tanto cuando tienen que gestionar el presente como cuando pretenden anticipar el futuro. Política y administrativamente, los municipios pequeños se sienten desbordados e impotentes para responder a las necesidades de la población. Esta situación convierte sus actuaciones en parodias de lo que deberían hacer, mientras que, simultáneamente, intensifican las dependencias respecto a otras administraciones. Los municipios pequeños no solo tendrían déficits en sus capacidades de actuación, sino que también verían como esta circunstancia se aprovecha para limitar su autonomía.

Prácticas y discursos participativos: desconocimiento, indiferencia y rechazo

Un conocido politólogo británico, Kenneth Newton, publicaba en los años ochenta un artículo con el significativo título de «Small is Beautiful, Big is Efficient». Se refería a una intuición muy consolidada en aquellos tiempos: mientras los municipios grandes favorecían las economías de escala y, por tanto, mejoras en la eficiencia prestacional; los municipios pequeños, desde la proximidad y la sensibilidad, eran portadores de identidad y de calidad democrática. Bajo esta premisa, podríamos pensar que durante nuestra investigación encontraríamos experiencias y lecciones de democracia participativa. Nada más lejos de la realidad.

Para abordar el estudio de las dinámicas democráticas y participativas, establecimos una diferencia analítica entre las experiencias y los discursos, entre las prácticas participativas y las formas de hablar sobre la democracia. Como argumentaremos a continuación, tanto las experiencias detectadas como los discursos escuchados han sido pobres y, de hecho, se han interesado escasamente en la idea misma de innovación democrática. En nuestra opinión, a pesar de la retórica de la proximidad, la debilidad democrática y participativa sería, sin duda, un rasgo característico de los pequeños municipios de Cataluña.

Al analizar las experiencias de participación que se han desarrollado en los 10 municipios de nuestra muestra hemos constatado, en primer lugar, la baja consolidación institucional de los procesos y de los espacios para la participación ciudadana. Aparecen algunos mecanismos de información ciudadana (boletines municipales o charlas informativas) y también algunos procesos puntuales de participación ciudadana, siempre vinculados a ayudas supralocales. Pero todo es simple, escaso y, sobre todo, muy coyuntural. En cualquier caso, del análisis de estas exiguas experiencias podemos extraer algunas consideraciones:

- De entrada, los propios protagonistas reconocen no disponer de conocimientos suficientes sobre este asunto, de manera que las pocas intervenciones en el ámbito de la participación ciudadana siempre dependen de apoyos externos. La debilidad del conocimiento se constata también en la poca precisión y en las

frecuentes confusiones que aparecen cuando, durante la entrevista, se abordan las reflexiones sobre la innovación democrática y la participación ciudadana.

- Al déficit cognitivo se le añade un agravante: el bajo interés que muestran por este tema. La democracia y la participación ciudadana son percibidos como conceptos alejados de su día a día y que, por lo tanto, no forman parte de sus prioridades. De hecho, yendo un poco más lejos, algunos de los entrevistados reconocen con rotundidad que «no creen en este asunto». La participación, en definitiva, es vista como algo abstracto y ajeno a sus intereses.
- En todo caso, cuando identificamos alguna experiencia participativa, su calidad tiende a ser baja. Y esta baja calidad se explica tanto por déficits técnicos como culturales. Los primeros hacen referencia a la falta de experiencia y de recursos, mientras que los segundos expresan limitaciones en los hábitos democráticos.
- La proximidad que caracteriza a los pequeños municipios, al menos comparativamente, podría ayudar en la construcción de hábitos democráticos y participativos, pero parece que más bien les perjudica. La proximidad no se traduce ni en mejor información ni en mayor capacidad y confianza para entrar en diálogos públicos. La informalidad de las relaciones de proximidad parece que ha generado más bien el efecto contrario.
- Finalmente, también reproduciendo tendencias más propias de ámbitos metropolitanos, se hace referencia a la baja actividad y al débil dinamismo del tejido asociativo. La comunidad local parece poco proclive a ocuparse de los asuntos colectivos, mientras que la esfera privada se impone como la principal, sino la única, preocupación de la mayoría de los ciudadanos.

Antes de abordar los discursos sobre la participación ciudadana, queremos hacer una breve referencia a dos instrumentos característicos de los municipios de menos de 100 y de 250 habitantes, respectivamente: los consejos abiertos y las listas abiertas.

- Los consejos abiertos representan una fórmula de democracia directa similar a las míticas asambleas suizas o los *town meetings* de algunas localidades de la costa este estadounidense

(Kaufman et al., 2007, Zimmerman, 1999). Sin embargo, en los dos municipios de la muestra donde se han puesto en funcionamiento estos consejos, los entrevistados lo han valorado muy negativamente. Se considera un mecanismo caro, complejo, lento, arcaico y poco eficiente; pero, sobre todo, inadecuado para una ciudadanía poco habituada a debatir civilizada y constructivamente.

- Las listas abiertas, en cambio, obtienen una valoración muy positiva y, de hecho, aparecen como una mejora democrática que podría extenderse incluso a municipios con más población. Esta buena valoración se explica a partir de uno de los prejuicios más frecuentes del momento político actual: la perversidad de los partidos políticos y la necesidad de dismantelar su monopolio a la hora de controlar el proceso electoral (Font y Bosch, 1999). También se explica por el personalismo de la política local, especialmente en pueblos pequeños, donde aparentemente todos se conocen y «se vota a la persona, no a las listas».

Si nos trasladamos de las prácticas a los discursos, las conclusiones del estudio también son eminentemente negativas. Ni los responsables públicos ni los propios ciudadanos muestran mucho interés y confianza en la retórica de la participación ciudadana. La perciben como algo muy alejado de su realidad y, pese a las dinámicas metropolitanizadoras antes mencionadas, consideran que se trata de asuntos que pueden interesar en las ciudades, pero que tienen poco sentido cuando se observan desde las preocupaciones cotidianas de un municipio pequeño.

- Entre los potenciales participantes —la ciudadanía—, la falta de confianza en la participación se enmarca en un profundo desencanto respecto a los asuntos públicos. Desconfían de la política y de los políticos, por lo que prefieren dedicarse a sus propios asuntos. Es evidente que, sin unos mínimos de confianza, la participación pierde todo sentido.
- En cuanto a los responsables políticos, consideran que ya tienen suficientes mecanismos de contacto (directos e informales) con la ciudadanía y que, por lo tanto, la participación no es una prioridad. No perciben cuál lo puede ser su aportación. Cuando

hablan en genérico no niegan su importancia, pero reconocen que el tema les queda grande.

Nos encontramos, pues, ante un escenario de desconocimiento, indiferencia e, incluso, rechazo a la innovación democrática y la participación ciudadana. El mito del *small is beautiful* queda hecho añicos, pero sobre todo se detecta un enorme desconcierto sobre cómo recuperar el crédito de la política, las dinámicas democráticas y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Durante la investigación han sido muy puntuales las propuestas y las vías de salida, pero aún así dedicamos la última fase del estudio a recogerlas y discutir las.

Ideas para fortalecer la democracia en los pequeños municipios

No es sencillo apuntar ideas claras y convincentes que sirvan para reforzar la democracia. A menudo se ha aludido a la distancia entre gobernantes y gobernados para explicar estas dificultades. Los pequeños municipios, desde este punto de vista, serían una oportunidad, un espacio idóneo para el reencuentro y, consecuentemente, el reforzamiento de la democracia. La realidad, sin embargo, no parece coincidir con este diagnóstico. De hecho, consideramos que un primer paso para reforzar la democracia en los pequeños municipios consiste en cuestionar el «mito» y reconocer las dificultades específicas que conlleva la política democrática en pequeños municipios. También, en segundo lugar, hay que reconocer que la aparente armonía del pequeño municipio esconde contradicciones que, de no abordarse adecuadamente, solo generan frustraciones y perjudican gravemente las dinámicas políticas.

- ¿Lo mejor o lo peor de los dos mundos? En los pequeños municipios se mezclan elementos rurales tradicionales con lógicas metropolitanas que se van imponiendo progresivamente. Esta mezcla podría dar como resultado lo mejor o lo peor de los dos mundos. Seguro que se pueden hacer múltiples lecturas, pero desde la óptica de la democracia y la participación ciudadana lo que observamos no es demasiado esperanzador. A la infor-

- malidad y al personalismo típico de las pequeñas comunidades se le añade ahora el individualismo y el distanciamiento más propio de las grandes ciudades. El resultado es una especie de doble desafección democrática: por un lado, aquella que tiene que ver con la excesiva densidad de unas relaciones demasiado trabadas para ser discutidas en el espacio público y, por otra parte, aquella que tiene que ver con la excesiva volatilidad de unas relaciones marcadas por la indiferencia y el aislamiento.
- ¿De la incoherencia a la frustración? En los pequeños municipios se producen lógicas contradictorias: entre el progreso y la conservación, entre el deseo de tranquilidad y la voluntad de conseguir más recursos, entre el ansia de libertad y la necesidad de mayores capacidades. Las dificultades para resolver estas tensiones y encontrar un adecuado punto de equilibrio generan una especie de insatisfacción crónica que vicia las relaciones políticas y el buen funcionamiento de la democracia.

En este contexto, las ideas para reforzar la democracia deben inscribirse en la necesidad de recuperar el equilibrio entre los diversos mundos que confluyen en la política de los pequeños municipios. Por esta razón, nuestras propuestas van más allá de los mecanismos de la participación ciudadana y se inscriben en la necesidad de reconstruir la política democrática local. Esta reconstrucción no se puede generar aplicando una metodología o una fórmula mágica. Tampoco pensando en soluciones a corto plazo. Sin embargo, podemos pensar en una serie de líneas a seguir. Las hemos sintetizado en 6 puntos para el debate y para la acción:

1. **Pensar el municipio entre todos.** En primer lugar, en los pequeños municipios se debería introducir un debate político sustantivo sobre su futuro y sobre los modelos de desarrollo que tienen a su alcance. Este debate, articulado a través de un proyecto participativo, debería servir para politizar la reflexión sobre la realidad de los pequeños municipios y para generar capacidad para pensar colectivamente en su futuro. La desconfianza que despiertan ciertos conceptos, como la propia participación o la planificación estratégica, radica en unos orígenes metropolitanos que no son percibidos como propios. Por esta razón se propone

iniciar un proyecto que, a pesar de basarse en premisas similares, construya un vocabulario y unas orientaciones propias. Si el proyecto es capaz de hacerse comprensible y evitar abstracciones excesivas, estamos convencidos de que la población puede estar interesada en el futuro de su municipio.

2. **Creerse y entender la democracia.** Para impulsar un proceso como el anterior es necesario que el equipo de gobierno incorpore en su agenda política la necesidad de fortalecer la democracia. Habría que hacer una labor de formación y asesoramiento, poniendo a disposición de este equipo unos argumentos y unos materiales que justifiquen la importancia del tema y detallen un plan de actuación al respecto. No se puede avanzar en este asunto si no es una prioridad del consistorio o si, como se nos dice en las entrevistas, no se lo creen ni ellos mismos. Solo en aquellos ayuntamientos donde los equipos de gobierno se muestren convencidos e interesados se podría iniciar el proyecto.
3. **La política democrática exige pedagogía y comunicación.** Una vez situado el tema en la agenda y proyectado el debate sobre el futuro del municipio, hay que tener presente que una etapa previa —imprescindible y crucial— tiene que ver con la información que se hace llegar a la ciudadanía. En este sentido, la voluntad de reconstruir la política nos recuerda que, ante todo, la política es pedagogía. Se propone, por tanto, elaborar una estrategia comunicativa, con materiales de difusión y espacios de contacto y formación que permitan hacer llegar a los ciudadanos el debate que se quiere propiciar. La estrategia debe ser simultáneamente muy local y muy intensa.
4. **Liderazgos vecinales.** Para acompañar el proceso hay que implicar a los ciudadanos más activos, de manera que se conviertan en motores y lideren el proceso de reconstrucción democrática. Se propone, en consecuencia, identificar a aquellos ciudadanos más interesados y hacerles una oferta y una demanda: ofrecer formación y recursos, y pedir cierta dedicación a unos grupos comunitarios responsables de conducir y dinamizar los procesos. Por lo que hemos observado, a menudo estos liderazgos pueden coincidir con personal municipal o con los restos de un movimiento asociativo muy desmantelado. Usar el liderazgo del personal municipal puede servir para retener el conocimiento

que se pueda generar, mientras que los liderazgos asociativos deben convertirse en palanca para activar estas entidades o para generar otras nuevas.

5. **Compromisos y protocolos decisionales.** No proponemos el uso de ninguna metodología participativa en concreto, pero sí sugerimos que se elabore un protocolo sobre cómo tomar decisiones con el pueblo. Este protocolo debe convertirse en una herramienta simple y un compromiso para garantizar la transparencia y la voluntad de escuchar a todos antes de tomar ninguna decisión. Aunque en las entrevistas aparecen críticas a la creciente formalización (a veces lo llaman burocratización) de unas relaciones que hasta ese momento habían sido directas e informales, también es cierto que esta informalidad genera agravios, discrecionalidad y fuertes desconfianzas. La reconstrucción de la política exige ciertos ritos y formalidades. No creemos que estos tengan que saturar las dinámicas de los pequeños municipios, pero se necesitan unas reglas claras y unos compromisos sobre los que construir la confianza.
6. **Un nuevo pacto entre gobernantes y gobernados.** Finalmente, cabe recordar que los griegos clásicos sostenían que la política democrática exigía dos condiciones: *eunomia* y *areté*. El concepto de *eunomia* permite una doble traducción, ya que significa a la vez «buen gobierno» y «equilibrio» o, si se prefiere, una definición del buen gobierno en tanto que generador de equilibrio. La democracia, por tanto, solo es posible cuando nos movemos en zona de grises, cuando reconocemos que gobernar no significa decir que sí a las demandas de todos sino gestionar síes y noes de forma colectiva. *Areté*, por su parte, significa virtud cívica y hace referencia a que la democracia solo puede funcionar cuando hay «ciudadanos» y estos, más allá de las definiciones jurídicas, se caracterizan por entender e interesarse por los asuntos colectivos. Y también, como decía Aristóteles, por saber gobernar (participación política) y aceptar ser gobernados (en función de las decisiones públicas).

En los pequeños municipios, como en otros ámbitos, se detectan déficits de *eunomia* y de *areté*. Pero estos déficits, además, son particularmente visibles en el reducido espacio de los pueblos. El primer

déficit es un reto para los gobernantes, que deben entender que no pueden gestionar los asuntos públicos como si fueran padres benévolos que reparten caramelos entre sus ciudadanos. Si no quieren una epidemia de problemas dentales deben saber repartir respuestas negativas y convertir el ejercicio de la política en equilibrio. Aunque tengan a los vecinos muy cerca. El segundo es un déficit de los gobernados que deben entender que no todo es posible y que, más allá de sus intereses privados, hay asuntos de interés colectivo.

No es sencillo, decíamos al inicio de este último apartado, dar ideas sobre cómo reconstruir la política democrática. Y no lo es porque no es sencillo dar indicaciones claras sobre cómo generar equilibrio y virtud cívica. Lo que sí podemos afirmar es que no se consigue con unos gobernantes que solo piensen en repartir síes y con unos gobernados que no acepten noes. Con otros términos, usando ahora un ejemplo que aparece en las entrevistas, no podremos avanzar mientras los políticos no quieran subir los impuestos para no hacer enfadar a los ciudadanos, ni mientras estos ciudadanos afirmen lavarse las manos de los asuntos públicos a la vez que exigen a los responsables públicos todo tipo de servicios y equipamientos. La reconstrucción de la política democrática no se puede encargar ni a expertos ni delegar en innovaciones tecnológicas. Es una tarea de gobernantes y de gobernados y, por tanto, el primer paso —imprescindible— consiste en reescribir el pacto entre ambos. Esto es lo primero que deben hacer, también, en los pequeños municipios.

IV. POLÍTICAS LOCALES EN LA SOCIEDAD 2.0 MOVILIZADA*

Mayo Fuster Morell y Joan Subirats

Introducción

En un contexto caracterizado por la superposición de crisis, tanto política como económica y ecológica, la visión de Internet como «remedio», o como nuevo «instrumento» tecnológico que vendría a unirse y reforzar la política y los procesos de políticas públicas tal y como se habían entendido hasta ahora, resulta extremadamente limitada. Aun cuando no siempre la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) implica necesariamente cambios en los sistemas de relaciones ni en las lógicas de poder, este capítulo parte de una perspectiva que trata de entender como la adopción de las TICs está reconfigurando transversalmente la articulación de los espacios sociales, y en especial de aquello que entendemos como lo común. Más en concreto, los equilibrios de poder entre lógicas organizativas y agentes (Estado, mercado y sociedad civil). Los cambios que se están produciendo nos parecen de tal dimensión y profundidad, que descartamos que podamos considerarlos como simplemente coyunturales.

Internet, y las nuevas tecnologías en general, han cambiado el entorno relacional, modificando la distribución de costes para la

* El texto recoge los principales resultados generados por el proyecto «Internet no és un martell. Canvis en l'accés i gestió de la informació, la cultura i el coneixement i e/s efectes en les interaccions ciutadania-institucions. Cap a un nou Policy Making?», que contó con el apoyo de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (convocatoria 2010).

acción colectiva —especialmente los costes de identificar y agregar a individuos con intereses comunes— favoreciendo así una mayor efervescencia de la cooperación social, a la vez que formas de organización más flexibles, horizontales y ad hoc.

Estos cambios se corresponden con otros en la composición social, hacia una sociedad más diversa y plural que pone en crisis los actuales mecanismos de representación basados en la homogeneidad. Y también hacia una sociedad más formada y más «capaz», en el sentido de tener a su disposición instrumentos de conocimiento y de producción que antes solo estaban al alcance de instituciones sobre las cuales se delegaba la acción.

En la sociedad civil la autoorganización gana terreno sobre la lógica «delegativa». De una base más centrada en el opinar/deliberar se pasa a una más dirigida y propicia al hacer/implementar. Al ganar espacio de gestión y producción de recursos públicos, el tercer sector empieza a romper y superar la clásica dicotomía Estado-Mercado. Todo ello sugiere, finalmente, una evolución de la política que, más allá del debate entre democracia representativa y democracia participativa, da sus primeros pasos hacia una democracia «implementativa» que pretende reconciliar economía, sociedad y política.

Partiendo de este marco el capítulo afronta, por un lado, la lógica organizativa de la sociedad civil en el actual entorno organizativo, a partir de los casos de estudio del 15M y el movimiento de cultura libre, Y por otro analiza en qué medida este cambio de época está modificando la producción de políticas públicas locales.

Movimiento de cultura libre y movimiento 15M: nuevos actores con nuevas formas de organización y estrategia en nuevas áreas de políticas públicas

La regulación sobre la producción y el acceso a la información, la cultura y el conocimiento ha ganado importancia en la agenda política como área transversal de política pública. Se trata de una cuestión muy sensible, puesto que está íntimamente ligada tanto a modelos económicos de la industria cultural como a la preservación de derechos de libertad de expresión y agregación en el entorno digital. La necesidad de regular la producción, distribución y uso de estos bienes inmateriales ha hecho emerger una dialéctica a

menudo conflictiva entre diversas concepciones del conocimiento y también, lógicamente, sobre la apropiación del valor económico generado por las TICs.

Visiones y reivindicaciones apertura y transparencia, de información libre y de propiedad compartida de infraestructura y de bienes digitales se contraponen a aquellas que priorizan una lógica de cierre que permita garantizar la apropiación y el uso privado de la información y el conocimiento. En este contexto, el Movimiento de Cultura Libre y procomún digital (MCLL) surge para representar la visión pro pública y en favor del patrimonio común digital. El MCLL es un ejemplo de actor/movimiento social de nuevo formato en un escenario de configuración de las políticas públicas también transformado.

Por otra parte, el MCLL ha sido uno de los actores clave en la genealogía del movimiento del 15 de mayo de 2011 (15M) expresado en un gran número de movilizaciones y protestas sociales a lo largo y ancho del Estado español. Este movimiento, generado y organizado básicamente a través de la red, no es un movimiento social sectorial al uso, sino que se plantea el objetivo de cambiar la lógica de funcionamiento del sistema político y de las administraciones públicas.

Los casos del MCLL y el 15M son exponentes de transformaciones que podrían modificar radicalmente el proceso de elaboración de las políticas públicas:

- En primer lugar, cambiando la manera de formular y expresar las demandas sociales.
- En segundo lugar, y más significativo, reequilibrando el poder entre sociedad civil e instituciones políticas, en la medida que crece la cooperación social en la provisión de bienes públicos no estatales.

Para las administraciones públicas este cambio de escenario comporta la necesidad de dar respuesta a demandas ciudadanas que van más allá de las lógicas sectorializadas propias de las políticas públicas. Se trata de relacionar demandas sectoriales con las exigencias de rediseño del sistema político institucional y de las administraciones públicas, abordando cuestiones tan esenciales como la transparencia y el control de las administraciones, los límites de las prerrogativas políticas, los

sistemas electorales, los mecanismos de participación ciudadana o la vinculación entre democracia política y democracia económica y de bienestar (políticas de vivienda, educación, sanidad, entre otras).

Garantizar las libertades democráticas en el emergente entorno digital, preservando el dominio público y el procomún digital obliga a introducir fuertes dosis de innovación en las políticas y en la gestión pública. Concretamente:

- Una política de gestión de la información generada por las administraciones públicas (Ej. Open data/Ley de transparencia) basada en la aplicación de software libre y de open data, con el objetivo de garantizar la transparencia y favorecer la participación ciudadana.
- Políticas para garantizar el acceso a las TICs y promover la alfabetización digital.
- Regulación sobre la propiedad intelectual: El bajo coste de acceder a la información y a los medios de producción cultural favorecen una cierta creatividad espontánea/amateur que amplía los formatos de producción cultural y pone en crisis los modelos de sostenibilidad y los roles de los expertos y de los artistas profesionales. La regulación, por lo tanto, tendría que ir más allá de la distribución de los beneficios de la producción artística, de forma que pueda acoger un modelo de creatividad distribuida y con una base de producción cultural y de recursos inmateriales más diversificada.
- Políticas de innovación económica en el ámbito de la economía de la información y el conocimiento: apoyar el tejido empresarial de vocación social, innovador y altamente creativo que está emergiendo en Cataluña, vinculado claramente a la cultura y conocimiento libre.

Mobilización de recursos

La política en relación a la información y las TICs no solo es el centro de la agenda política del MCLL, sino que las TICs son la base organizativa del MCLL.

Las TICs han favorecido la emergencia de formas de cooperación en red que de otro modo serían imposibles, sobre todo en lo

que tiene que ver con la escala de la participación. En este sentido, las TICs han reducido enormemente los costes de transacción de la acción colectiva. Pensemos por ejemplo en el caso de Wikipedia en catalán, una enciclopedia desarrollada colaborativamente por casi medio millón de personas desde los diversos territorios de habla catalana. Siguiendo con el caso de Wikipedia, solo en dos meses un conjunto de personas distribuidas por todo el planeta pudieron identificar el interés común de crear una enciclopedia libre y coordinarse para desarrollarla por una fracción del coste que habría implicado de hacerlo sin Internet.

La red altera la distribución de costes para la acción colectiva y la distribución de recursos y, en consecuencia, las capacidades de incidencia en las políticas públicas. La ciudadanía cuenta con más recursos cognitivos (acceso a conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse.

Esto favorece, por un lado, lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva, alterando la forma en que se formulan las reivindicaciones sociales (*claims making*); y por otro lado, favorece una mayor cooperación social en la resolución (sin necesidad de delegación en instituciones) de problemas o necesidades comunes. En definitiva, genera un nuevo esquema de articulación de lo común, tanto respeto a aquello considerado como tal en el conjunto de la sociedad y sus instituciones, como respeto al común particular, y por lo tanto en las formas de agregación de grupos de ciudadanos alrededor de intereses compartidos que contribuyen a la resolución de problemas comunes.

Claim making – sistema de actores e interlocución de la administración con la ciudadanía

Nueva arena digital de políticas públicas

En el MCLL la importancia del encuentro presencial es menor, pues el repertorio de acción, comunicación e interacción del MCLL es

canalizado y mediado de forma importante a través de la red. Además, el debate público en la red adopta un formato de ecosistema informacional, con flujos «conversacionales» que conectan diferentes medios y aplicaciones.

El cambio de arena o de escenario de las políticas que conforma una nueva arena digital, comporta también nuevos requerimientos de actuación a las administraciones públicas, como por ejemplo tener capacidad de actuar en la red y de intervenir en el seno de los ecosistemas informacionales *online*. Asimismo, ajustar y poner al día los recursos de administraciones públicas para seguir, estar presentes o y/interactuar con actores en entornos *online*, y coordinar la comunicación en la red (Ex: Web oficial interactivo, Twitter, Facebook, e-mail, entre otros) y en los medios tradicionales (Ex: Periódicos, radio, TV, entre otros) adaptándose al ecosistema informacional que se crea entre ellos en red.

Cambios en los tiempos – Aceleración de procesos

El MCLL y el 15M comportan una innovación en términos de inventar usos de la red para el *claims making* viral que en ocasiones son capaces de acelerar enormemente los tiempos de respuesta y de acceso a la agenda pública, resultante mucho más imprevisibles.

Estos cambios en los tiempos requieren a las administraciones públicas tener capacidad de respuesta más rápida y de gestionar una reacción ciudadana que en poco tiempo consigue movilizar la ciudadanía a gran escala de forma imprevisible. En otras palabras, dotarse de sistemas para recibir señales en tiempo real de lo que pasa en la red y generar capacidad de respuesta adecuada.

Cambios en los circuitos del debate público y de incidencia en el policy making: Reducción del papel de los intermediarios y mayor diversidad de actores con quienes interactuar

La capacidad de agregación de intereses comunes en red del MCLL y el 15M ha permitido no depender de los intermediarios o actores tradicionales que representaban los intereses sociales (sindicatos, partidos políticos, ONG) de cara a tener presencia en la agenda pública y capacidad de incidencia en la elaboración de las políticas públicas. De hecho, el MCLL se basa en un modelo de movilización social autónomo, poco orientado hacia los mecanismos de repre-

sentación política convencional. Más que vincularse a ellos, se los cuestiona.

De esta manera, sin depender de los intermediarios (*gatekeepers*) tradicionales, como las grandes organizaciones de representación de intereses, o los medios de comunicación de masas, la red ha creado nuevos circuitos de participación en el debate público y de incidencia en las políticas públicas (Ej. Reacciones a la llamada *Ley Sinde*, que han desbordado a los actores tradicionales: partidos políticos, agencias de gestión de derechos de autor, grandes agentes económicos como las compañías discográficas y cinematográficas, entre otros). Al fin y al cabo es un buen ejemplo de la potencialidad de usos de la red para el *claims making* viral que genera circuitos de acceso a la agenda pública que no pasan por los sistemas de gatekeepers o intermediarios tradicionales. Y, por lo tanto, obliga a las administraciones públicas a renovar o cuanto menos ampliar los espacios de intermediación con actores que ya existían en el seno de las respectivas políticas públicas.

La capacidad de agregación de intereses comunes en red, así como la capacidad de difundir mensajes viralmente a través de la red ha permitido, por un lado, no depender de los filtros de los medios de comunicación de masas y tener acceso directo al debate público. A la vez, este acceso directo al debate público ha abierto nuevas vías de entrada a la agenda de los medios de comunicación de masas y a sus audiencias.

Estos cambios en el *claims making* implican cambios en las formas tradicionales de plantear el proceso de elaboración de políticas por parte de las administraciones públicas, como por ejemplo una mayor demanda de transparencia en la interlocución con los intermediarios (sindicatos, grupos de presión, patronal, entre otros), y creación de canales de interlocución con la ciudadanía mas allá de los intermediarios convencionales de la representación ciudadana. Se trata de ampliar la base de interlocutores en cada política pública, más allá de aquellos que se han erigido en núcleo duro y filtro interesado de la misma, exigiendo nuevas formas de interlocución directa con expresiones de intereses comunes de ciudadanos en red.

Por otro lado, el trabajo en red liderado por las administraciones públicas debe aportar flexibilidad y capacidad de adaptación a un contexto de actores más diverso y cambiante. Hablamos de pasar

de redes de políticas convencionales, restringidas a los grandes intermediarios, a una interlocución muy diversificada y en ocasiones directa con la ciudadanía, en la cual la administración renuncia al control exclusivo de la agenda. Se reclama, en definitiva, más apertura de procesos, más transparencia en las decisiones y nuevas distribuciones de recursos.

Claims making bajo el formato de enjambre sin representantes

En el caso del MCLL y 15M constatamos nuevas formas de *claims making* a partir de la dinámica de acción colectiva sin representantes, también denominada dinámica de enjambre. Esta se refiere a intervenciones en el debate público y con voluntad de incidencia en las políticas públicas basadas en momentos de aglutinación de voluntades y suma de expresión de interés común a gran escala, sin generar necesariamente mecanismos internos de representación e interlocución. La campaña contra la aprobación del reglamento de la Ley Sinde por parte del gobierno del Partido Popular, consistente en una web y un *hashtag* o etiqueta en la red Twitter es un buen ejemplo de ello.¹

Vemos en este caso como las nuevas formas de *claims making* no crean relaciones con los intermediarios convencionales (Ej. partidos, etc.) y, además no se basan en los mismos principios de legitimidad que los formatos representativos, pues no generan nuevos representantes definidos, ni se basan en la lógica de las mayorías, sino en la del consenso. Por otra parte, tampoco generan estructuras permanentes, sino que su legitimidad se basa en la renovación continuada de su capacidad de aglutinar un gran número de «voces» en momentos críticos.

Las administraciones públicas deberían desarrollar una cierta capacidad de interlocución con la ciudadanía desde estas nuevas dinámicas de *claims making* que no generan representantes, ni por lo tanto, interlocutores estables y claramente definidos. Esto implica usar lógicas más horizontales y tener más capacidad de escucha, para así saber interpretar y encontrar los espacios y las posibilidades de consenso.

1. Ver: <http://redresiste.net/>.

¿Actores individuales?: Perfil de individuo enredado

En el caso del MCLL, y también del 15M, a parte de grupos o colectivos organizados de forma más o menos formal, ha ganado en importancia respecto a otros movimientos el perfil del individuo enredado que no participa ni pertenece a ninguna iniciativa estable, pero que con sus propios canales (e-mails entre sus conocidos y conocidas, boca a boca, blog personal etc.) recombina el mensaje y lo hace circular, ampliando su capacidad de difusión y de incidencia. Esto ha sido clave en las formas virales y agregativas que han caracterizado el MCLL desde sus inicios y que se han producido fuera de los canales convencionales previstos. Las administraciones públicas también deberían adquirir capacidad de diálogo, adaptación y respuesta a estos *individuos enredados*, hasta ahora no previstos en los procedimientos habituales.

Fronteras entre público y privado

El MCLL y el 15M se mueven en un contexto en el cual las fronteras entre público y privado se difuminan. Los espacios de socialización son cada vez más diversos y más personalizados. Los mensajes combinan información privada de la persona o colectivo emisor con información de interés público.

Las nuevas lógicas comunicacionales exigen a las administraciones diversificar los canales para recibir señales, más allá de las vías previstas para la consulta o la presentación de alegaciones. Las dinámicas sociales tienen impactos muy potentes en los procesos decisionales sin que pasen a la fuerza por los canales previstos normativamente.

La formulación de reivindicaciones desde la base favorece un mayor conocimiento de las problemáticas

En el MCLL y el 15M el formato que se fue adoptando para canalizar el *claims making* pretendía asegurar una mayor conexión con el conjunto de la ciudadanía (organizada o no). De esta manera se enriquece enormemente la capacidad de definición de los problemas y de posibles alternativas y soluciones desde abajo, sin pasar por mecanismos de intermediación (empresas, sociedades gestoras de derechos...) que acostumbran a sesgar el debate hacia la defensa de sus intereses.

El hecho que en el MLL muchas veces los impulsores del *claims making* fueran directamente productores —creadores y no simples intermediarios—, y además conectados de manera global con otros creadores, ha favorecido una mayor conexión internacional, con el consiguiente acceso a conocimiento de alto nivel sobre los temas planteados, incluyendo análisis comparativos y propuestas alternativas de política pública vigentes en otros países.

Las administraciones deberían asumir que no podrán disponer de forma estable y operativa de todo el conocimiento necesario para dar respuesta a demandas y necesidades asociadas a una creciente complejidad técnica. En cambio, la capacidad de construcción colectiva de conocimiento a través de los espacios de la red supone un recurso eficiente a la hora de enriquecer perspectivas y de encontrar respuestas. Para poder utilizar tales recursos, las administraciones deberían abrir y transparentar sus problemas, ofreciendo posibilidades reales de participación. Esto también pasa por buscar el saber más allá de las instituciones de conocimiento acreditadas, pues el acceso al conocimiento y a la experiencia ya no requieren la existencia de grandes organizaciones.

En cualquier caso la exclusividad en el acceso a la información y a la *expertise* ya no justifican la centralización y la concentración de la toma de decisiones en determinadas élites. La ciudadanía muestra una capacidad creciente de formarse un criterio propio y una mayor voluntad de participar de forma continuada en la toma de decisiones públicas.

Cooperación social para la provisión pública no estatal

En el caso del MCLL, sobre todo a partir de las experiencias de construcción del procomún digital (como por ejemplo la red de conexión a Internet Guifi.net) la auto-organización en comunidades colaborativas en el marco de la sociedad civil ha ido ganando terreno sobre la vía de la delegación en las instituciones. En este sentido, las características del MCLL expresan la emergencia de producción común autónoma y auto-organizada de grupos de ciudadanos alrededor de intereses compartidos que contribuyen a la resolución de problemas comunes y a la plena inclusión de la ciudadanía.

Impulsado por las TIC's, el espacio público, se amplía más allá de las instituciones de gobernanza. Por otro lado se constata un aumento de la participación cívica en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios y bienes públicos. Los Estados pierden no solo la centralidad como definidores del interés general, sino también eficacia como espacio de toma de decisiones y de implementación de las políticas. En otras palabras, una sociedad civil más activa y autónoma, que toma mayor responsabilidad en la resolución de los problemas comunes, plantea un cambio radical de las funciones del Estado, que pasaría de decisor único y ejecutor privilegiado a valedor de lo público y facilitador de infraestructura para la cooperación ciudadana, garantizando en todo caso la igualdad de recursos para la participación.

En definitiva, todo ello apunta hacia la apertura de nuevos formatos de provisión pública externalizados, sin que esto comporte una privatización de los mismos. Todo ello requiere un nuevo marco regulador de la provisión de recursos públicos que no dependa solamente de la implementación de las administraciones sino de la colaboración entre ciudadanos y ciudadanas.

Conclusiones Parámetros de una nueva política: la democracia activa del común y de los *commons*: Equidad, diversidad y autonomía personal y colectiva

A la vista de los cambios que sugieren los casos del MCLL y el 15M, las instituciones políticas dejarían de ser el centro de decisión e implementación de la agenda pública para dar cabida, conjuntamente, a la equidad y la autonomía individual. Los *Commons*, entendidos como la *multiplicidad de comunidades e iniciativas que, desde la cooperación social y la autonomía personal producen bienes y recursos públicos para garantizar la cobertura de las necesidades básicas y unas buenas condiciones de vida en común*, pasarían a ser el nuevo eje articulador del espacio público. Se trata de que contribuir a lo común y garantizar lo común sean una nueva condición de ciudadanía plena; una ciudadanía que se compromete activamente tanto desde la gestión de instituciones políticas centralizadas como desde la participación en comunidades de ciudadanos. Es una idea de democracia, la democracia de lo común, que va más allá de lo estrictamente político, pues es también económica y social.

Para concluir, los parámetros de la nueva política a la luz del 15M y el MCLL serían:

- **Democracia del común.** Nueva articulación social desde la base de garantizar las condiciones de vida en común (democracia no solo política, sino también económica y social). Garantizar la equidad desde la diversidad.
- **Ciudadanía plena.** Idea de ciudadanía desde la práctica: desarrollo pleno de la autonomía de cada persona en el marco de su comunidad, más que la estática adquisición de derechos vacíos de contenido y de un limitado y restrictivo formato de participación política (voto cada cuatro años).
- **Política pública cívica.** La defensa, gestión y provisión de lo público (intereses generales) desde la comunidad «commons» y la sociedad civil crece en importancia. La autonomía, personal y social, como principio básico. La autonomía social como libertad de autoagregación y autogobierno de grupos o comunidades de ciudadanos.
- **Pérdida del monopolio sobre (la definición y gestión de) lo público** por parte del Estado y de los medios de comunicación de masas. Visión de la política más próxima a lo social, que no confunde lo público con lo estatal. Articulación entre las instituciones políticas en un formato abierto, flexible y transparente.

BIBLIOGRAFÍA

- AA VV (1997), *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- AGAMBEN, G. (2005), *States of exception*, University of Chicago Press, Chicago.
- AJUNTAMENT DE GIRONA (2007), *Proximitat i relació per a la cohesió social* Ajuntament de Girona (Xarxa de Centres Cívics), Girona.
- ALEGRE, M.A., COLLET, J. y GONZÁLEZ, S. (2009), *Com les polítiques d'educació prioritària dissenyen les necessitats educatives: noves construccions i contradiccions*. Comunicación presentada en la VI Conferencia de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, Barcelona, 6-8 de mayo.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI) (1995), «Los principios cooperativos del siglo XXI», *Ciriec-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 19, pp. 38-39.
- ALFAMA, E. y CRUELLS, M. (2009), «¿Hacia unas políticas públicas más inclusivas? Reflexión sobre los avances y límites en base a las políticas de igualdad de género», Ponencia IX Congreso AECPA, Málaga.
- ALGUACIL, J. (2012), «Administración Relacional», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 2, marzo-agosto, pp. 152-160.
- ALLMENDINGER, P. (2002), *Planning Theory*, Palgrave, Basingstoke.
- ALLPORT, G. y POSTMAN, L. (1947) «An Analysis of Rumor», *The Public Opinion Quarterly*, 10/4.
- AMIN, A. (2010), *Cities and the Ethic of Care for the Stranger*, Joseph Rowntree Foundation, conferencia anual de la Universidad de York.

- AMOREVOLE, R.M. (1999), *Banca del tempo. Istruzioni per l'uso*, EMI, Bolonia.
- ANDREW, C. y GOLDSMITH, M. (1998), «From Local Government to Local Governance—and Beyond?», *International Political Science Review*, 19/2, pp. 101-117.
- APPADURAI, A. (1996), *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- ARAMBURU, M. (2002), *Los otros y nosotros. Imágenes del «inmigrante» en Ciutat Vella de Barcelona*, Ministerio de Educación y Cultura, Madrid.
- ARNSTEIN, S. (1969), «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n. 4, pp. 216-224.
- AUGÉ, M. (1996), *Los no lugares*, Paidós, Barcelona.
- AYRES, R. y WARR, B. (2009), *The Economic Growth Engine: How Energy and Work Drive Material Prosperity*, Edward Elgar/IIASA, Cheltenham, pp. 222-251.
- BACCHI, C. y EVELINE, J. (2003), «Mainstreaming and neoliberalism: a contested relationship», *Policy and Society*, 22 (2), 98-118.
- BAKKER, K. (2007), «The 'Commons' versus the 'Commodity': Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South», *Antipode*, 39, pp. 430-455.
- (2003), «Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South», *The Geographical Journal*, n. 169, pp. 328-341.
- BAKKER, K. y CAMERON, D. (2002), *Good Governance in Municipal Restructuring of Water and Wastewater Services in Canada*. Program on Water Issues, Working Paper, Munk Centre for International Studies, Canadá.
- BALLARÍN, L. (2008), «La transversalitat en les polítiques d'immigració: Noves respostes davant els nous reptes locals», Trabajo premiado en la ayuda a la investigación sobre gobierno local 2008, Diputación de Barcelona.
- BARRAKET, J. (2005), «Putting people in the picture? The role of the arts in social inclusion», *Social Policy Working Paper*, n. 4, Melbourne.
- BAUMAN, Z. (2007), *Vida de consumo*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- (2002), *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- BAUMANN, G. (1996) *Contesting Culture. Discourses of identity in multi-ethnic London*, Cambridge University Press.
- BAUMANN, G. (2003), *Comunidad*. Siglo XXI, Madrid.
- BECK, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londres.
- BEL, P. y AUSÍN, J.M. (2007), «Contribución de las sociedades cooperativas al desarrollo territorial», *Revesco*, n. 92, pp. 41-71.
- BELFIORE, E. (2002), «Art as a means of alleviating social exclusion: Does it really work? A critique of instrumental cultural policies and social impact studies in the UK», *International Journal of Cultural Policy*, 8(1), pp. 91-106.
- BERAMENDI, J y BAZ, M.J. (2010), «Memoria, tradición e identidades», en *Identidades y memoria imaginada*. Publicacions de la Universitat de València, Valencia, pp. 9-18.
- BEVERIDGE, F. y SHAW, J. (2002), «Mainstreaming gender in european public policy», *Feminist Legal Studies* Vol. 10 numero 3-4 Octubre, pp. 209-212.
- BIANCHINI, F. (1995), «Cultural considerations in inner city regeneration», en: *Council of Europe, Culture and neighbourhoods*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo.
- BINA, V. y IJDENS, T. (2007), *Social participation and cultural policy: a position paper*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, La Haya.
- BOADA, M. y SAURÍ, D. (2002), *El cambio global*, Rubes, Barcelona.
- BONET, J. y UBASART, G. (2010), *Guia de Govern Local*, Icaria Editorial, Biblioteca de recursos veïnals, Barcelona.
- BOTT, E. (1957), *Family and Social Network*, Tavistock, Londres.
- BOTT, E. 1990 [1955]: «Familias urbanas: roles conyugales y redes sociales», en Velasco (Comp.). *Lecturas de Antropología Social y Cultural*, UNED, Madrid.
- BOYER M.C. (1994), *The City of Collective Memory*, The Mitt Press, Cambridge (Massachusetts).
- BRIDGE, G. (2006), «Perspectives on cultural capital and the neighbourhood», *Urban Studies*, vol. 43, n. 4, pp. 719-730.
- BRONWEN, M. (2004), «Water: Frontier Markets and Cosmopolitan Activism», *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, n. 17, pp. 10-24.
- BRUGUÉ, Q. (2010), «Políticas para la Cohesión Social: Nuevos Contenidos y Nuevas Formas», en: Guillén, T. y Ziccardi, A. (eds), *La acción social del gobierno local*, IGLOM, Ciudad de México.

- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2005), «Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes»; Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, n. 32.
- BRUGUÉ, Q., DONALDSON, M. y MARTÍ, S. (2003), *Democratitzar la Democràcia: Reptes i Mecanismes de Participació en l'Àmbit Local*, Fundació Segle XXI, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- BRAITHWAITE, M. (2005), «Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact», Informe final del Proyecto EQUAPOL (2002-2005), financiado por V Programa Marco de la CE.
- BRUGUÉ, Q., CANAL, R. y MARQUILLES, B. (2010), «Informe sobre las políticas locales de consumo en la provincia de Barcelona (1999-2008)», Diputación de Barcelona, Colección Documentos de Trabajo, Serie Desarrollo Económico 11.
- BRUGUÉ, Q., CANAL, R. y PAYÁ, P. (2010), *Transversalidad en los Proyectos Locales: De la Teoría a la Práctica*, Fundación Kaleidos, Ediciones Trea, Gijón.
- BRULLET, C. y GÓMEZ-GRANELL, C. (coords.), *III Informe 2008. Sobre l'estat de la infància i les famílies*, CIIMU, Barcelona.
- BRUN, J., BENITO, J. y CANUT, P. (2008), *Redes culturales. Claves para sobrevivir en la globalización*; Estudio realizado para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- BUDDS, J. y MCGRANAHAN, G. (2003), «Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America», *Environment and Urbanization*, n. 15, pp. 87-114.
- BUENDÍA, I. y GARCÍA, J.V. (2003), *Cooperativismo y desarrollo local*, Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, Madrid.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2008), «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, n. 270 (64).
- CAMARERO, L. (coord.) (2009), *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Fundació La Caixa, Barcelona.
- CAMPBELL, S. y FAINSTEIN, S. (2003), «Introduction: The Structure and Debates on Planning Theory» en: Campbell, S. y Fainstein, S. (eds.), *Readings in Planning Theory*, 2ª edición, Blackwell, Oxford.

- CAMPRUBÍ, A. (2011), «El metodo abierto de coordinación y la participación local», en: Fundación Luís Vives (2011) *Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social*, Fundación Luís Vives, Madrid.
- CAPELLO, R. (2000), «The city network paradigm: measuring urban network externalities», *Urban Studies*, 37:11, pp. 1925-1945.
- CARAMÉ, A. y CAMPRUBÍ, A. (2010), «El Método Abierto de Coordinación y la participación en política local», en: Fundación Luís Vives *Cuaderno europeo*, n. 8, pp. 45-60.
- CASAL, J. et al. (2006), «Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición», *Papers*, n. 79, pp. 21-48.
- CASARES, R. y VILLÀ, R. (2008), «Recel i confiança. Relacions entre alumnat, professorat i famílies en l'educació secundària», en: Brullet, C. y Gómez-Granell, C. (coords.), *III Informe 2008. Sobre l'estat de la infància i les famílies*, CIIMU, Barcelona.
- CASTEL, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (2004), *The network society: a global perspective*, Edward Elgar, Londres.
- et al. (2003), *La societat xarxa a Catalunya*, Rosa dels Vents, Barcelona.
- (2000), «Materials for an explanatory theory of the network society», *British Journal of Sociology*, 51:1, pp. 5-24.
- (1999), *La era de la información. 2. El poder de la identidad*, Siglo XXI, Madrid.
- (1997), *La era de la información* (Vol. 1, La sociedad red), Alianza, Madrid.
- CASTRO, J.E. (2009), «Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica», en: Delclòs, J., (ed.), *Agua, un derecho y no una mercancía: Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Icaria, Barcelona, pp. 35-55.
- CENTRE D'ESTUDIS DE DRET AMBIENTAL DE TARRAGONA (CEDAT)/ Centre de recursos per a la Protecció de la Salut i el Medi (2010), *Congrés sobre la construcció d'un marc d'oportunitats per al sector cooperatiu en el camp de l'energia. Informe de síntesi*, Tarragona, www.cedat.cat/ca/activitats/2010.php.
- COLE, J. (1997), *The new racism in Europe. A Sicilian ethnography*, Cambridge University Press, Cambridge.

- COLEMAN, J.S. (1988), «Social capital in the creation of human capital», *American Journal of Sociology*, n. 94, pp. 95-120.
- COLEMAN, R. (2004), *Reclaiming the Streets. Surveillance, social control and the city*, Willan Publishing, Devon.
- COMAS, F. (2008), *Escodines, mil anys d'història*, Zenobita Edicions, Manresa.
- COMISIÓN EUROPEA (2000), *Directiva 2000/60/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, *Diario Oficial* n° L 327 de 22/12/2000, pp. 1-73.
- COMISIÓN EUROPEA (2010), *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comisión Europea, Bruselas.
- CONNERTON, P (1989), *How Societies Remember*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CONSELL SUPERIOR D'AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU (2007), *Informe per a la millora dels resultats del sistema educatiu a Catalunya*, Departament d'Educació i Universitats, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- CONSELL SUPERIOR D'AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU (2007), *Quaderns d'Avaluació 8: Sistema d'indicadors d'educació a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- CONSELL SUPERIOR D'AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU DE CATALUNYA (2011), *Sistema d'Indicadors d'Ensenyament de Catalunya*, Departament d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- COOPER, D. (1998a), «Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space», *Critical Social Policy*, n. 18, pp. 465-492.
- COOPER, D. (1998b), *Governing Out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*, Rovers Oram, Londres.
- COQUE, J. (2005), *Compartir soluciones: las cooperativas como factor de desarrollo en zonas desfavorecidas*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- CROUCH, C. (2008), «What Will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?», *The Political Quarterly*, Vol. 79, n. 4, pp. 302-315.
- CRUZ I GALLACH, H. (2010), *La veu de la ciutadania en el planejament urbanístic. Una reflexió sobre la conflictivitat territorial a Catalunya*, Tesis doctoral, Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona.

- CUSMANO, M.G. (2002), *Oggi parliamo di città. Spazio e dimensioni del progetto urbanistico*, Franco Angeli, Milán.
- DALY, M. (2005), «Gender mainstreaming in Theory and Practice», *Social Politics*, Oxford University Press, Vol. 12, n. 3, pp. 433-450.
- DAVIES, J.B. et al. (2006), *The World Distribution of Household Wealth, UNU-WIDER project on Personal Assets from a Global Perspective*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, Helsinki. www.wider.unu.edu/research/.
- DAVIES, J.S. (2011), *Challenging governance theory. From networks to hegemony*, The Policy Press, Bristol.
- DAVIS, J. (2005), «Private Sector Participation in the Water and Sanitation Sector», *Annual Review of Environment and Resources*, n. 30, pp. 145-183.
- DAVIS, M. (1991), *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*, Verso, Londres.
- DE TERÁN, F. (1984), «Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período, estado de la cuestión, perspectivas», *Ciudad y Territorio*, n. 59-60, pp. 61-67.
- DEFOURNY, J. y NYSENS, M. (eds.) (2008), «Social enterprise in Europe: Recent trends and developments», *EMES Working Papers series*, n. 8(1), Lieja.
- DELCLÒS, J. (Ed.) (2009), *Agua, un derecho y no una mercancía: Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Icaria, Barcelona.
- DELGADO, G.J. (2007), «La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección: Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior», *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XI, n. 245 (12).
- DELGADO, M. (2007), *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del 'Modelo Barcelona'*, Los libros de la catarata, Madrid.
- DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ (2005) *El Pla de Transició al Treball: 20 anys d'experiència i perspectives de futur*, Departament d'Educació, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2011), *Guia Revisada dels Plans Locals per la Inclusió i la Cohesió Social*. Àrea de Benestar Social, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- DOMINGO, M. y BONET, M.R. (1998), «Urbanisme i participació», *Revista catalana de sociologia*, n. 7, pp. 73-89.

- ECHEVARRIA, K. (1998), «La gestión de la transversalidad», *CIFA*, Revista de Serveis Personals Locals, núm. 9.
- EQUIPO GESTOR DE LA CAMPAÑA INNOVACIÓN EN TRANSVERSALIDAD: «La transversalidad como elemento de mejora en el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Resultados de una reflexión compartida». Colección temas municipales. Vitoria-Gasteiz.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press & Princeton, Princeton University Press, Cambridge.
- ETZIONI, A. (2004), *The Common Good*, Polity Press, Cambridge.
- (1997), *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*, Basic Books, Nueva York.
- EUROPEAN UNION, DG FOR REGIONAL POLICY (2011), *Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, Bruselas.
- EVELINE, J. y BACCHI, C. (2005), «What are we mainstreaming when we mainstream gender?», *International Feminist Journal of Politics*, 7: 4, pp. 496-512.
- EVERS, A. (2001), «The significance of social capital in the multiple goal and resource structure of social enterprises», en: Borzaga, C. y Defourny, J. (eds.): *The emergence of social enterprise*. Routledge, Londres.
- FERRER, A. y SABATÉ, J. (1999), «L'urbanisme municipal», en: Nel-lo, O. (dir.), *20 anys d'Ajuntaments democràtics*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, pp. 117-159.
- FINGER, M. (2005), «The New Water Paradigm: The Privatization of Governance and the Instrumentalization of the State», en: Levy, D.L. y P.J. Newell (Ed.), *The Business of Global Environmental Governance*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 275-304.
- FINGER, M. y ALLOUCHE, J. (2002), *Water privatisation: trans-national corporations and the re-regulation of the water industry*, Spon, Londres.
- FLORIDA, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, Nueva York.
- FONT, A. (coord.) (2003), *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- FONT, J. y BOSCH, A. (1999), *Participación y Sistema Electoral*, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- FORESTER, J. (1999), *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- (1998), «Rationality, Dialogue and Learning: What Community and Environmental Mediators Can Teach Us about the Practice

- of Civil Society», en: Douglas, M. y Friedmann, J. (eds.), *Cities for citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley, Chichester, pp. 213-225.
- (1987), «Planning in the Face of Conflict», *Journal of the American Planning Association*, n. 53(3), pp. 303-314.
- FORREST, R. (2004), «Who Cares About Neighbourhoods?», ponencia presentada en la Housing Studies Association Autumn Conference «Community, Neighbourhood, Responsibility», Universidad de Bristol.
- FORREST, R. KEARNS, A. (2001) «Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood», *Urban Studies*, vol. 38. pp. 2125-2143.
- FRAGOSO, A. (2009), *Desarrollo Comunitario y educación*, L'Ullal edicions, Xàtiva.
- FRANQUESA, T. y WEISSMANN, H. (2008), «En el camino de la escuela sostenible. El programa Agenda 21 Escolar de Barcelona», *Culture della Sostenibilit . Forme e processi per l'educazione sostenibile*. Vol. 4, pp. 10-22.
- FRIED, D. (2008), «Diálogos generativos y su aplicación a organizaciones», *Psicología Organizacional Humana*, n. 1.
- FRIEDMAN, J. (2000), «The good city: In defense of utopian thinking», *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 24 (2), pp. 460-472.
- (1998), «The Neo Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society», en: Douglas, M. y Friedmann, J. (eds.), *Cities for citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley, Chichester, pp. 13-35.
- FUNDACIÓ DEL MÓN RURAL (2009a), *Atles de la nova ruralitat*. Fundació del Món Rural, Lleida.
- (2009b), *Noves oportunitats d'ocupació per a les dones rurals catalanes*, Informe de Resultats del projecte Rudona, Fundació del Món Rural, Lleida.
- FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2007), *Informe Anual sobre Educació 2006*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- FYFE, N., BANNISTER, J. y KEARNS, A. (2006), «(In)civility and the City», *Urban Studies*, 43(5-6), 853-861.
- GAJA, F. (2005), «La participació ciudadana, algo més que el refrendo», en: Herrero, L.F. (ed.), *Participació ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*, ICARO CTAV, Valencia, pp. 179-189.
- GALBRAITH, J.K. (1992), *La cultura de la satisfacció*, Ariel, Barcelona.

- GAMBLE, A. (2006), «Two Faces of Neo-liberalism», en: Robison, R. (Ed.), *The Neo-liberal Revolution. Forging the Market State*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 20-35.
- GANDY, M. (2002), *Concrete and clay: reworking nature in New York City*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts) y Londres.
- GARCÍA, B. (2008), «Política cultural y regeneración urbana en las ciudades de Europa Occidental: Lecciones aprendidas de la experiencia y perspectivas para el futuro», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7.1, pp. 111-126.
- GARCIA, M. (2006), «Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities», *Urban Studies*, 43/4, pp. 745-765.
- GIDDENS, A. (2000), *Un mundo desbocado*, Taurus, Madrid.
- (1999), *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid.
- GIDDENS, A., BECK, U. y LASH, S. (1997), *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid.
- GIGOSOS, P. y SARAVIA, M. (2010), *Urbanismo para náufragos. Recomendaciones sobre planeamiento y diseño urbano*, Fundación César Manrique, Madrid.
- GLEICK, P.H. et al. (2002), *The New Economy of Water. The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, California.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, J.A. (2003), *Regulating infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) y Londres.
- GOROSTIZA, S. (2009), *La gestión urbana del agua en Barcelona durante la colectivización de la Sociedad General de Aguas de Barcelona (1936-1939)*, Tesis de Máster no publicada, ICTA, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès.
- GRAHAM, S. (2010), *Cities Under Siege: The New military Urbanism*, Verso, Londres.
- GRAY, C. (2007), «Commodification and instrumentality in cultural policy», *International Journal of Cultural Policy*, n. 13(2), pp. 203-215.
- GUALLART, V. (2012), *La ciudad autosuficiente. Habitar en la sociedad de la información*, RBA Libros, Barcelona.
- HALBAWCHS, M. (2004 [1968]:) *La memoria colectiva*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- HALL, D. et al. (2009), *Public-public partnerships (PUPs) in water*,

- Public Services International Research Unit (PSIRU), Universidad de Greenwich.
- HALL, D. y LOBINA, E. (2007), «International actors and multinational water company strategies in Europe, 1990–2003», *Utilities Policy*, n. 15, pp. 64-77.
- HARVEY, D. (2008), «The Right to the City», *The New Left Review*, n. 53, pp. 23-40.
- HARVEY, D. (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Blackwell Publishers, Malden (Massachusetts) y Oxford.
- HEALEY, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave, Basingstoke.
- HERRANZ, E. y ÁLVAREZ, A. (2008), «La transversalitat a l'Administració pública: un enfocament organitzatiu», *Escola innovació. Butlletí de la funció directiva*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, n. 9, noviembre, pp. 3-6.
- HOBBSBAWN, E y RANGER, T. (eds.) (2000 [1983]), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HOEDMAN, O. (2009), «Partenariados Público-Públicos», en: Delclòs, J. (ed.), *Agua, un derecho y no una mercancía: Propuestas de la sociedad civil para un modelo público del agua*, Icaria, Barcelona, pp. 235-242.
- HOLDEN, J. (2004), *Capturing cultural value*, Demos, Londres.
- HOPKINS, R. (2008), *The transition handbook: from oil dependency to local resilience*, Green Books, Devon.
- IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÀS, M. (2011), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria, Barcelona.
- IMRIE, R. y RACO, M. (2003), *Urban Renaissance? New Labour, community, and urban policy*, Policy Press, Bristol.
- INDOVINA, F. (2006), *Governare la città con l'urbanistica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- INGLEHART, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS y Siglo XXI, Madrid.
- INNES, J.E. (1996), «Planning Through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal», *Journal of the American Planning Association*, n. 62(4), pp. 460-472.
- INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES (2003), *Un paso más hacia la inclusión social*, Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1999), «Mainstreaming de género. Marco

- conceptual, metodología y presentación de 'buenas prácticas'. Informe final de las actividades del grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)», Serie documentos, número 28.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2005), *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL)*, Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Servicio Público de Empleo Estatal, Madrid.
- JACOBS, J. (1961), *Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, Nueva York.
- JAHAN, R. (1996), «The elusive Agenda: Mainstreaming women in development», Zed Books, Londres.
- KAIKA, M. (2005), *City of flows: modernity, nature, and the city*, Routledge, Nueva York.
- KALLIS, G. (2011), «In defence of degrowth.» *Ecological Economics*, 70 (5), 873-880.
- KANTOLA, J. y SQUIRES, J., (2012), «From State Feminism to Market Feminism?» *International Political Science Review*, 33(4), pp. 382-400.
- KAUFMANN, B., BÜCHI, R. y BRAUN, N. (2007), *Guía de la Democracia Directa*, Instituto para la Iniciativa y el Referéndum en Europa, Marburgo.
- KEARNS, A. y PARKINSON, M. (2001), «The significance of neighbourhood», *Urban Studies*, vol. 38, n. 12, pp. 2103-2110.
- KEIGHTLEY, E. (2009), «Remembering Research: Memory and Method in the Social Sciences», *International Journal of Social Research Methodology*, 13(1), pp.55-70.
- KERF, M. et al. (1998), *Concessions for infrastructure: a guide to their design and award*, World Bank Technical Papers n. 399, Banco Mundial, Washington D.C.
- KESSLER, G. (2009), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- KLARE, M. (2003), *Guerras por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*, Editorial Urano, Capellades.
- KNUDSEN, B. et al. (2007), *Urban density, creativity, and innovation*, Working Paper of the Creative Class Group, The Martin Prosperity Institute, University of Toronto, Toronto.
- LANDRY, Ch. et al. (2004), *Culture & Regeneration: an evaluation of the Evidence*, Comedia, Nottingham.
- LAVABRE, M.C. (2000), «Usages et mésusages de la notion de mémoire», *Critique Internationale*. 7/7, pp. 48-57.

- LENOIR, R. (1974), *Les exclus: un Français sur dix*, Seuil, París.
- LEWIS, P.A. (2004), «Economics as Social Theory and the New Economic Sociology», en: Lewis, P.A. (ed.), *Transforming Economics: Perspectives on the Critical Realist Project*, Routledge, Londres.
- LIPOVETSKY, G. (2007), *La Felicidad paradójica*, Anagrama, Barcelona.
- LLEBOT, J.E. (1998), *El cambio climático*, Rubes, Barcelona.
- LOBINA, E. y HALL, D. (2006), «Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: Lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region», *IRC and UNESCO-IHE Symposium on Sustainable Water Supply and Sanitation: Strengthening Capacity for Local Governance*, Delft, Holanda, 26-28 de septiembre.
- LOGAN, J. (ed.) (2011), *Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*, IPCC Special Report.
- LOMBARDO, E. (2005), «Integration or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution Making Process», *Social Politics*, noviembre, pp. 412-432.
- MAGRE, J. (ed.) (2006), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- (1999), *L'alcalde a Catalunya*, ICPS, Barcelona.
- MANDUJANO, R. (2006), «Madurez de las redes culturales de Europa?», *Redes culturales*, Boletín GC: Gestión Cultural, n.14.
- MARCH, H. (2010), *Urban water management and market environmentalism: a historical perspective for Barcelona and Madrid*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès.
- MARCH, H. y SAURÍ, D. (2010) «Flujos de agua, flujos de capital: sistemas de abastecimiento y gobernanza del agua en Madrid y Barcelona», *Investigaciones Geográficas*, n. 51, pp. 7-26.
- MARTÍ-COSTA, M. (coord.); PYBUS, M. y CASTRO, M. (2009), *La participació ciutadana en l'urbanisme: els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal*. Institut de Govern i Polítiques Públiques. [documento inédito]
- MARTIN PASCUAL, M. (2007), *Aigua i societat a Barcelona entre les dues exposicions (1888-1929)*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2008), «Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial», *European Science Foundation Conference on the Right to the City: New Challenges, New Issues*, Vadstena, Suecia, 11-15 octubre.

- MARULL, J. y TELLO, E. (2010), «Eficiència territorial: la sinergia entre energia i paisatge», *Medi Ambient. Tecnologia i Cultura*, n. 46, pp. 28-37.
- MELIÁN, A. y CAMPOS, V. (2009), «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis», *Revesco*, n. 100 Monográfico sobre la respuesta de la economía social ante una crisis global, pp. 43-67.
- MERINO, A. (2003), *Desde la Proximidad Democrática*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- RENNER, M. (1994), *El empleo en una economía sostenible*, Worldwatch Institute/Bakeaz, Bilbao.
- MIGUÉLEZ, F. y PRIETO, C. (dirs.) (1999), *Las Relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, Madrid.
- MONTCLÚS, F.J. y GUÀRDIA, M. (2003), «Modelos urbanísticos y cultura de las ciudades», *Perspectivas urbanas*, n. 2, pp. 59-61.
- MONTERO, A. (1997), «Cooperativismo y desarrollo rural», *Revesco*, n. 63, pp. 63-77.
- MONTERO, M. (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria*, Paidós, Buenos Aires.
- MOONEY, J. y YOUNG, J. (2006), «The decline in crime and the rise of anti-social behaviour». *Probation Journal*, n. 53, pp- 397-407.
- MORA, O. y GAUVIN, L. (2009), *Quelles dynamiques villes-campagnes? Dossier Nouvelles Ruralités en 2030*, INRA, París.
- MORALES, E. y REBOLLO, O. (2010a), «Les accions d'atenció col·lectiva de serveis socials. Districtes de Barcelona», Informe 2009, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Bellaterra.
- MORALES, E. y REBOLLO, O. (2010b), «Els plans de desenvolupament comunitari (PDC) a Barcelona». Informe 2009, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Bellaterra.
- MORGAN, B. (2006), «Turning Off the Tap: Urban Water Service Delivery and the Social Construction of Global Administrative Law», *European Journal of International Law*, n. 17, pp. 215-246.
- MORGAN, B. (2004), «Water: Frontier Markets and Cosmopolitan Activism», *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, n. 17, pp. 10-24.
- MÓSESDÓTTIR, L. y ERLINGSDÓTTIR, R. (2005), «Spreading the word across Europe», *International Feminist Journal of Politics*, 7: 4, pp. 513-531.
- NAREDO, J.M. y MONTIEL, A. (2011), *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, Barcelona.

- NAREDO, J. M., CARPINTERO O. y RIECHMANN, J. (2009), *Luces en el laberinto. Autobiografía intelectual. Alternativas a la crisis*, La Catarata.
- NAREDO, J.M. (2006), *Raíces económicas del deterioro ecológico y social: más allá de los dogmas*, Siglo XXI, Madrid.
- NAVARRO, F. (1999), «La gestió dels plans», *Quaderns de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori*, n. 9, pp. 77-82.
- NAVARRO, V. (2000), *Neoliberalismo y estado del bienestar*, Ariel, Barcelona.
- NEL-LO, O. (2001), *Ciutat de Ciutats*, Empúries, Barcelona.
- (dir.) (1999), *20 anys d'ajuntaments democràtics*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona.
- NICKSON, A. y FRANCEYS, R. (2003), *Tapping the water market: the challenge of reform in the urban water sector*, Palgrave, Basingstoke.
- NIETO, C. (2004). «La economía social y el enfoque de género en el desarrollo rural», en: *¿Qué futuro para los espacios rurales?* Asociación de Geógrafos Españoles, León.
- NOFRE, J. (2010), «Políticas culturales, transformaciones urbanas e higienización social en la Barcelona contemporánea», *Anales de Geografía*, 30/2, pp. 133-161.
- NORA, P. (ed.) (1997), *Les lieux de la mémoire*, Gallimard, París.
- NYSENS, M. (ed.) (2006), *Social Enterprise, Public Policy and Civil Society*, Routledge, Londres.
- O'RIORDAN, T. (ed.) (2001), *Globalism, Localism and Identity*, Earthscan, Londres.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE (2009), *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, OSI, Nueva York.
- PAGE, B. (2005), «Paying for water and the geography of commodities», *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 30, pp. 293-306.
- PARÉS, M. (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.
- PARÉS, M., LÓPEZ, M. y RESENDE, P. (2006), «Participació, administració i ciutadania als petits municipis catalans», informe inédito, IGOP-UAB.
- PECK, J. (2005), «Struggling with the creative class», *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 29/4, pp. 740-770.
- PINDADO, F. (1999), *La Participació Ciutadana a les Ciutats*, Edicions del Serbal, Barcelona.

- PUTNAM, R. (2000), *Bowling alone: the Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nueva York.
- RACO, Mike (2007), *Building sustainable communities*, The Policy Press, Bristol.
- REBOLLO, O. y CARMONA, M. (2009), *Guia operativa d'acció comunitària*, Ajuntament de Barcelona (Acció Social i ciutadania), Barcelona.
- RECIO, C., MÉNDEZ, E. y ALTÉS, J. (2009), *Los bancos de tiempo. Experiencias de intercambio no monetario*, Graó, Barcelona.
- REES, T., (2005), «Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe», *International Feminist Journal of Politics*, 7:4, pp. 555-574.
- REICH, R. (2010), *Aftershock. The Next Economy and America's Future*, Vintage Books, Nueva York.
- RENNER, M. et al. (eds.) (2000), *Working for the Environment: a growing Source of Jobs*, Worldwatch Institute, Washington.
- RIFKIN, J. (2002), *La economía del hidrógeno: la creación de la red energética mundial y la redistribución del poder en la Tierra*, Paidós, Barcelona.
- RIUS, J. (2006), «El MACBA i el CCCB. De la regeneració cultural a la governança cultural», *Digithum*, n. 8.
- ROBERTS, P. (2004), *El fin del petróleo*, Ediciones B, Barcelona.
- ROGERS, P., DE SILVA, R. y BHATIA, R. (2002), «Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency and sustainability», *Water Policy*, n. 4, pp. 1-17.
- ROGERS, R. (2000), *Ciutats per a un planeta petit*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- ROSETTI, N. (2007), *Exclusió laboral i polítiques actives. Una anàlisi de la dimensió local de les polítiques d'ocupació a Catalunya*, Tesis Doctoral.
- RUEDA, J.C. (1994), *Agua en Madrid. Datos para la historia del Canal de Isabel II 1851-1930*, Fundación SEPI, Madrid.
- RUIZ, J. (2004), *A Literature Review of the Evidence Base for Culture, the Arts and Sport Policy*, Scottish Executive Education Department
- SABATÉ, A. y DÍAZ, M.A. (2003), «Mujeres y desarrollo rural: la conciliación de tiempos de vida y de trabajo», *Serie Geográfica*, n. 11, pp. 141-162.
- SABATINI, F. (1997), «Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas», *Eure*, vol. XXII, n. 68, pp. 77-91.
- SANCHIS, J.R. y CAMPOS, V. (2008), «La innovación social en la em-

- presa. El caso de las cooperativas y de las empresas de Economía Social en España», *Economía Industrial*, n. 368, pp. 187-196.
- SANDERCOCK, L. (1998a), «The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age», en: Douglas, M. y Friedmann, J. (eds.), *Cities for citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley, Chichester, pp. 163-184.
- SANDERLOCK, L. (1998), *Towards Cosmopolis, planning for multicultural cities*. John Wiley, Londres.
- SANZ, A. (1998), «Las privatizaciones. Algunos aspectos generales», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 13, pp. 20-52.
- SANZ, G. (2002), «Las asociaciones de bancos de tiempo: entre la reciprocidad y el mercado», *ÉNDOXA: Series Filosóficas*, n. 5, pp. 153-163.
- SARASA, S. y SALES, A. (2009), *Itineraris i factors d'exclusió social*, Sindica de Greuges de Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- SASSEN, S. (2010), *Territorio, autoridad, derechos. De los ensamblajes medievales a los globales*, Katz, Buenos Aires.
- SAVAGE, M., BAGNALL, G. y LONGHURST, B. (2005), *Globalization and Belonging*, Sage, Londres.
- SAVENIJE, H. y VAN DER ZAAG, P. (2002), «Water as economic good and demand management: paradigms and pitfalls», *IWRA Water International*, n. 27, pp. 98-104.
- SAVENIJE, H. (2001), *Why Water is not an Ordinary Economic Good*. Value of Water Research Report Series No.9, IHE-UNESCO, Delft.
- SCHEER, H. (2000), *Economía solar global*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- SCOTT, J. (1999) «La experiencia como prueba», en: Carbonell, N, Torras, M. (eds) *Feminismos literarios*, Arco Libros, Madrid.
- SDINO, L. (2002), «Ricerca, territorio, sostenibilità e conflitto», en: Cristoforetti, G. y Ghiara, H. (eds.), *Progetto, conflitto e territorio. Convegno*, Alinea, Florencia, pp. 65-67.
- SEMPERE, J. y TELLO, E. (2008) (coords.), *El final de la era del petróleo barato*, Icaria, Barcelona.
- SENNETT, R. (2006), *The Open City*. Urban Age Newspaper Essay.
- (2000), *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.
- (1977), *The Fall of the Public Man*, Knopf, Nueva York.
- SERRA, A. (2005), «La gestión transversal. Expectativas y resultados, Barcelona», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, junio, Caracas.

- SMITH, L. (2004), «The murky waters of the second wave of Neoliberalism: Corporatization as a service delivery model in Cape Town», *Geoforum*, n. 35, pp. 375-393.
- SOJA, E.W. (2004), «Urban Tensions: Globalization, Economic Restructuring, and the Posmetropolitan Transition», en: Beneria, L. y Bsnath, S. (eds.), *Challenges and Opportunities in the World Economy*, Routledge, Londres, pp. 275-290.
- SQUIRES, J. (2005), «Is Mainstreaming transformative? Theorizing Mainstreaming in the context of Diversity and Deliberation», *Social Politics*, Oxford University Press, November 8, pp. 366-388.
- SU, X. (2011), «Heritage production and urban locational policy in Lijiang, China», *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 35.6, pp. 118-132.
- SUÁREZ-NAVAZ, L. (2004), *Rebordering the Mediterranean. Boundaries and citizenship in Southern Europe*, Berghahn Books, Nueva York.
- SUBIRATS, J. (2012), «A qué llamamos trabajo»; artículo de opinión publicado en el diario *El País*, edición Cataluña, el 25 de febrero. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/02/25/catalunya/1330199507_158068.html.
- (dir.) (2005), *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- (2003) *Más allá de la escuela. Transformaciones sociales y nuevas dinámicas sociales*. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- (2002), «Educació i comunitat», *Temps d'educació*, n. 26, pp. 181-200.
- (ed.) (2001), *Experiències de Participació Ciutadana en els Municipis Catalans*, EAPC, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (dir.), CANAL, R., GARCÍA, P. y OBRADORS, A. (2010), «Ciudadanía e Inclusión Social. El Tercer Sector y las políticas Públicas de acción social», Fundación Esplai, Barcelona.
- SUBIRATS, J. y BLANCO, I. (2009), «¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano?: dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas», *Medio ambiente y urbanización* n. 70(1), pp. 3-13.
- SUBIRATS, J. et al. (2008), *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- SUNSTEIN, C. (2009), *On rumours On Rumours: How Falsehoods*

- Spread, Why We Believe Them, What Can Be Done*, Penguin Books, Nueva York.
- SWYNGEDOUW, E. (2007a), «Dispossessing H²O: the contested terrain of water privatization», en Heynen, N. et al. (eds.), *Neoliberal Environments: False promises and unnatural consequences*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 51-62.
- (2007b). «Impossible sustainability and the postpolitical condition», en: Kruegger, R. y Gibbs, D. (eds.), *The sustainable development paradox. Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press, Nueva York.
- (2004), *Social power and the urbanization of water: flows of power*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- TEZANOS, J.F. (2001), *La sociedad dividida*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- THOMPSON, E.P. (1963), *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, Crítica, Barcelona
- TODOROV, T. (2005), *Los abusos de la memoria*, Paidós, Barcelona.
- TORREGROSA, P. (2007), «Redes de intercambio paralelas al mercado», *Revista Opcions*, n. 21.
- TRAPERO, J.J. (1994), «La práctica del planeamiento urbanístico en España», en Moya, L. (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, pp. 19-38.
- UBASART, G., RÀFOLS, R. y VIVAS, E. (2009), *Barcelona per l'acció comunitària. Guia de xarxes d'intercanvi solidari*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- ÚCAR, X. y LLENA, A. (2006), *Miradas y diálogos entorno a la acción comunitaria*. Editorial Graó, Barcelona.
- UITERMARK, J., ROSSI, U. Y VAN HOUTUM, H. (2005), «Reinventing multiculturalism: urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam», *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 29.3.
- UNIÓ GENERAL DE TREBALLADORS DE CATALUNYA (2008), *Els altres joves*, UGT, Barcelona.
- VAN HEUR, B. (2009), «The clustering of creative networks: between myth and reality», *Urban Studies*, n. 46:8, pp. 1531-1552.
- VERLOO, M. (2005), «Displacement and empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality», *Social Politics*, Oxford University Press, noviembre, pp. 344-365.
- VULBEAU, A. (2008), «Politique, jeunesse et répression». *Revue Projet*, n. 305, pp. 77-82.

- WAICQUANT, L. (2009), *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham.
- WHITEHEAD, M. (2007), *Spaces of sustainability. Geographical perspectives on the sustainable society*, Routledge, Londres.
- WHITNEY, D., TROSTEN-BLOOM, A. y COOPERRIDER, D., (2003), *The power of appreciative inquiry: a practical guide to positive change*, Berret-Koehler Publishers Inc., San Francisco.
- WILSON, B. (2006), «Rural Services: provision and accessibility», en: Midgley, J. (ed.), *A new rural agenda*. The Institute for Public Policy Research.
- WILSON, J. y KELLING, G. (1982), «Broken Windows. The police and neighbourhood safety», *The Atlantic Monthly*, n. 249(3), pp. 29-38.
- WORLD BANK (1997), *Toolkits for private participation in water and sanitation*, World Bank, Washington D.C.
- YÚDICE, G. (2003), «Sistemas y redes culturales: ¿cómo y para qué?», Ponencia presentada en el *Simposio Internacional Políticas culturales urbanas: experiencias europeas y americanas*, Bogotá, mayo.
- ZIMMERMAN, J. (1999), *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, Praeger, Londres.

LISTA DE AUTORES

Eva Alfama es politóloga y DEA en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), donde actualmente se doctora en Políticas Públicas y Transformación Social. Su trabajo en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) se ha centrado en movimientos sociales, exclusión social, políticas de género, evaluación de políticas públicas y políticas de envejecimiento activo.

Mikel Aramburu es doctor en Antropología Social por la UAB. Entre 2007 y 2010 coordinó el grupo de investigación sobre espacio público y vivienda del IGOP. Actualmente trabaja como profesor lector en la Universidad de Barcelona (UB). Su investigación se ha orientado principalmente al estudio de la inmigración y el entorno urbano.

Nicolás Barbieri es doctor en Ciencia Política por la UAB e investigador del IGOP. Ha participado en proyectos de investigación sobre políticas culturales, tercer sector, juventud, participación y descentralización de las políticas públicas.

Sílvia Biosca es licenciada en Pedagogía y diplomada en Trabajo Social. Trabaja en el Consejo Comarcal de l'Anoia como técnica del área de Ocupación.

Ismael Blanco es investigador postdoctoral Ramón y Cajal del IGOP y docente del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la UAB. Ha sido investigador visitante en Leicester y Belo Horizon-

te; especializado en políticas urbanas, especialmente de regeneración urbana, de participación ciudadana y de inclusión social.

Jordi Bonet, doctor en Psicología Social e investigador asociado al IGOP, ha participado en diferentes investigaciones y publicaciones sobre participación, regeneración urbana, movimientos sociales, metodología feminista y análisis del discurso.

Quim Brugué, doctor en Ciencia política y de la Administración en la UAB y director del IGOP. Estancias de investigación en las Universidades de Oxford y Cambridge. Ha desarrollado su actividad docente e investigadora en los ámbitos de la gestión pública, el gobierno local, la participación ciudadana y el análisis de las políticas públicas.

Andreu Camprubí es licenciado y máster en Sociología por la UAB; consultor e investigador del IGOP, donde ha participado en proyectos sobre exclusión social y políticas locales de inclusión, educación, economía social y participación ciudadana.

Ramon Canal es licenciado y máster en Ciencia Política por la UAB, donde actualmente cursa el doctorado. Coordinador de investigación del IGOP y profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la UAB. Especializado en gobierno local, gestión pública y políticas de participación ciudadana.

Jordi Collet es doctor en Sociología por la UAB y profesor titular de Sociología en la Universidad de Vic (UVic). Ha participado en numerosas investigaciones del IGOP sobre educación, desarrollo comunitario, juventud, participación y políticas dirigidas a las familias.

Marta Cruells es licenciada en Filosofía por la UB, máster en Políticas Públicas de Género y en Ciencia Política por la UAB, donde actualmente se doctora en Políticas Públicas y Transformación Social. En el IGOP ha llevado a cabo proyectos en el ámbito de la exclusión social, las políticas de género y los movimientos sociales.

Helena Cruz Gallach es doctora en Geografía por la UAB y máster en Urban Management por la Erasmus University of Rotterdam.

Ha realizado estancias de investigación en Venecia, Maynooth y Los Ángeles. Su trabajo investigador se centra en los conflictos territoriales, el planeamiento urbanístico y la participación ciudadana.

Sandra Ezquerro es doctora en Sociología por la University of Oregon y profesora de la UVic. Ha realizado estancias de investigación en Berkeley y Manila. Sus principales campos de investigación son las políticas sociales, laborales y de inmigración; trabajos en los que también destaca la aplicación de una perspectiva de género.

Xavier Fina es especialista en políticas culturales, socio y director de ICC Consultores y profesor en la ESMUC. Ha colaborado con el IGOP en diversos proyectos sobre políticas culturales.

Mayo Fuster Morell es doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, investigadora postdoctoral Juan de la Cierva en el IGOP y colaboradora del centro de Internet y sociedad Berkman de la Universidad de Harvard. Está especializada en Internet y política, movimientos sociales y producción pro-común.

Gemma Galdón Clavell es doctora en Políticas Públicas y Transformación Social por la UAB, miembro del Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones de la UB y consultora en políticas públicas urbana. Su campo de especialización son las políticas de seguridad y orden público en las ciudades.

Manel García Padreda es técnico superior en el Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña, especializado en cooperativas, emprendimiento y responsabilidad social; fue alcalde del municipio de Figaró-Montmany de 2008 a 2011.

Aitor Hernández Carr es doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la UAB y profesor asociado de la UB. Sus principales intereses de investigación son las políticas de inmigración, la extrema derecha y las nuevas formas de movilización política.

Alejandro Jurado es licenciado en Biología por la Universidad Nacional de La Plata y máster en Desarrollo Urbano y Territorial por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Sus campos de interés son las

políticas medioambientales y las de participación ciudadana; en especial la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Hug March es doctor en Ciencias Ambientales por la UAB, Investigador postdoctoral Juan de la Cierva en el Programa de Transformación Urbana en la Sociedad del Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), especializado en políticas y gestión de los recursos naturales.

Bernat Marquilles es licenciado y máster en Sociología por la UB, socio fundador de la asociación l'Arada para la dinamización comunitaria. Ha colaborado con el IGOP en proyectos sobre políticas de consumo y de desarrollo local.

Marc Martí Costa es doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la UAB, Ha sido investigador invitado en Ámsterdam, Durham y Venecia. Investigador del IGOP desde el año 2002, sus temas de interés son las políticas urbanas, la participación ciudadana y los movimientos sociales y el cooperativismo.

Ernesto Morales es licenciado en Sociología y máster en Políticas Locales y Participación Ciudadana por la UAB, donde actualmente se está doctorando en Políticas Públicas y Transformación Social. Es investigador y coordinador de formación de postgrado en el IGOP-UAB. Su trayectoria profesional e investigadora se ha desarrollado en torno a la acción comunitaria y la participación ciudadana

Marc Parés es doctor en Ciencias Ambientales por la UAB. Ha sido investigador post-doctoral en Manchester. Actualmente coordina el grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Movimientos Sociales del IGOP, forma parte del Grupo de Investigación en Agua, Territorio y Sostenibilidad y es profesor del Departamento de Geografía de la UAB.

Adriana Partal es licenciada en Humanidades por la UAB; estadías profesionales en Frankfurt y Berlín. Colabora en investigaciones del IGOP sobre políticas culturales.

Antoni Pigrau es doctor en Derecho por la UB y catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales en la

Universidad Rovira i Virgili (URV). Actualmente su actividad investigadora se concentra en los ámbitos del derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal y el derecho del medio ambiente.

Melissa Pomeroy es licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo y máster en Participación y Desarrollo Sostenible por la UAB, donde actualmente se doctora en Políticas Públicas y Transformación Social. Su interés como investigadora está centrado en las políticas de participación ciudadana.

Miquel Pybus es licenciado en Geografía por la UAB y máster en Urban Management por la Erasmus University de Rotterdam. Actualmente se está doctorando en Geografía en la UAB. Centrado en el estudio del desarrollo urbano, su principal campo de investigación son las políticas de regeneración urbana.

Imma Quintana es doctora en Ciencia Política por la UAB. Especialista en el análisis del gobierno local, los estudios de género, las políticas del tiempo, las dinámicas de exclusión social y las políticas locales de inclusión, ha colaborado con el IGOP en diversas investigaciones sobre estas temáticas y actualmente forma parte del equipo técnico comarcal del Plan de Inclusión y Cohesión Social de l'Alt Empordà.

Oscar Rebollo es doctor en Sociología y profesor titular de Sociología de la UAB. Coordina la Escuela de Políticas Sociales y Urbanas del IGOP. Es experto en temas de participación ciudadana y desarrollo comunitario, en los cuales ha realizado numerosas investigaciones e intervenciones.

Carmen L. Rodríguez Velazco es licenciada en Psicología y máster en Psicología de las Organizaciones.

Natalia Rosetti es doctora en Ciencias Políticas por la UAB, profesora asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la misma universidad e investigadora del IGOP. Ha realizado estadias de investigación en Florencia y en Glasgow. Sus principales áreas de interés están vinculadas al análisis de políticas públicas, exclu-

sión social, género, movimientos sociales, administración y gestión pública y gobierno local.

Joan Subirats es catedrático de Ciencia Política de la UAB. Ha sido director del IGOP desde su creación hasta julio del 2009, y desde entonces es el responsable de su Programa de Doctorado, en Políticas Públicas y Transformación Social. Especialista en políticas públicas y en temas de gestión e innovación democrática. Colabora habitualmente en diversos medios de comunicación.

Enric Tello es doctor en Geografía e Historia por la UB y catedrático de Historia e Instituciones Económicas de la misma universidad. Miembro de Ecologistes en Acció de Cataluña, sus campos de investigación son la historia económica, el desarrollo sostenible, el metabolismo social y los cambios de uso del suelo, así como los aspectos metodológicos de la historia económica y ambiental.

Gemma Ubasart es doctora en Ciencia Política por la UAB. Ha realizado estadías de investigación en París, Ottawa, Padua y Londres, y ha gozado de becas postdoctorales en la UAB y en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha colaborado con el IGOP en investigaciones relacionadas con los movimientos sociales.

David Vílchez es licenciado en Sociología por la UAB. Ha colaborado con el IGOP en proyectos sobre participación ciudadana y sobre políticas activas de empleo.

Laura Villaplana es licenciada en Antropología Social por la UB y en Comunicación Audiovisual por la UAB y máster en Antropología y Etnografía en la UB. Ha colaborado con el IGOP, desde el área de espacio público y vivienda, en proyectos vinculados al espacio público y a la memoria de los barrios.

Hilda Weissmann es experta en educación ambiental. Trabaja para el Ayuntamiento de Barcelona.

