

BARCELONA: LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE REDES DE ACCIÓN

Ricard Gomà i Carmona, Teniente de Alcalde de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona. Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Xavier Godàs i Pérez, Jefe de Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de Acción Social y Ciudadanía. Profesor de la Universidad de Barcelona.

1. La inclusión social como paradigma de acción

Las desigualdades sociales contemporáneas ya no se miden únicamente por criterios económicos, aunque éstos continúen siendo fundamentales. Existen otros factores a considerar, tales como la precariedad laboral, los déficits educativos, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el conjunto de discriminaciones por razón de sexo u orientación sexual, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía de base etno-cultural.

Entendemos por exclusión social el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma, dentro del marco social en el que se desenvuelven (Castells, 1998).

Luego, el propósito de la acción política democrática es generar sociedades inclusivas. En ellas hay que conjugar tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social, que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de las personas pasa por su participación plena en cuatro ámbitos de la organización social: ***el espacio económico y de la renta***, que supone vinculación a la ocupación y al conjunto de tareas generadoras de desarrollo económico, y ser sujeto de la redistribución social llevada a término por los poderes públicos; ***el espacio político y de la ciudadanía***, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales; ***el espacio relacional y de los vínculos***, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como con las relaciones de reciprocidad inherentes a la familia y las redes sociales de tipo comunitario; ***el ámbito de la cultura y de la formación continua*** como elementos imprescindibles de adaptación personal a las condiciones estructurales características de la sociedad de la información (IGOP, 2003; Subirats, 2004).

Por otra parte, la complejidad inherente a los procesos de exclusión social exige que las políticas que los aborden se caractericen por **la integralidad**, derivada de una visión holística de los problemas sociales, y planteada como integración de recursos y servicios en el marco de planes de trabajo personales, grupales y/o comunitarios; **la transversalidad** en la articulación de las respuestas, superando así los compartimentos estancos entre los diversos agentes que trabajan con las personas, y asumiendo las lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia mutua, de poder relacional; **la proximidad territorial** como norma de actuación clave que implique responder con flexibilidad a la diversidad de problemas planteados en el territorio; **la participación** entre los diversos agentes sociales, profesionales y la ciudadanía, dado que la implicación ciudadana en la acción política es un requisito primordial de una sociedad inclusiva.

2. La Barcelona social

La sociedad barcelonesa ha cambiado mucho en los últimos años. La inmigración y las nuevas diversidades culturales constituyen hechos cotidianos, las pautas de inserción en los mercados de trabajo y vivienda presentan una gran diversificación, la familia se recompone en diferentes modelos, nuestra gente mayor representa

un colectivo muy importante y en crecimiento constante, las personas con discapacidad reclaman con justicia el pleno ejercicio de su libertad ciudadana, entre otros ejemplos que podríamos listar.

Eso se combina con el hecho indudable de que Barcelona sigue una trayectoria general de progreso. Aunque las desigualdades entre los barrios más favorecidos y los que presentan unas desigualdades sociales más acentuadas siguen siendo importantes, éstas se han recortado significativamente. Por ejemplo, durante el período 1991-2001 la tasa de paro se redujo en un 21%, la instrucción insuficiente cayó un 54%, la proporción de los titulados superiores aumentó un 62%, y se incrementó la esperanza de vida al nacer en casi tres años.

Ahora bien, la ciudad también muestra un conjunto de situaciones de riesgo social y exclusión, que deben ser abordadas para seguir la senda del progreso. A modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, mostramos las siguientes:

En Barcelona hay hombres y mujeres que sufren importantes problemas económicos. Sabemos que la ciudad tiene una tasa de pobreza relativa (umbral del 50% de la renta mediana, unos 375 euros mensuales) que afecta aproximadamente al 12% de su población, y que tiene una tasa de precariedad relativa (umbral del

60% de la renta mediana, unos 450 euros mensuales) fijada en el 6'2%. Sumadas estas dos tasas, tenemos que la vulnerabilidad económica en Barcelona se sitúa en un nada desdeñable 18'2% de su población.

Hay que considerar, además, que en el marco de la vulnerabilidad económica y relacional nos las vemos con la exclusión social extrema, expresada fehacientemente por las personas sin techo. Nos encontramos frente a un colectivo que sufre un profundo desarraigo de los vínculos sociales básicos, aquellos que implican seguridad y afectividad en un entorno próximo y familiar; que presentan graves problemas de subsistencia económica y transitan entre la mendicidad, las ocupaciones ocasionales y los subsidios institucionales; que presentan deficiencias sanitarias notables y un consumo habitual de tóxicos. A lo largo de 2006, los equipos municipales de atención en las calles, primera acogida y tratamiento atendieron a un total de 3.153 de estas personas.

En la ciudad viven unas 332.800 personas mayores de 65 años, el 21'1% del conjunto de la población. 220.000 de éstas són completamente autónomas para desarrollar las actividades de la vida cotidiana. Pero existe un riesgo de exclusión social asociado al hecho de envejecer que se expresa en tres dimensiones: económica (pobreza relativa); relacional (soledad); sociosanitaria (dependencias).

En punto a la pobreza relativa, 123.627 personas mayores (fundamentalmente mujeres) disponen de unos ingresos inferiores al Salario Mínimo Interprofesional (540'90 euros), y alrededor de 9.000 reciben pensiones no contributivas de jubilación (cifradas en unos 300 euros mensuales). En cuanto al riesgo de aislamiento relacional, hay que señalar que 83.104 personas mayores de 65 años viven solas, 66.533 de las cuales son mujeres. En lo tocante a la cuestión de la dependencia, el envejecimiento marca la pauta de lo que será un incremento de problemas sociosanitarios: cerca de 164.000 personas mayores tienen más de 75 años, y 90.000 se encuentran por encima de los 80.

La población con certificado de discapacidad en Barcelona es de cerca de 93.000 personas. El riesgo de exclusión relacionado con las discapacidades parte de tres circunstancias: la intensidad de la discapacidad (las personas con una gran discapacidad son unas 19.600), la edad (especial relieve toma aquí el sobreenviejamiento), y el déficit de cobertura en atención social. En este punto, hay que considerar que cerca de 19.550 personas discapacitadas reciben prestaciones económicas inferiores al umbral de la pobreza relativa, y que por el momento -el Plan de Equipamientos de Atención Social acordado con el Gobierno Catalán enmendará buena parte de esta situación- las plazas en equipamientos de atención especializada resultan insuficientes.

Durante los 10 últimos años en Barcelona se ha dado un gran cambio sociodemográfico como consecuencia del proceso inmigratorio. Hay que tener en cuenta que en 1999 vivían en la ciudad 40.903 personas inmigradas registradas en el padrón municipal (el 2'7% de la población total), que en 2002 llegaron a ser 113.809 (el 7'6%), en 2005 230.942 (el 14'6%), y en 2006 260.058 (el 15'9%).

Hoy en día los y las inmigrantes desarrollan un papel fundamental en áreas de actividad económica tales como la industria turística, la construcción, o los servicios de atención a las personas. También protagonizan una parte significativa de la actividad comercial en los barrios y, progresivamente, van incrementando su presencia en ocupaciones de mayor cualificación laboral. No en vano el 28% de los y las inmigrantes tienen estudios superiores.

Desde el punto de vista cultural, la inmigración también ha comportado un aumento de la diversidad. Actualmente Barcelona cuenta en su seno con unas 165 nacionalidades (36 de las cuales disponen de comunidades superiores a las 1.000 personas) y se hablan más de 218 lenguas. Semejante diversidad se concreta en una panoplia de expresiones culturales, tradiciones y costumbres materializadas en estilos diferentes de vida y sistemas creenciales.

Estas aportaciones se conjugan (hoy por hoy) con la demanda de atención social por parte de un segmento significativo de estos colectivos. Fijémonos en el hecho de que a lo largo de 2006 los servicios sociales de atención primaria atendieron a 42.444 personas, de las cuales un 20% eran de origen inmigrante.

Estos y otros problemas en términos de riesgo de exclusión imponen que las políticas sociales municipales adopten como reto reducir los factores de riesgo potenciadores o desencadenantes de procesos de exclusión social; deben ofrecer oportunidades para que todos los ciudadanos y ciudadanas accedan a los derechos sociales de ciudadanía; deben mejorar la atención de las personas que ya se encuentran en situación de exclusión social, y disponer de un abanico de servicios -públicos, privados y asociativos- que, articulados en red, faciliten procesos de inclusión; deben generar marcos para la participación ciudadana y establecer consensos de acción que hagan frente a las situaciones de exclusión.

Bajo tales premisas emerge el Plan Municipal para la Inclusión Social del Ayuntamiento de Barcelona.

3. El Plan Municipal por la Inclusión Social: una panorámica

El Plan Municipal por la Inclusión Social (2005-2010), impulsado por el entonces Concejal de Bienestar Social y ahora Teniente de Alcalde Ricard Gomà, fue aprobado en Pleno Municipal el 4 de marzo de 2005. Con anterioridad, el mismo Consejo Plenario en 2004 aprobó un Programa de Actuación Municipal 2004-2007 en el que se incluía la propuesta de elaboración de un plan de actuación para el abordaje de las situaciones de pobreza y exclusión social en Barcelona. Ahora disponemos de un Plan que, dicho genéricamente, se compromete a actuar en favor de una ciudad donde las personas puedan desarrollar sus proyectos vitales en condiciones de máxima libertad e igualdad, hecho que implica contribuir a generar marcos de relaciones sociales en que se den las condiciones y los valores de autonomía, solidaridad, fraternidad y reconocimiento de las diferencias.

El Plan parte de un análisis exhaustivo de las diversas realidades que configuran la exclusión social en la ciudad. Algunos de los vectores de exclusión más relevantes deben ser abordados desde políticas supramunicipales, desde pensiones dignas hasta promover una ocupación de calidad, pasando por asegurar el derecho a una vivienda en condiciones.

Ahora bien, ello no excluye que la aportación del gobierno local sea crucial en la configuración de una ciudad y sociedad inclusivas. Los municipios, al estar permanentemente conectados con la realidad social, constituyen los espacios de la inclusión. De ahí la necesidad de concretar una política municipal al respecto que también contemple la relación con los niveles autonómico y estatal como eje estratégico de actuación.

El Plan estructura un conjunto de 6 líneas estratégicas como ejes normativos del trabajo a desarrollar: 1. Impulsar el debate para favorecer un proceso político general que articule un sistema público y universal de servicios sociales y de atención a la dependencia; 2. Situar la atención social primaria como dispositivo básico de inclusión en el territorio, y dotarla de una mejor infraestructura, de más formación, y de más equipos humanos; 3. Concebir la atención social especializada como mecanismo de inclusión de colectivos vulnerables (personas mayores frágiles, personas con discapacidades, familias vulnerables e infancia en riesgo, colectivos de personas inmigrantes); 4. Desarrollar programas de inclusión transversales, especialmente en el campo de la vivienda, la inserción laboral, y el trabajo en red de los equipos sociales, sanitarios y educativos; 5. Fortalecer la participación y la acción comunitaria en tanto que dimensión relacional de las políticas de inclusión; 6. Favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y la cooperación, con

el fin de dotar de más consistencia y capacidad de impacto la acción política y social.

Del conjunto de estas líneas estratégicas se despliegan 12 objetivos operativos, que a su vez se concretan en 37 acciones. No es este el lugar para dar cuenta del grado de realización del Plan en lo que lleva vigente. No obstante, a modo ilustrativo, detengámonos brevemente en algunas de la realizaciones más significativas:

Desde 2003 el presupuesto municipal vinculado a la política de inclusión social viene protagonizando un incremento muy importante: va desde los casi 59 millones de euros de 2003 a los 93'2 millones de 2007, un 58'4% acumulado. Eso hasta el momento ha implicado que unas 115.000 personas hayan sido atendidas en los servicios vinculados al Plan de Inclusión. Algunas de estas personas pueden definirse por los colectivos que siguen.

Las personas sin techo disponen hoy (2007) de una red integrada por 5 centros de acogida nocturna, 3 nuevos centros de día y un parque de viviendas de inclusión social¹ que a finales de 2007 llegará a ser de unas 60 unidades. Además, la intervención social en

¹ La función de este servicio es ofrecer a las personas o familias en situación de exclusión social una vivienda temporal y compartida, con apoyo socioeducativo, que facilite el proceso de inclusión y la preparación para vivir autónomamente. El contrato con el usuario incluye un plan de trabajo y la permanencia en el hogar por un periodo de seis meses, renovable hasta un año. Los destinatarios son personas o familias con autonomía suficiente para asumir el cuidado y la atención propia del hogar y sus hijos e hijas (en caso que los haya), así como el compromiso de corresponsabilizarse, según las propias posibilidades, en los gastos corrientes.

las personas sin techo se rige por un modelo mixto de equipamientos de inclusión que define una red compartida de centros municipales y concertados. El conjunto permite la existencia de 736 plazas de atención nocturna y 220 de atención diurna, que se verán incrementadas con la puesta en marcha de nuevos equipamientos durante el mandato municipal 2007-2011.

12.116 personas, muy mayoritariamente mayores, reciben servicios de atención domiciliaria. Éstos atienden a familias o a personas en sus propios hogares y procuran su relación con el entorno más próximo. Por otra parte, la teleasistencia es un dispositivo tecnológico doméstico de alarma conectado por línea telefónica con un centro de control que permite, en caso de urgencia, establecer contacto verbal con la central y dar respuesta inmediata al problema. Hasta setiembre de 2007 estaban siendo atendidas mediante teleasistencia 26.310 personas (muy fundamentalmente mayores y que viven solas, aunque el servicio también contemple a las personas discapacitadas relativamente autónomas). Eso quiere decir que el 30'8% de las personas mayores solas dispondrán en Barcelona de este servicio, que en cobertura se sitúa claramente por encima del 12% que marca el Plan Gerontológico del Estado.

En 1995 el Ayuntamiento aprobó el Plan de Accesibilidad, el cual preveía la eliminación de barreras físicas y la plena accesibilidad del espacio público de Barcelona para finales del año 2006. Durante

los últimos años se adelantaron importantes progresos que comportaron buena parte de la realización del Plan. Algunos indicadores dan buena cuenta de ello: 945 kilómetros de vía pública són accesibles (el 85% del total), el 100% de la flota de autobuses de la TMB està adaptada. Además, se ha duplicado el número de usuarios discapacitados que reciben el servicio de transporte puerta a puerta, transporte público especial para personas con movilidad reducida severa. En 2007 se realizaron 263.000 viajes.

Hoy en día se atienden a unas 25.580 personas en los servicios específicos de inmigración, el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados (SAIER). En lo referente a los servicios de mediación (técnicas de diálogo y comprensión mutua para la resolución de conflictos), a lo largo de 2007, el servicio de mediación intercultural interpersonal realizó cerca de 1.200 intervenciones, y desarrolló cerca de 30 proyectos de mediación cultural y vecinal. Por otra parte, se está impulsando el Plan de Acogida de Ciudad. Éste es hoy en día un trabajo esencial. Se lleva a cabo en concierto con la red de entidades y asociaciones de la ciudad y se centra en las cuestiones cruciales del proceso de acogida y arraigo: idioma, conocimiento de la ciudad, salud, vivienda, enseñanza, atención jurídica, mediación social.

4. La participación social como eje de actuación

La participación y la transversalidad han sido características constitutivas en el proceso de elaboración del Plan de Inclusión. La participación ha permitido incorporar las opiniones y las propuestas del conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios que operan en el terreno de la inclusión. La transversalidad ha facilitado integrar las acciones que desde los diferentes sectores y distritos del Ayuntamiento se impulsan para corregir las situaciones de exclusión.

Que un Plan de Inclusión se centre únicamente en lo que el Ayuntamiento puede ofrecer resulta a todas luces insuficiente, dada la importancia de los recursos sociales que existen en la ciudad. Visto lo cual, para Barcelona el despliegue de políticas de inclusión parte de la perspectiva que nos proporciona el conjunto de la ciudad, con sus diversos operadores que ejercen en el ámbito de bienestar social.

Vayamos por partes. Empecemos por el concepto de participación que descuella en el Plan. La perspectiva es que el gobierno local está obligado a desarrollar un papel activo en la creación y consolidación de redes de acción, de acuerdo con la pluralidad de agentes que actúan en el territorio. La articulación de nuevas

estructuras para el trabajo horizontal e intersectorial implica pasar de la simple coordinación de actores al trabajo en red, empezando por superar los compartimentos estancos de la administración. Ello implica establecer un profundo compromiso con la participación. La promoción de las dinámicas comunitarias, el fortalecimiento de las redes sociales y la implicación de nuevos actores en la acción constituyen criterios de relación que conllevan entender la participación no como mera consulta, sino como corresponsabilización en las decisiones y las acciones que se deban tomar (Blanco y Gomà, 2002).

4.1 Una trayectoria histórica de dinámica relacional

Verdad de perogrullo es decir que la ciudad es un todo interdependiente. Desde el ámbito de lo social, ello fuerza a que un Plan destinado a mejorar la capacidad integradora de la ciudad deba ser integral y transversal, superando los compartimentos de la administración y la férrea exhaustividad de las competencias político-administrativas (Brugué, 2003). La primera articulación del Plan se aprobó en el Pleno Municipal de marzo de 2005, fruto de un proceso de elaboración transversal y participativo. En él estuvieron implicadas 9 áreas de gobierno -Bienestar Social, Cultura, Educación, Mujer, Salud, Derechos Civiles, Ocupación, Vivienda,

Urbanismo-, los 10 distritos, y un buen número de entidades representadas en el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona para la Acción Social y la Mesa de Entidades del Tercer Sector, entre otras.

En adelante nos centraremos en la relación con las asociaciones.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una significativa experiencia en la articulación de redes de este tipo, que versan sobre aspectos de participación institucional y consulta en los procesos de elaboración de políticas públicas. Nos limitaremos a describir aquí la acción comunitaria, el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona por la Acción Social, y el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.

Acción Comunitaria

La ciudadanía constituye un factor clave en el abordaje de procesos de cambio social. Hoy gobernar la ciudad implica necesariamente establecer sólidas alianzas con el denso tejido asociativo barcelonés, y acordar consensos de acción con las personas que habitan los barrios. Por todo ello se están reforzando e incrementando los procesos de planificación y gestión comunitaria, en diversos campos al unísono.

Proyectos Comunitarios en el marco de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP). El trabajo comunitario que desarrollan los centros de servicios sociales se define por una panoplia de proyectos y acciones que se orientan a la inclusión social de personas y colectivos vulnerables. Actualmente están en marcha 38 de estos proyectos, en los que están implicados 253 profesionales de los SSAP, colaboran unas 460 entidades, y se atienden cerca de 4.700 personas.

Los Programas Comunitarios de Ciudad. Se relacionan aquí los bancos del tiempo y otras redes de intercambio solidario, y la promoción del voluntariado social. En total, 39 acciones de toda índole.

Los bancos del tiempo y las redes de intercambio solidario son servicios comunitarios promovidos por el Ayuntamiento en diferentes barrios de la ciudad, donde un amplio abanico de necesidades de la vida cotidiana son satisfechas mediante diferentes habilidades personales que los vecinos ponen a disposición del banco o red de intercambio solidario en que consten. En ningún caso esas relaciones se estructuran mediante transacciones monetarias. La unidad de valor es el tiempo personal dedicado a resolver las necesidades de los vecinos y vecinas. Hay bancos del tiempo en Ciutat Vella (Casco Antiguo, Raval, Barceloneta), Gràcia, Sant Andreu (Bon Pastor), y Sant Martí (La

Farinera). Próximamente se pondrá en marcha un Banco del Tiempo on-line.

Por otra parte está la promoción del voluntariado social. El Ayuntamiento desarrolla un programa de promoción del voluntariado según el objetivo de proporcionar apoyo a las entidades que se nutren de voluntariado social, para de ese modo promover así la captación, formación y encuadre de voluntarios y voluntarias en la acción social de la ciudad. Así, se establecen convenios de colaboración con organizaciones especializadas en este campo, como por ejemplo Cruz Roja, Fundación *Amics de la Gent Gran*, *Banc dels Aliments*, *Càritas*, *Fundació Arrels*, entre otros.

Los Planes de Desarrollo Comunitario. Constituyen acciones integradas impulsadas por el tejido social de un barrio, conjuntamente con los servicios públicos de proximidad. Su objetivo genérico es mejorar la calidad de vida y las relaciones activas de convivencia y solidaridad vecinal. Los planes buscan obtener resultados mediante proyectos de acción que comprenden múltiples dimensiones de la vida ciudadana (sociales, educativos, culturales, ambientales, urbanísticos, laborales).

A lo largo de 2007 han funcionado en Barcelona 16 Planes de Desarrollo Comunitario en los diferentes distritos de la ciudad. Su

financiación ha recaído al 50% entre el Ayuntamiento y la Generalitat. La evolución presupuestaria de los planes de desarrollo comunitario indica claramente el sentido incremental de esta colaboración interinstitucional. En 2006, entre la Generalitat, el Ayuntamiento y un 20% aproximado de otras fuentes de financiación, se dispone de un presupuesto global de un millón de euros, más del 30% de incremento del presupuesto disponible el 2003.

El Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS)

Se trata de un órgano consultivo y de participación creado en 1988. Se estructura en un Consejo Plenario presidido por el Concejal de Bienestar Social. Forman parte del CMBS un conjunto de 71 personas representantes de entidades sociales, asociaciones empresariales y gremiales, grupos políticos municipales, centrales sindicales, ámbito universitario y profesional, obra social de las cajas de ahorro, servicio catalán de ocupación, arzobispado de la ciudad y representantes de la judicatura y la fiscalía, además de personas expertas y observadores de prestigio reconocido en el terreno de la actividad del Consejo. El Consejo en su conjunto cuenta con la participación de hasta 535 ciudadanos y ciudadanas, 140 entidades y 34 expertos.

En el CMBS se intercambian informaciones, experiencias y conocimientos. Sus funciones son:

1. La redacción de informes sobre temas de interés.
2. La potenciación de la coordinación entre instituciones que actúan en el campo del bienestar social.
3. La concertación de actuaciones con las entidades.
4. El análisis crítico de las actuaciones que en el marco de bienestar social se llevan a término en la ciudad.
5. La promoción de iniciativas relacionadas con los estudios y análisis derivados por cada uno de los grupos del Consejo.
6. La información, debate y difusión de las cuestiones relativas a la calidad de vida de en la ciudad.

El Consejo dispone de una comisión permanente, integrada por 33 personas que se reúne con carácter bimensual, entre representantes políticos, técnicos municipales, expertos y portavoces de los diferentes grupos temáticos de deliberación. Son los siguientes: gente mayor, mujer, infancia, familias, drogodependencias, salud, acción comunitaria, pobreza.

El Plenario del CMBS tiene como objetivo la presentación del balance de las actuaciones impulsadas por el Consistorio frente a las demandas resultantes del trabajo de los diferentes grupos

temáticos que conforman el Consejo. En este marco de diálogo bidireccional, los representantes de cada uno de los grupos trasladan al Ayuntamiento sus propuestas a fin de que sean incluidas en el diseño de futuras políticas de bienestar social. La capacidad de influencia del CMBS es más que notable. Por poner dos ejemplos: tanto el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados, como el propio Plan de Inclusión Social, tienen su origen en sendas recomendaciones del CMBS de antaño.

La Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS)

ABAS se constituye formalmente en 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades sociales en la definición y ejecución de la estrategia barcelonesa en el ámbito de la acción social. Actualmente agrupa a un total de 69 instituciones y organizaciones de la ciudad. Estructura su actividad mediante la Asamblea y la Comisión Directiva, formada por los principales agentes sociales de la ciudad: administración pública, empresariado, sindicatos, universidades, colegios profesionales y entidades sociales de la ciudad.

Los objetivos explicitados en los estatutos de la Asociación tienen el denominador común de lo que se entiende por gobernanza: a) Promover la reflexión y el debate sobre prioridades, criterios de

actuación y proyectos estratégicos para la acción social y el sistema de servicios sociales de la ciudad; b) Impulsar compromisos de acción entre las instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en la ciudad; c) Crear marcos operativos de participación para aprovechar todo el potencial de análisis y propuestas de los profesionales de la ciudad; d) Aportar posicionamientos y orientaciones en aquellos ámbitos de decisión que inciden en la acción y los servicios sociales.

Esta asociación tiene sus orígenes en la dinámica de trabajo desarrollada alrededor del proceso de elaboración del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona.² Tal proceso supuso una muy buena muestra de actividad conjunta público-privada entre instituciones públicas, profesionales, empresariales y diversas entidades sociales. Hoy esa función estratégica toma cuerpo en la elaboración participada del Marco Estratégico de Acción Social y Ciudadanía, desde el que se busca conocer el conjunto de necesidades y demandas sociales de Barcelona que deberán sustentar la política social del futuro.

² El Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria fijó el objetivo de impulsar un proceso de reflexión abierto y participativo para consensuar los retos actuales en los Servicios Sociales de Atención Social Primaria, e identificar recomendaciones de actuación para el futuro.

4.2 Un paso más: el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva

En el desarrollo de la estrategia de inclusión social el conjunto de las estructuras de participación descritas tienen y tendrán un papel fundamental. No en vano el mismo Plan contiene una dimensión participativa muy potente, expresada en su quinta línea estratégica. En ella descuella la promoción de un Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva.

Una comisión específica de la Asociación Barcelona para la Acción Social ha ido tejiendo este nuevo escenario de participación y acción. El punto culminante de este proceso llegó el pasado 5 de abril, cuando 375 entidades de diversa índole firmaron la constitución del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y un conjunto de compromisos derivados.

Definido sucintamente, el Acuerdo es un espacio de diálogo, intercambio y compromiso de trabajo compartido entre el Ayuntamiento y el conjunto de entidades, redes comunitarias y agentes económicos que operan en Barcelona en el marco de la inclusión. Dos son sus objetivos generales: por una parte generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos comunes; por otra, profundizar en la práctica de la

democracia participativa mediante una coalición ciudadana orientada a la superación de toda suerte de desigualdades.

El Acuerdo tiene la norma no escrita -aunque expresada y valorada en repetidas ocasiones por el conjunto de participantes- de variar las reglas de juego de la relación entre el Ayuntamiento y las entidades y demás operadores sociales, democratizándolas, haciéndolas más transparentes, centrándolas en las premisas de la codecisión y la acción concertada. Eso significa que existe suficiente consenso como para revisar algunas actuaciones refractarias al carácter esencialmente participativo del Acuerdo. Por lo pronto, desde el ámbito de Acción Social y Ciudadanía se está revisando la política de subvenciones para que dé cobertura sólo a aquellos casos que requieran de apoyo puntual y parcial a un proyecto o dinámica asociativa. Se desplazan de las subvenciones hacia los convenios a aquellos proyectos que requieren de una relación más sistemática y de compromiso con la administración. El trabajo conjunto enraíza mejor con formulas conveniadas de relación.

Otra cuestión es superar la norma no escrita de la bilateralidad en las relaciones. Concretamente, el propósito político es formular marcos de relación conveniados entre grupos de entidades y la administración. Semejante práctica facilita el aumento del potencial de impacto social al unir en la acción a diversos

operadores sociales. Como muestra, solo indicar que en el ámbito del Acuerdo se destinaron en 2007 cerca de 2.661.000 millones de euros, cantidad que se ha traducido en el apoyo a la actividad de 190 entidades sociales de la ciudad, 91 de la cuales mediante convenios que comprenden diversos ámbitos de inclusión: colectivos vulnerables (fundamentalmente personas sin techo y cobertura de necesidades básicas), inserción sociolaboral, acción comunitaria, integración social e interculturalidad (apoyo a la primera acogida de personas inmigrantes recientes), atención a la infancia y la adolescencia, promoción y atención social a la gente mayor, acción comunitaria y voluntariado social, apoyo a familias cuidadoras, promoción de la autonomía y la atención a personas con discapacidad, colaboración entre empresas y entidades de acción social.

El modo de operar del Acuerdo

El Acuerdo Ciudadano se rige sobre la base de un proceso permanentemente abierto a nuevas incorporaciones de entidades y organizaciones sociales que manifiesten su voluntad de incorporarse en la red. Cada año se renovará el compromiso, se detallarán los avances conquistados y se formularán nuevos retos.

El compromiso suscrito entre las diferentes entidades y el Ayuntamiento radica en desarrollar un trabajo conjunto según las

diferentes capacidades de cada operador, de acuerdo con los principios establecidos en el Plan Municipal para la Inclusión Social. De modo general, los firmantes se comprometen a difundir los valores y principios que fundamentan el Acuerdo, dando visibilidad a las prácticas de construcción participativa de una ciudad inclusiva; dinamizar la red como espacio de aportación e intercambio de conocimiento, aprendizaje mutuo y concreción de compromisos comunes de acción; impulsar redes temáticas de acción (nucleadas en problemas específicos), según la finalidad de profundizar el trabajo compartido a la vez que direccionándolo hacia objetivos estratégicos y operativos comunes.

Para facilitar la relación la red del Acuerdo dispone de una página web que facilita la coordinación y la transmisión de información. Su contenido se define por un directorio de operadores, información relevante sobre temas clave, agenda de actividades, y exposición de proyectos e iniciativas de interés. Además, el portal tiene una función dinámica: recoger las propuestas o ideas que vayan surgiendo y proporcionarles orientación. Eso implica que identifique a los agentes implicados y facilite el intercambio entre ellos con el objetivo de darles el apoyo necesario en el proceso de elaboración de un plan operativo de desarrollo de un proyecto singular.

Por su parte, los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento són: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que

ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que debe permitir saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas objeto de acción; la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos. El Consistorio también se compromete a establecer vínculos de carácter económico mediante convenios con cada una de las entidades que conforman las redes.

Las redes temáticas de acción

Hoy día están en plena marcha tres redes de acción por la inclusión social: atención a personas sin techo, centros abiertos de infancia, e inserción sociolaboral. Están en fase de construcción tres más: acogida e interculturalidad, apoyo a familias cuidadoras de personas con enfermedades crónicas, y la red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales.

Red de atención a personas sin techo. Consta de 20 organizaciones de diverso tamaño (barrio, distrito o ciudad) y diferentes líneas de intervención. Están desde grandes organizaciones como Cruz Roja o Cáritas a pequeñas asociaciones de barrio como Yaya Luisa, pasando por entidades de gran

experiencia como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach o Sant Joan de Déu. Tiene como misión fortalecer la capacidad de acción en la atención a las personas sin techo en su proceso de recuperación de la máxima autonomía personal y los vínculos sociales. Sus objetivos són: aprovechar el potencial de conocimiento existente para mejorar la orientación y eficacia de las respuestas, promover la cooperación entre servicios y recursos de inclusión social y relacional y dar un fuerte impulso a la innovación en la acción.

Red de centros abiertos. Consta de 15 centros en relación. Éstos són servicios diurnos que realizan una tarea preventiva, fuera del horario escolar, de atención y educación de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social. Proporcionan apoyo, estimulan y potencian la estructuración y el desarrollo de la personalidad, la adquisición de habilidades básicas y la autorealización mediante el ocio. El objetivo de la Red es mejorar las condiciones de socialización y crecimiento personal. Actualmente Barcelona dispone de 42 casales infantiles y ludotecas municipales. Por otra parte, las entidades de iniciativa social gestionan un buen número de centros abiertos y espacios socioeducativos extraescolares. A la luz de semejantes datos, la ventaja colaborativa que proporciona la red resulta evidente.

Red de inserción sociolaboral. En ella colaboran más de 40 entidades de diversa orientación: desde sindicatos como CC.OO. a asociaciones de mujeres orientadas a la inserción laboral como SURT, pasando por el Secretariado General Gitano o empresas orientadas a la inclusión como Raval Text. Su misión es propiciar un marco donde poder compartir, amplificar y reorientar la estrategia de inclusión sociolaboral contando con la participación del conjunto de actores más significativos y con experiencia en la inserción de personas con especiales dificultades.

Red de acogida e interculturalidad. Consta de 8 entidades relacionadas mediante convenio. Se organiza con la voluntad de generar espacios compartidos de información, orientación, asesoramiento y cobertura de necesidades básicas a personas y familias recién llegadas, que se instalan en la ciudad en condiciones de fragilidad social y relacional. El objetivo es facilitar la colaboración entre las entidades que trabajan en el ámbito de la inmigración y los servicios sociales de base del Ayuntamiento.

Red de apoyo a familias cuidadoras de personas enfermas crónicas. Por el momento, 6 entidades forman parte de ella. Nace con la voluntad de fortalecer las capacidades personales y emocionales de los grupos familiares que conforman los entornos cuidadores de personas con enfermedades neurodegenerativas, así como otras enfermedades crónicas graves. Las entidades de la Red proveen de apoyo directo a las familias (formación, ayuda mutua, atención psicológica), o bien servicios de atención domiciliaria especializada.

Red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales. La red B3 (Barcelona, Beneficis, Benestar) tiene una estructura y una lógica de funcionamiento diferente a la de las otras cinco. En esta red pueden participar todas aquellas empresas comprometidas con proyectos de responsabilidad social corporativa que quieran trabajar con entidades de acción social. Los criterios de relación los

establece la Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS). En la actualidad más de 30 empresas han impulsado unos 70 proyectos de colaboración con entidades. En esta Red destaca la puesta es marcha (mayo de 2007) del Banco de Recusos no Alimentarios de Barcelona, iniciativa que surge de la unión de dos proyectos de gestión de excedentes impulsados por la Asociación Cívica la Nau y el Institut de Reinserció Social (IRES). Las entidades que gestionan este Banco cuentan con 65 empresas que les hacen entrega de sus excedentes, para que sean distribuidos a más de 150 entidades sociales de toda la ciudad.

5. A modo de conclusión

De todo lo dicho cabría retener:

Primero, que una estrategia de relación sostenida con el tejido asociativo que se concrete en la reflexión estratégica, la decisión por consenso y la acción compartida lleva tiempo y conlleva superar algunas dificultades. Por lo pronto, la administración local debe flexibilizar sus procedimientos para dar cabida a una relación abierta y participada con los operadores sociales; el tacticismo electoral de la política convencional poco sirve en proyectos de esta índole, dado que los frutos substantivos de la relación no

siguen el crono ni las necesidades inherentes a los procesos electorales; el particularismo que cunde en no pocos actores de la sociedad civil, demasiado acostumbrados a sostener una relación bilateral con la administración local, deberá dejar paso a un proceder relacional entre diversos operadores guiados por criterios de suma positiva. Esto último significa, por ejemplo, que en el proceso de articulación del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva los cambios en la política de relaciones afectan a todos los operadores por igual, y que el esfuerzo que se acomete no compete en exclusiva al gobierno y la administración locales, sino al conjunto de actores en relación.

Segundo: la dimensión participativa de la política de inclusión social de Barcelona busca que la acción se oriente hacia resultados tangibles. Prerequisito para ello es asumir que el gobierno local (como todos los gobiernos hoy día) deben promover el interés general (en este caso, una ciudad inclusiva) gracias a la interacción estratégica a la vez que concretada en acciones concertadas con la multiplicidad de organizaciones y aportaciones ciudadanas que rigen la dinámica social. Para que eso cunda hay que tener en claro que gobiernos y administraciones ya no son omniscientes ni omnipotentes, si es que alguna vez lo han sido. Es gracias a las alianzas ciudadanas promovidas por la política municipal que surge la posibilidad de conocer mejor los problemas que aquejan la dinámica social, perfilar con más precisión las respuestas que se

deban derivar, ganar con ello en eficacia y eficiencia, multiplicar, en suma, la capacidad de impacto social de las políticas sociales.

Bibliografía citada

- Castells, Manuel (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial.
- IGOB, Universidad Autónoma de Barcelona (2003). *Un paso más hacia la Inclusión Social*. Madrid: Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social.
- Subirats, Joan (dir.) (2004). *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, Quim (2003). “Modernitzar l’administració pública des de l’esquerra”, en *Nous Horitzons*, nº 10.
- Associació Barcelona per l’Acció Social (2003). *Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria*. Barcelona: Sector de Serveis Personals de l’Ajuntament de Barcelona.