

VI Conferencia del movimiento AERYC  
América-Europa de Regiones y Ciudades

**Cohesión Social y gobernanza democrática:  
para unas regiones y ciudades inclusivas**

**Grupo de Trabajo 4  
La cohesión social y el desarrollo humano**

**INTRODUCCIÓN**

La VI conferencia del movimiento AERYC, especialmente centrada en el proceso de analizar la cohesión social de los territorios en todas sus dimensiones y promover la gobernanza como una nueva forma de gobernar y gestionar, se convierte en un marco privilegiado para presentar algunas de las experiencias locales vividas en la ciudad de Sant Boi de Llobregat (Barcelona), en estos últimos años. Experiencias especialmente vinculadas con muchas de las conclusiones de los diferentes grupos de trabajo de este encuentro internacional y que pueden convertirse en prácticas transferibles a otras realidades territoriales.

Sant Boi de Llobregat, una ciudad de 81.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona, cuenta con una dilatada trayectoria de gobiernos locales que han promovido iniciativas y experiencias centradas en conseguir una ciudad inclusiva y cohesionada social y territorialmente.

En estos momentos y siguiendo en la misma dirección, la apuesta municipal prioriza, como las políticas sociales que se tienen que desarrollar en el mundo local, aquellas que parten de un concepto amplio de bienestar y calidad de vida de la ciudadanía, en las que “las personas” son el centro del sistema. Esto implica una visión holística, que defina objetivos en el marco de los valores de desarrollo humano: autonomía personal, cohesión social, participación, etc. y por lo tanto respuestas basadas en la gestión de la diversidad, así como en la promoción de igualdad de oportunidades y condiciones.

El surgimiento de nuevos conceptos, nos obliga a pasar de la marginalidad a la universalidad y del marco estricto de políticas de servicios sociales a la corresponsabilidad en las políticas públicas del ámbito social.

Por lo tanto, estamos hablando de *políticas de proximidad*, estructuradas a partir del *modelo de trabajo transversal*, teniendo siempre presente la *generación de redes con los agentes sociales y la participación ciudadana*, como elementos fundamentales para potenciar la *gobernanza local*.

En este sentido, la acción municipal debe tener un papel más abierto, que lógicamente va más allá de sus competencias. Esta acción municipal debe ser fundamentalmente interactiva, ya que debe configurarse a partir de mecanismos de gobernanza democrática que impliquen estrategias de participación ciudadana, de colaboración y cooperación interinstitucionales, pero también con el tejido asociativo y el conjunto de agentes sociales y económicos.

La mejora del bienestar y la calidad de vida en un municipio es responsabilidad de todos los agentes que actúan en el territorio ( otras administraciones, iniciativa social, la iniciativa privada, etc.). El ayuntamiento es una pieza más que tiene que potenciar y liderar, de forma democrática y participativa, el proceso de interacción entre los diferentes sistemas de servicios locales.

Y es en este marco y desde la experiencia de trabajo en nuestra ciudad, dónde me gustaría destacar algunos aspectos relevantes, ha tenerse en cuenta en el desarrollo de políticas locales de inclusión y cohesión social.

En primer lugar, el hecho de que el centro de la agenda política, es decir la tarea de gobierno, no es la persona, *son las personas*. El cambio plural es altamente significativo si queremos destacar la importancia de la idea de *diversidad*. La ciudadanía está formada por un conjunto de personas diferentes por su edad, sexo, nacionalidad, cultura, etc.

Los gobiernos locales deben tener presente que el respeto a esta diversidad es un valor pero gobernar gestionándola es un reto.

Y es en este contexto dónde adquiere todo su sentido el concepto de cohesión social, en el conseguir que la diversidad y la diferencia no se transformen en desigualdad y discriminación y nos superen generando fracturas, fragmentación y exclusión.

Por lo tanto, trabajar la cohesión social significa generar todos los elementos necesarios para poder potenciar la adquisición de conciencia de ciudadanía plena que genera sentimientos de pertenencia comunitaria y de identidad colectiva.

Es importante tener presente que la promoción de la cohesión social debe estar íntimamente ligada a la inclusión social y por lo tanto se definen por contraposición a la concepción de exclusión social, que adquiere una nueva configuración en función de los vertiginosos cambios y transformaciones sociales, económicas, culturales y tecnológicas de las últimas décadas en nuestras sociedades. Es en este contexto de cambios sociales se hace necesario redefinir las desigualdades sociales y apostar por políticas que incidan de forma efectiva en la reducción de estas desigualdades y en la promoción de la inclusión y cohesión social.

El nuevo concepto de exclusión social, incluye no sólo situaciones clásicas de pobreza sino que además incorpora muchos otros aspectos vinculados con condiciones inestables i precarias en el ámbito laboral, de no reconocimiento de la ciudadanía, de déficit en formación, de situaciones sanitarias más desatendidas, de inexistencia o debilidad de redes de protección social o familiar, etc.

Se trata de la imposibilidad o dificultad de poder acceder a mecanismos de desarrollo personal y de inserción social y comunitaria así como a los sistemas existentes de atención y protección.

Ante esta nueva situación son necesarias políticas innovadoras que potencien aspectos como la perspectiva comunitaria, la autonomía y la proyección personal, así como los abordajes transversales, proactivos, dinámicos e integradores que tengan presentes las especificidades territoriales y que intervengan sobre las desigualdades y los desequilibrios desde la atención a la diversidad.

Además, en nuestro país debemos tener en cuenta el nuevo y referente marco legal en el ámbito social. Es absolutamente favorable a estos nuevos enfoques y supone, en su proceso de implementación, un reto más para los gobiernos locales, lleno de dificultades pero a la vez de oportunidades en el proceso de construcción de un nuevo sistema de servicios. Sistema basado en la universalización de derechos y que implica necesariamente espacios de negociación, corresponsabilidad y cooperación entre administraciones, agentes privados y tejido asociativo, es decir, un ejemplo más de la necesidad y la importancia de la gobernanza como forma de gobierno y de gestión de la transformación de nuestras ciudades. Tal y como recoge la última de las conclusiones generales de esta VI conferencia *“Entendemos por gobernanza la política de gestión relacional o gestión de interdependencias para la construcción colectiva del desarrollo humano”*.

## **EXPERIENCIA LOCAL**

Es evidente que para dar respuesta adecuada a todas estas nuevas necesidades y retos sociales, las administraciones en general, y en concreto las locales, deben transformarse y desarrollar modelos organizativos y funcionales diferentes que permitan después aplicar estrategias relacionales propias de la gobernanza.

En este sentido, el ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, y desde el año 2000, ante la necesidad de desarrollar políticas efectivas de inclusión y cohesión social basadas en nuevas perspectivas y paradigmas, inicia un proceso de transformación de la propia organización municipal que suponga un nuevo estilo de gestión, un nuevo sistema de valores organizativos, una acción municipal integral que rompa con una visión fragmentada de ésta y sobretodo una nueva forma de trabajar que permita aplicar con garantías el modelo transversal, la generación de redes con los agentes sociales y la participación ciudadana, como elementos fundamentales para potenciar la gobernanza local pretendida desde los diferentes equipos de gobierno de Sant Boi de Llobregat.

Desde la dirección política y técnica de nuestro ayuntamiento era clara la necesidad de superar estructuras organizativas clásicas de la administración local ya que éstas presentan muchas dificultades para dar respuesta a los retos de la inclusión y la cohesión social como son:

- la aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica sectorial de la corporación, si no que implican a toda la organización, o a una parte significativa de la misma.
- La necesidad de disponer de una visión integral e integrada en aquellas actuaciones dirigidas a determinados segmentos de la población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.

Estas dos características ilustran claramente la necesidad de políticas de inclusión y cohesión social con nuevos enfoques metodológicos.

Y como ya dice la conclusión 41 del grupo de trabajo 5 *“la complejidad inherente a los procesos de exclusión social exige que las políticas que los aborden se caractericen por: integralidad, transversalidad, proximidad y participación.”*

En este sentido, el ayuntamiento de Sant Boi, y desde el encargo político, decide impulsar un cambio de modelo organizativo y funcional basado en un sistema de servicios locales, que ha permitido la estructuración de un conjunto de marcos de planificación estratégica que incorporan formas de trabajo transversal y en red, así como amplios procesos de participación ciudadana y consenso político.

En este proceso el primer paso fue conseguir un consenso interno y externo en relación a aspectos terminológicos, conceptuales y metodológicos relativos a la transversalidad y al trabajo en red.

Era importante que todos los agentes implicados participaran de los mismos marcos de referencia como punto de partida común.

En este sentido las definiciones consensuadas son las siguientes:

**Transversalidad:** Forma de trabajar complementaria y coherente, efecto de múltiples acciones realizadas por agentes diversos respecto de unos objetivos comunes, definidos desde el encargo político, con el objetivo de mejorar procesos y resultados.

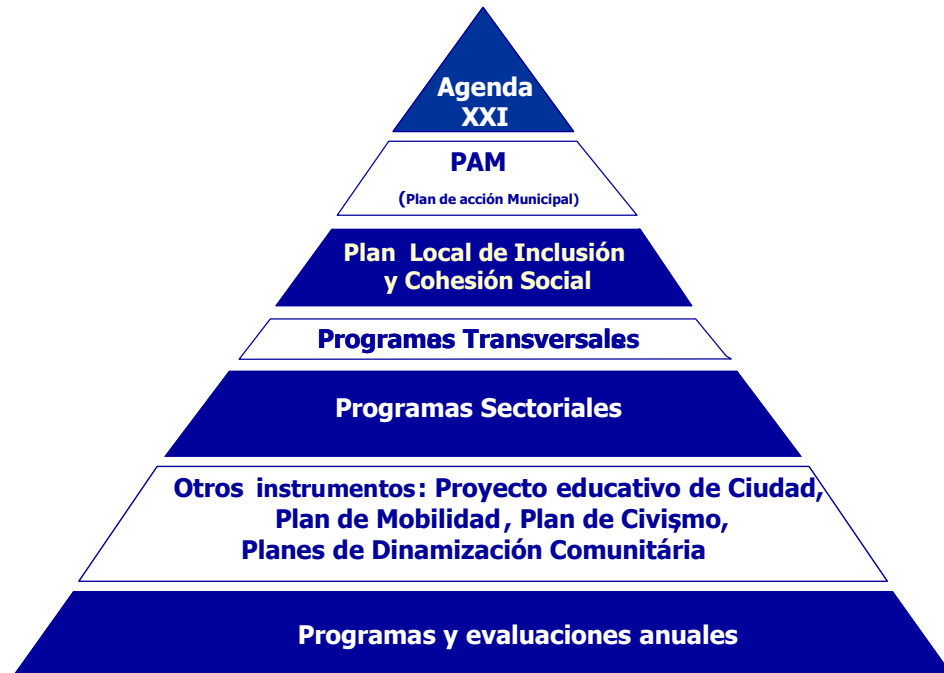
**Programas Transversales:**

Marcos de actuación globales que permiten la planificación, la ejecución y la evaluación del conjunto de las actuaciones desarrolladas por diferentes agentes locales en un mismo ámbito.

**Generación de redes locales:**

Supone incorporar un componente vinculado con el concepto de gobierno relacional, es por lo tanto una estrategia de relación entre todos los agentes locales y supra-locales, en la que la administración municipal normalmente lidera procesos basados en la cooperación y la corresponsabilidad.

### PIRÁMIDE DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN



### PROGRAMAS TRANSVERSALES

Entre el 2004 y el 2007 se elaboran y aprueban 9 Programas Transversales. Se trata instrumentos de planificación estratégica que pretenden articular y coordinar el conjunto de las acciones locales en diferentes ámbitos relacionados con la gestión de la diversidad, la igualdad de oportunidades, algunos de los aspectos claves para abordar la cohesión social, tal y como dice la conclusión general 4 del la conferencia “ *la cohesión social presupone(...) el reconocimiento de las diferencias entre grupos y personas, que no desigualdades, como valor positivo, enriquecedor de los lazos sociales*” .

Estos programas se definen especialmente a partir de las variables de ciclo de vida y género, así como de temáticas de máximo interés político, vinculadas con sectores o subsectores de la ciudadanía.

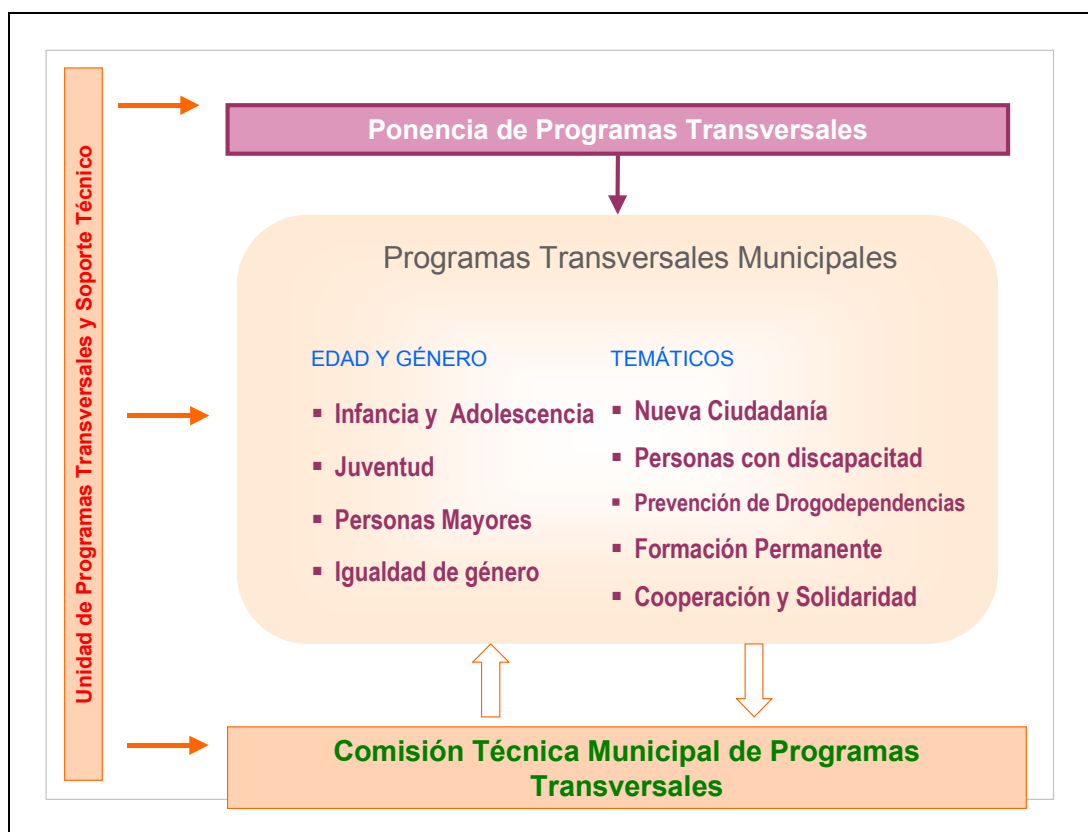
Por lo tanto hablamos de:

Programas transversales de Ciclo de vida y género:

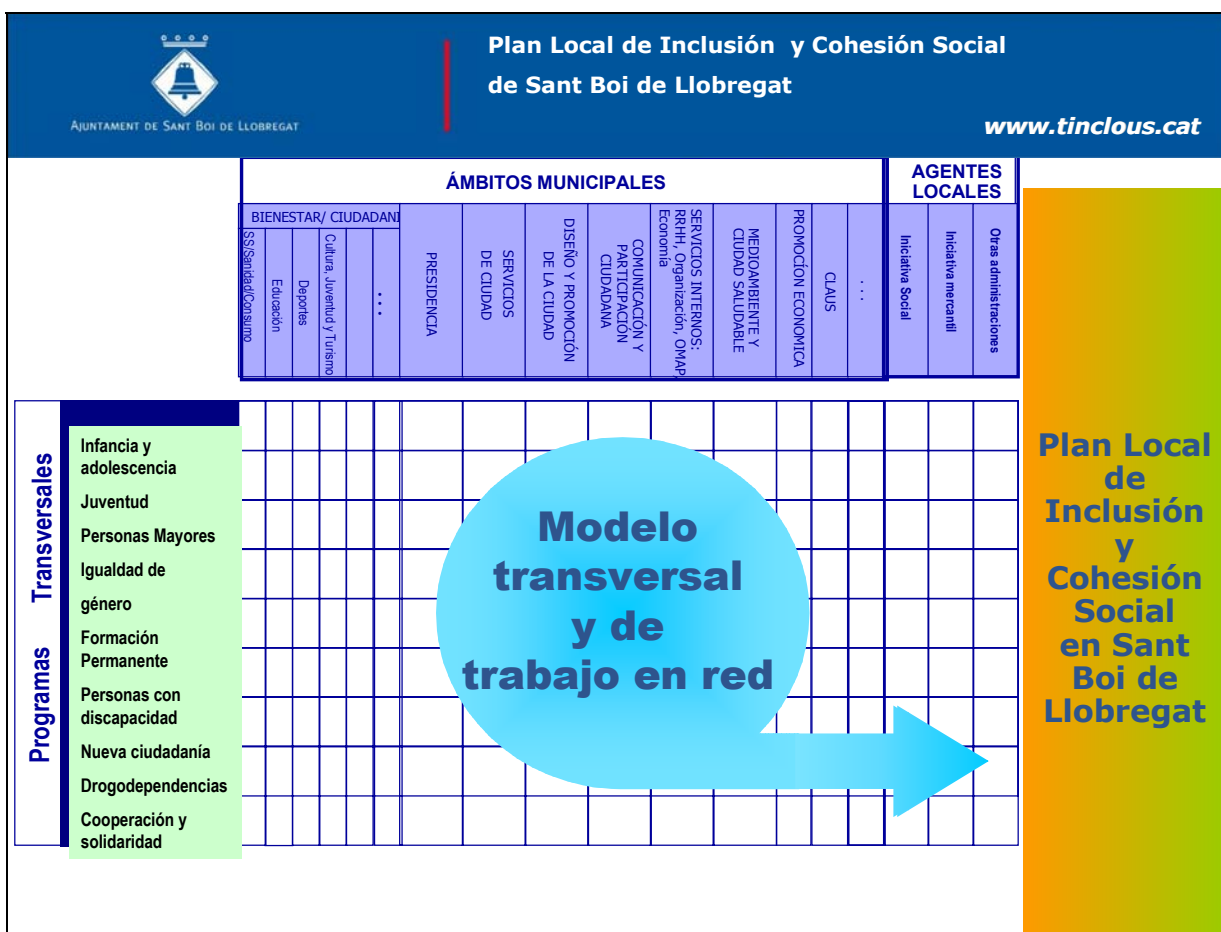
- Infancia y adolescencia
- Juventud
- Personas Mayores
- Igualdad de género

Programas Temáticos:

- Personas con discapacidad
- Prevención de drogodependencias
- Nueva ciudadanía
- Formación Permanente
- Cooperación y solidaridad

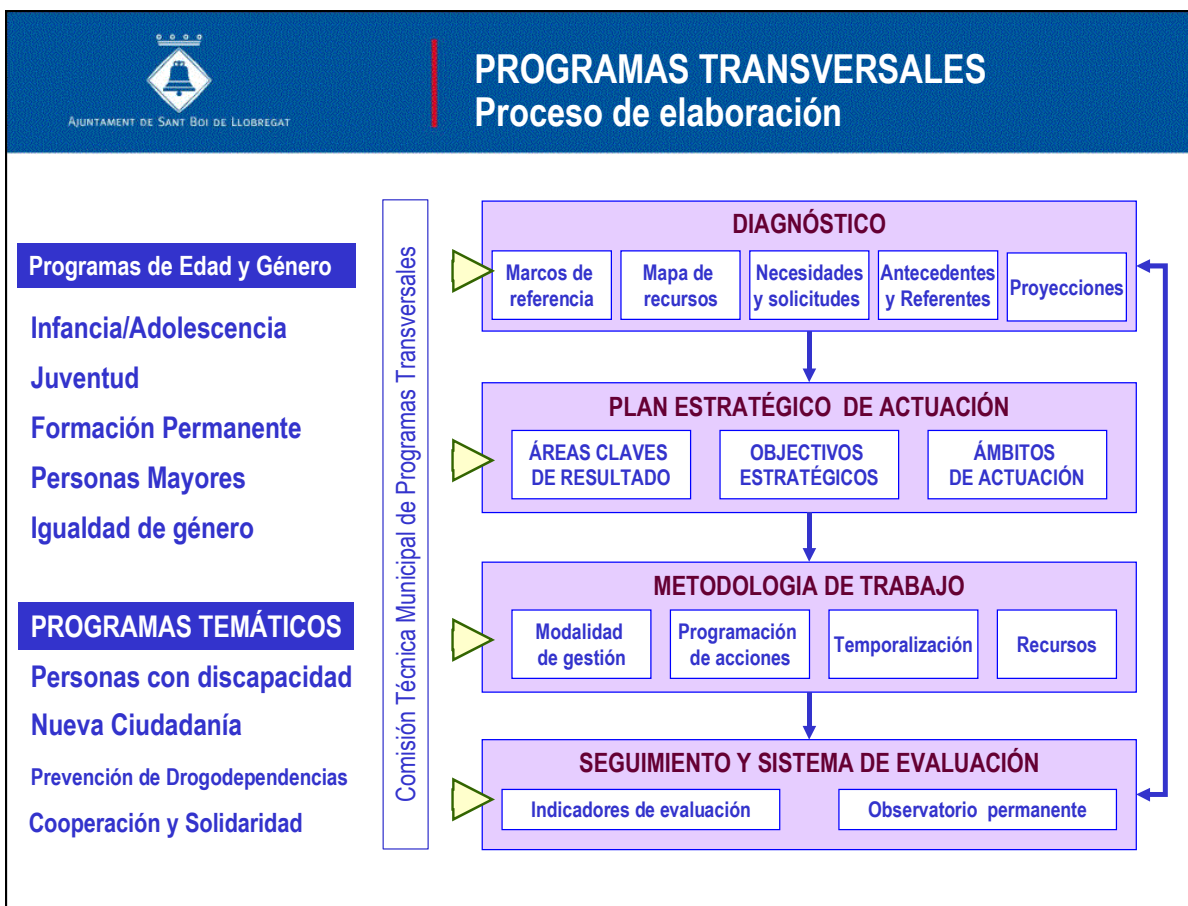


Se trata de ámbitos que tienen que cruzar el global de la acción municipal y local y definirse a partir del trabajo transversal y en red con la participación de todos los agentes locales y la ciudadanía.



Estos programas incluyen en sus procesos de elaboración tanto en la fase de diagnóstico, definición de plan de acción y sistemas de evaluación, la realización de amplios procesos de participación a diferentes niveles:

- Intra-municipal en la que participan todas las áreas de la acción municipal, tanto desde la perspectiva política como técnica.
- Procesos de participación del conjunto de agentes locales implicados como de la ciudadanía en general.
- Creación de espacios estables de trabajo en red tanto para las fases de elaboración del diagnóstico y el plan de acción como para garantizar la aplicación de los programas una vez aprobados y realizar el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento.



La importancia de la elaboración de los programas recae especialmente en las dinámicas generadas en este proceso, que incluyen:

- Liderazgos políticos y técnicos visibles en la organización en políticas de inclusión y cohesión social
- La creación de estructuras orgánicas municipales especialmente centradas en el diseño de un modelo metodológico común para todos los programas que incluye un conjunto de instrumentos, estrategias de soporte y propuestas de funcionamiento para facilitar el proceso de concreción y elaboración de los programas.
- Creación de espacios operativos (comisiones de trabajo) para potenciar el trabajo transversal interno y en red con el resto de agentes locales: Comisión de Programas Transversales, Espacio de reflexión y formación, etc. Estos espacios tienen diferentes objetivos: consenso terminológico, conceptual y metodológico, elaboración y consenso de aspectos diagnósticos de los programas, así como de sus planes de acción, modelos de gestión y sistemas de evaluación.
- Amplios procesos de participación ciudadana a partir de diferentes medios (instrumentos de recogida de información, espacios web propios, grupos de discusión y debate, etc.)

Finalmente el resultado permite obtener instrumentos que:

- Priorizan, articulan, ordenan y sintetizan la acción municipal y la del conjunto de los servicios locales (otras administraciones, iniciativa social e iniciativa mercantil) en relación a los diferentes ámbitos de los programas transversales.
- Trabajo transversal que permite: marcar objetivos comunes, articular, coordinar las actuaciones desde la suma de esfuerzos y de sinergias, así como dotar a la acción local de una dimensión integral, integrada e integradora.
- El trabajo en red que permite: la complementariedad y corresponsabilidad entre los distintos agentes, establecer compromisos y voluntades comunes entre el conjunto de agentes locales de la ciudad y mejorar conjuntamente el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Estos marcos estratégicos se aprobaron en el Pleno Municipal, la mayoría por unanimidad política y tienen una vigencia hasta el 2011.

Podemos afirmar que se han convertido en instrumentos reales de planificación estratégica seguidos por todos los agentes locales implicados y que a partir de la aprobación de sus instrumentos de evaluación: observatorios permanentes de todos los programas transversales, se está realizando un seguimiento exhaustivo de su nivel de cumplimiento. A parte, cada uno de ellos cuenta con redes estables de trabajo formadas por todos los agentes implicados que permiten mantener el modelo de trabajo transversal y red en esta fase de implementación.

## **PLAN LOCAL DE INCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL**

En este marco, el último año 2007 -2008 Sant Boi de Llobregat está inmerso en un proceso de elaboración de Plan local de Inclusión y cohesión social. El ayuntamiento es quien impulsa el Plan pero a partir de fomentar un liderazgo comunitario, ya que la apuesta por la inclusión y cohesión social requiere de la implicación y la responsabilidad conjunta y compartida de los gobiernos municipales con otros agentes locales.

Conseguir una ciudad inclusiva y cohesionada necesita de un modelo de trabajo nuevamente basado en la transversalidad y la generación de redes con todos los agentes que intervienen en el territorio, así como la corresponsabilidad en la totalidad de las políticas locales y supralocales ( vivienda, economía, salud, ocupación, educación, urbanismo, accesibilidad universal, etc.)

El Plan de Inclusión y cohesión social ha incorporado tanto en su fase de diagnóstico como de plan de acción los diferentes retos y perspectivas del conjunto de profesionales que trabajan en el territorio, pero también de la ciudadanía y especialmente de las personas que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad social, para conseguir que puedan definir en términos de justicia e igualdad de oportunidades las políticas que les afectan. Sólo así crearemos *valor público* en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de inclusión y cohesión social con los personas y para las personas.

Un fenómeno tan complejo como son los procesos de inclusión y exclusión social, requieren de un abordaje multinivel. Multinivel en relación a como impacta lo global en lo local, y multinivel teniendo en cuenta la diversidad de agentes de diferentes niveles que intervienen ( administraciones, entidades, ciudadanos y ciudadanas, etc.)

En este sentido, la elaboración del Plan local de inclusión y cohesión social, debe convertirse en un instrumento estratégico de planificación e intervención comunitaria, en relación a la inclusión y la cohesión social, a partir del trabajo transversal y en red, en clave territorial y con enfoque dinámico, proactivo e innovador.

Para la construcción de este marco global ha sido muy importante contar ya con el punto de partida de los 9 programas transversales, que se han convertido en la uno de los fundamentos básicos del nuevo Plan. Se trata de instrumentos complementarios que ya cuentan con dinámicas participativas y de trabajo en red que se han sumado en el proceso actual.

Durante el 2007 se ha realizado toda la fase de diagnóstico participativo en tres fases que ha permitido obtener:

#### Fase de Investigación y prospección

- Mapa de la exclusión social a nivel local: ámbitos, factores de exclusión y colectivos en situación especial de vulnerabilidad
- Mapa relacional en relación al compromiso por la inclusión y la cohesión social: responsabilidades individuales y compartidas. Detección de redes y espacios relacionales
- Mapa de recursos generadores de inclusión y cohesión social: identificación de actores para la inclusión. Recogida de iniciativas y recursos ya existentes, etc.

Esto nos ha permitido contar con un mapa global de inclusión y cohesión social del municipio

Fase de formación y participación con amplios procesos que han generado diferentes productos

- Diagnostico inclusión- exclusión
- Instrumento de recogida de información (cuestionario) de los agentes locales
- Entrevistas y grupos de discusión con personas en proceso de exclusión
- Jornada participativa abierta a la ciudadanía
- Weblog: [www.tinclous.cat](http://www.tinclous.cat)

Fase de sensibilización y divulgación:

- Banco de Buenas prácticas de inclusión y cohesión social. Exposición itinerante
- Audiovisual recopilatorio

En este momento se está elaborando el proceso de construcción de plan de acción a partir de un proceso que quiere destacar:

- Garantizar un compromiso de participación y colaboración de la sociedad civil en la consecución de la inclusión y la cohesión social
- Hacer visibles las redes sociales y las interacciones entre los y las agentes municipales y locales, así como la labor que realizan
- Fomentar el compromiso y la participación de todos/as los/as actores, generando conciencia y sentido de corresponsabilidad en relación a la inclusión y la cohesión social.

Finalmente, destacar que la finalidad del Plan de Inclusión y cohesión social debe pasar por:

- La construcción de un compromiso por la inclusión y la cohesión social: posibilitar una visión estratégica, que permita trabajar de una manera integrada para prevenir los factores generadores de exclusión.
- Fomento de un imaginario colectivo en relación a la inclusión y cohesión social. Tener claro las definiciones de las que partimos nos ayudará a orientar los valores y los principios que las fomentan. Las acciones y los recursos no lo son todo. El discurso y el imaginario conjuntamente con los resultados y las acciones que legitiman.
- Liderazgo comunitario. El ayuntamiento impulsa el Plan pero a la vez un liderazgo comunitario y de gobernanza relacional.

En definitiva, estos procesos y los modelos metodológicos aplicados son herramientas necesarias para pasar del municipio que tenemos al que queremos, que por supuesto debe ser inclusivo y cohesionado.



El PLICS

Marco referencial

Marco conceptual

Líneas de trabajo

Estudio y prospección

Diagnóstico

Instrumentos

Planificación y coordinación

Objetivos

Estructura

Metodología

Compromiso



Esquema metodológico

- Participación a tres niveles en base a diferentes marcos legales y de referencia (Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials, Pla d'Inclusió i Cohesió Social de Catalunya 2006-2009)

NIVELES	FASES		
	INFORMACIÓN	DEBATE	DEVOLUCIÓN
<b>POLÍTICO</b>	Espacios de trabajo existentes	Taller del Equipo de Gobierno	www.tinclous.cat  Espacios de trabajo existentes  Plenario
<b>TÉCNICO</b>	www.tinclous.cat Grupo impulsor Espacios de trabajo existentes	Mesas de trabajo por ámbitos: Socio sanitaria, Economía y Ocupación, Educación y Formación, Vivienda y entorno Convivencia y Ciudadanía	
<b>CIUDADANO</b>	Medios de comunicación	www.tinclous.cat Urnas y folletos inclusivos Grupos de discusión colectivos vulnerables	

Sant Boi  
INCLUSIU