



VI Conferencia del Movimiento AERYC "América-Europa de Regiones y Ciudades"
1 y 2 de Diciembre de 2008, Barcelona, España

Cohesión Social y Gobernanza democrática:
Para unas regiones y ciudades más inclusivas

La gobernanza en política pública de inclusión social: el referente barcelonés

Xavier Godàs i Pérez
Jefe de Gabinete de la Tenencia de Alcaldía de
Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de
Barcelona

1. La exclusión social en el marco de la gobernanza

La experiencia nos muestra que desde hace más de tres décadas en nuestras ciudades vienen apareciendo dinámicas de exclusión que implican fracturas en los vínculos de integración social y comunitaria, no directamente vinculables a la variable insuficiencia de renta. Nos referimos a toda una miríada de mecanismos emergentes de desigualdad que el concepto tradicional de pobreza no es capaz de retener conceptualmente.

Efectivamente, hoy día la problemática social es un fenómeno mucho más poliédrico que en las viejas sociedades industriales, donde las desigualdades sociales presentaban una casuística esencialmente económica. Dicho sintéticamente, el eje de desigualdad básico de las sociedades capitalistas industriales radicaba en una estructura de clases muy vinculada a la propiedad de los medios de producción. Las polaridades sociales derivadas de ello se expresaban en la organización social y política, pero las más de las veces no llegaban a romper las bases de la integración social. Eso fue posible de acuerdo con el desarrollo histórico de los estados de bienestar de corte clásico, en que prima la seguridad laboral (entre los varones, siguiendo un modelo de división sexual del trabajo que recluía a las mujeres en los trabajos reproductivos domésticos), la expansión del consumo de masas y la redistribución estatal.

Ahora el concepto de exclusión nos permite tratar situaciones de desigualdad que trascienden la dimensión económica. Por ejemplo, un abuelo o una abuela dependientes pueden no tener problemas de renta y a la vez vivir solos y social y afectivamente aislados en un hogar sin ascensor; una persona discapacitada que viva en contextos inaccesibles ve seriamente afectada su capacidad de vivir en libertad; un o una inmigrante pueden sufrir acoso jurídico-político o racismo a pesar de disponer de liquidez económica. En todos los casos mencionados el riesgo de exclusión resulta evidente con independencia relativa de las respectivas capacidades económicas.

Así, una definición de exclusión social podría ser: **el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los**

niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado.¹

La definición muestra la realidad diversa, dinámica y procesal de la exclusión social. Las situaciones de exclusión pueden variar en función de la educación, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales, políticas públicas, entre otras posibilidades. Contiene una gran diversidad de factores explicativos -sexo, edad, origen étnico, discapacidad, tipo de hogar, clase social- acordes con la mayor complejidad de la estructura social contemporánea. Se expresa, además, diversamente: fracaso escolar, precariedad laboral, debilidad de vínculos afectivos, infravivenda y sobreincidencia de enfermedades, por poner unos ejemplos, constituyen situaciones que tienden a acumularse en las biografías de las personas que las sufren. La definición, también, pone de relieve la crucial importancia de la acción social y política para conquistar sociedades cohesionadas y con bienestar.

Abordar la cuestión de la exclusión social nos remite a preguntarnos sobre qué vendría a ser una sociedad inclusiva. Podemos afirmar que el desarrollo de las personas pasa por su participación plena en tres ámbitos fundamentales de la dinámica social: uno, 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 llevada a término por los poderes públicos; dos, el **espacio político y de la ciudadanía**, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales; tres, 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. En síntesis, una sociedad inclusiva debe satisfacer tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social, que confieren seguridad vital.

El carácter esencialmente complejo de 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), la transversalidad en la articulación de las respuestas (rompiendo así con los compartimentos estancos entre los diversos agentes que trabajan con las personas, sean o no de la administración pública), y

¹ Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial (ed. orig. 1997), pp. 97-99. Para una visión más exhaustiva: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2003), *Un paso más hacia la Inclusión Social*, Madrid, Ed. Plataforma de ONGs de Acción Social; y Subirats, Joan (dir.) (2004), *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*, Barcelona, Fundació La Caixa.

el criterio de la proximidad territorial como norma de actuación clave para ajustar con flexibilidad las respuestas a los problemas. Resulta igualmente importante trabajar desde la óptica de la prevención, en una acción de conjunto que beneficia a todas las personas por igual, más allá de si se encuentran o no en una situación de vulnerabilidad concreta. Finalmente, la participación de las personas beneficiarias, los diversos agentes sociales y los profesionales, debe presidir toda política de inclusión a fin de otorgar implicación ciudadana a los requisitos de una sociedad inclusiva. Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta que las personas excluidas no constituyen un colectivo unificado con proyección política, es decir, que pueda movilizarse para reclamar toda suerte de bienes o derechos.

Lo dicho hasta aquí indica por qué el tránsito hacia sociedades inclusivas debe caminarse en el escenario de la gobernanza. **Entendemos por gobernanza la política de gestión relacional o gestión de las interdependencias para la construcción colectiva del desarrollo humano.**²

En lo que sigue mostraré de qué instrumento se ha dotado el Área de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona para dirigir la política de inclusión de acuerdo con una amplia alianza ciudadana. Pero antes quisiera argumentar la necesidad de establecer tal política en condiciones de gobernanza siguiendo la experiencia barcelonesa. Despuntan tres motivos fundamentales:

Primero, el incremento de la complejidad y diversidad de las necesidades, demandas y problemáticas sociales. La autoridad política legítima sería ineficaz e ineficiente si pretendiera dar respuesta a semejante contexto desestimando los acuerdos o apoyos de los mundos privado, asociativo y comunitario. Esos mundos también lidian con la complejidad contextual, a la vez que son fruto de ella. La correspondencia entre sus organizaciones y la administración pública en el momento de afrontar retos sociales multiplica la capacidad de impacto social de las políticas aplicadas. Eso por una parte, pero además hay que añadir las dificultades en la captación y la gestión de la información disponible.

² La definición se extrae de textos de Josep Maria Pascual sobre el desarrollo estructural y político de la gobernanza, de próxima publicación. Debo agradecerle al autor la oportunidad de poderlos leer con anterioridad. Por otra parte, la revista electrónica *Gobernanza*, editada por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (www.iigov.org), ofrece un amplio abanico de artículos que dan buena cuenta del concepto. Especialmente recomendables son: (2004), “Gobernanza y sociedad del riesgo”, nº 0; (2005), “Pero ¿qué es la gobernanza?”, nº 17; (2006), “Racionalidad sustantiva y racionalidad procedimental”, nº 26. Todos ellos elaborados por Joan Prats, director del Instituto. Ved, también, Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

Efectivamente, la actual sociedad de la información denota un nuevo modelo de desarrollo fundamentado en la capacidad de traducir los ingentes montos de información en conocimiento. En consecuencia, gestionar las informaciones disponibles implica una necesidad estratégica contemporánea que ni los cuerpos técnicos de las administraciones ni los liderajes políticos democráticos pueden acometer en soledad. Por tanto, los procedimientos de la gobernanza también se ajustan a la necesidad de encontrar confluencias y sinergias entre diversos nodulos de información relevante, según el objetivo de perfilar con mayor precisión las políticas.

Segundo, **la autoridad política adquiere legitimidad si consigue organizar la sociedad civil** para acometer la tarea general del desarrollo humano. El gobierno se ve en la necesidad de aunar capacidad relacional a una óptica estratégica flexible, adaptativa al cambio social. Un gobierno que cuide su dimensión relacional establece canales de participación efectiva funcional a la consecución de objetivos. La legitimidad está tanto en el proceso (pensar y actuar compartiendo) como en los resultados (en su existencia como fruto del curso de acción). De ello se deriva que, en condiciones de gobernanza, la clásica dicotomía entre sociedad civil y política se difumine dando paso a un sistema político de relación en que la autoridad política lidera procesos de cambio sobre la base de un consenso ciudadano básico, tanto en lo conceptual (qué es a lo que se responde) como en aquello orientado a la acción (qué debe hacerse y cómo).

Tercero, **la gobernanza traduce el conflicto social en oportunidades creativas**. Por lo general, el consenso que permite una acción concertada es sólido si parte de disensiones anteriores en la manera de enfocar y plantear uno o varios retos sociales. Estar de acuerdo en todo y antes que nada es el escaparate con el que se esconde una relación clientelar y fragmentada entre la administración pública y un conjunto indeterminado de operadores sociales. Las disputas conceptuales, las diferencias en el proceder, entre otras posibles discusiones, permiten encajar diversos intereses y proyectos hacia la acción común aunque no se esté de acuerdo en todo. El denominado “interés general” deja de ser producto específico de las instituciones políticas para ser el resultado de un proceso dinámico y compartido, fruto del conflicto a la par que del diálogo, que recorre tanto la formulación como la gestión de políticas públicas.

2. Acción Social: una política de alianzas ciudadanas en Barcelona

Que las políticas locales de inclusión se centren únicamente en lo que el Ayuntamiento puede ofrecer en materia de servicios públicos 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. A eso se aplica el Plan Municipal de Inclusión Social (2005-2010).

Efectivamente, la participación y la transversalidad fueron características constitutivas del proceso de articulación del Plan. La transversalidad facilitó integrar las acciones que desde los diferentes sectores, distritos (demarcaciones territoriales) y espacios de participación del Ayuntamiento se impulsan para corregir las situaciones de exclusión. La participación permitió incorporar las opiniones y las propuestas del conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios que operan en el terreno de la inclusión. Efectivamente, en la elaboración del Plan 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 lo que sigue nos centraremos en la relación con el tejido asociativo.

2.1. El Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva

El Plan de Inclusión contiene una dimensión participativa muy potente, expresada en su quinta línea estratégica. En ella destaca la promoción de un Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva.

Una comisión específica de la Asociación Barcelona para la Acción Social³ ha ido tejiendo este nuevo escenario de participación y acción. El punto culminante de este proceso llegó el 5 de abril de 2006, cuando cerca de 350 entidades de diversa índole firmaron la constitución del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y un conjunto de compromisos derivados. Hoy día son más de 400 los operadores sociales que dan apoyo explícito a la declaración contenida en el Acuerdo. La lista de adhesiones se mantiene abierta, incrementándose regularmente el número de participantes.

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 de acción; por otra, profundizar en la práctica de la democracia 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, el área municipal de Acción Social y Ciudadanía está revisando continuamente 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

³ 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 62 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.

relación más sistemática y de compromiso con la administración. La idea es que 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 en marcos temáticos definidos. Como muestra, solo indicar que se están impulsando unos 60 convenios en diversos ámbitos de inclusión, como por ejemplo: colectivos vulnerables (fundamentalmente 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, emergencias sociales, formación e intercambio profesional (apoyo a la formación continuada de profesionales de los servicios sociales).

2.1.1. El modo de operar del Acuerdo

Hemos mencionado que 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, en sesión plenaria, se renueva el compromiso, se detallan los avances conquistados y se formulan 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. En suma, el compromiso genérico es desarrollar más y mejor política pública de inclusión.

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 se 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.

Pero una cosa son los rasgos generales del Acuerdo y los mecanismos básicos de coordinación de actores, y otra pasar a la acción orientada a resultados. Por eso el Acuerdo se define fundamentalmente por su capacidad de articular redes temáticas de acción destinadas a generar impacto social tangible. Por lo pronto, hoy día ya están en marcha 6 redes temáticas de acción con proyectos definidos de intervención, y el compromiso político es llegar a 10 finalizado el presente mandato consistorial (2007-2011).

Hablamos de las redes de atención a las **personas sin techo, centros abiertos para infancia, inserción sociolaboral, interculturalidad, apoyo a familias cuidadoras de personas enfermas crónicas**, y, por último, la red sobre **Responsabilidad Social Corporativa** (Red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales). Semejante trabajo en red permite abordar la mejora de los servicios que las entidades y el Ayuntamiento desarrollan en cada uno de los ámbitos temáticos citados.

Los compromisos generales adquiridos en el marco de las 6 redes establecen: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que permitirá saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red temática; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas objeto de acción; finalmente, la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos, que optimice los recursos y servicios a disposición de las personas que los requieran. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete a establecer vínculos de carácter económico a través de convenios con cada una de las entidades que conforman las 6 redes. Eso por lo pronto. Posteriormente, el compromiso radica en establecer la necesaria estrategia financiera de las seis carteras de servicios, dado que la responsabilidad pública en la articulación global del conjunto de actuaciones y servicios recae sobre la administración local.

A modo de conclusión

Las políticas de inclusión social desarrolladas en el ámbito local van camino de convertirse en una de las referencias más importantes de actuación de los gobiernos desde la perspectiva de la gobernanza. La experiencia de Barcelona muestra que la acción concertada en este terreno debe contar con multitud de operadores sociales de diversa orientación temática, diverso tamaño e influencia, con diferentes grados de vinculación al territorio (barrios, distritos, ciudad), o con significativas diferencias en cuanto a las filosofías que sostienen tales actividades. A esta heterogeneidad de actores hay que sumarle la incorporación de organizaciones no directamente vinculadas a la intervención sobre los colectivos excluidos, como puedan ser las universidades, los centros de investigación o las empresas con líneas de intervención de responsabilidad social corporativa.

Tal conjunto sinérgico se gobierna mediante mucho diálogo, clarificación de las tareas a realizar y programación de las acciones. Como los movimientos sociales, se sostiene si se mantiene en movimiento y se producen resultados, aunque sean difíciles de medir. Por lo que necesita de dinamización constante por parte del gobierno local, una dinamización que no se fundamenta en la transferencia directa de recursos económicos, sino en la capacidad de establecer un marco de confianza sustentado en el cultivo de la relación. Así, la confianza, una confianza crítica y reflexiva que portan las personas que vinculan las organizaciones a los acuerdos, se erige en un valor político inestimable que no se puede desvincular de lo que entendemos por gobernanza.