

### 1. Introducción: la inclusión social como paradigma de acción

Actualmente se asume con naturalidad que las desigualdades sociales ya no se midan únicamente por criterios económicos. La experiencia nos muestra que desde hace más de tres décadas 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. Tales desigualdades de nuevo cuño están vinculadas a, por ejemplo, la precariedad laboral, los déficits de aprendizaje, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía de base etno-cultural.

Es en el marco de esta miríada de realidades que los conceptos de exclusión e inclusión social toman toda su relevancia: nos permiten aprehender nuevas situaciones derivadas de múltiples esferas de desigualdad, así como las acciones institucionales, asociativas y comunitarias que pretenden hacerles frente en pos de la transformación hacia sociedades inclusivas.

En palabras de Manuel Castells, la exclusión social es el proceso por el que determinados individuos 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.<sup>1</sup> Las situaciones de exclusión varían en función de la educación, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas públicas, y puede afectar tanto a personas como a territorios, siendo en las ciudades donde la exclusión social se visibiliza con mayor intensidad. La definición, pues, expresa un fenómeno dinámico que puede afectar a colectivos diferentes en diferentes momentos de su trayectoria vital, y que contiene una gran diversidad de factores explicativos -género, edad, origen étnico, discapacidad, tipo de hogar, clase social. Se expresa, además, de forma harto multidimensional: fracaso escolar, precariedad laboral, debilidad de vínculos afectivos, infravivenda y

---

<sup>1</sup> 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 del concepto id a: 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, 13-35.

sobreincidencia de enfermedades, por poner unos ejemplos, constituyen situaciones que tienden a seguir pautas acumulativas.

## 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 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 desgranar.

Eso se combina con el hecho indudable de que Barcelona sigue una trayectoria 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.*** Hoy 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.

En el marco de la vulnerabilidad económica y relacional hay que situar la exclusión social extrema, expresada fehacientemente por el colectivo de los 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 del 2005, los equipos municipales de atención en las calles, primera acogida y tratamiento atendieron a un total de 2.874 personas sin techo o en situación de exclusión social intensa.

***En la ciudad viven unas 332.800 personas mayores de 65 años, el 21'1% del conjunto de la población.*** 220.000 de éstas, muestran una completa autonomía para desarrollar las actividades de la vida cotidiana y su vinculación con las actividades ciudadanas. Pero existe un riesgo de exclusión social asociado a la vejez 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 92.967 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 sobreenvjecimiento), 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 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. Ello implica que deban reforzarse las intervenciones que hagan del conocimiento mutuo la base para una convivencia centrada en la inclusión social y en la adopción de parámetros normativos comunes.

Estas aportaciones se conjugan (hoy por hoy) con la demanda de atención social por parte de un segmento significativo de estos colectivos. A lo largo de 2005 los servicios sociales de atención primaria habrán atendido a 40.000 personas, de las cuales un 24% son de origen inmigrante. Aproximadamente, una tercera parte de las personas acogidas en el programa de las personas sin techo y la mitad de las detectadas en la calle son inmigrantes. La presencia de ellos en los servicios de alimentación es igualmente relevante: un 31% en los comedores sociales municipales y un 24% en los recursos puntuales de alimentación que proporcionan los servicios de atención social primaria. Finalmente, los inmigrantes representan el 16% del colectivo receptor de rentas mínimas.

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, trabajando 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 Concejal de Bienestar Social 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. En este sentido, no está de más recordar que la partida que reserva el Estado español para la atención social está 7 puntos por debajo de la media europea o, si comparamos con los países más socialmente avanzados, se sitúa entre 10 y 11 respecto de Suecia o Finlandia.

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 las realizaciones más significativas:

Desde 2003 el presupuesto municipal asociado al Plan ha pasado de 43.680.649 euros a 65.659.926, hecho que significa un 50% de incremento y la muestra más palpable de la voluntad política del gobierno barcelonés. Eso hasta el momento ha implicado que unas 115.000 personas hayan sido atendidas en los servicios vinculados al Plan de Inclusión, y que 60 nuevos profesionales se hayan incorporado en los equipos de trabajo de la red de servicios sociales.

Diversos acuerdos firmados con el Gobierno Catalán conllevan la construcción de 50 nuevos equipamientos de atención social y la constitución del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. El acuerdo en materia de equipamientos se traducirá en 4.539 nuevas plazas públicas de diferentes servicios sociales de atención especializada para gente mayor, personas con discapacidad, y infancia en riesgo. El acuerdo de constitución del Consorcio supone un importante impulso al desarrollo de los servicios, establecimientos, programas y actividades de prevención, atención y promoción social que rigen los servicios sociales. Entre las funciones del Consorcio cabe destacar la capacidad de proponer la planificación general de los servicios sociales en Barcelona, así como la programación y la gestión de los servicios de atención especializada de tercer nivel, es decir, de aquellos destinados a los colectivos de mujeres e infancia en riesgo, las personas con discapacidad y las drogodependientes.

Las personas sin techo disponen hoy (2006) de una red integrada por 4 centros de acogida nocturna, 4 equipamientos de atención integrales<sup>2</sup> y un parque de viviendas de inclusión social<sup>3</sup> (a finales de 2007 estarán en disposición 60 viviendas). Además, la intervención se rige por un modelo mixto de equipamientos de inclusión, una red compartida de centros municipales y concertados. Todo lo cual permite la existencia de 574 plazas que, no obstante, se ampliarán en un futuro inmediato hasta llegar a superar las 600.

16.500 personas, muy mayoritariamente mayores, reciben servicios de atención domiciliaria y teleasistencia. El primer tipo de servicios implica una ayuda a familias o a personas realizado principalmente en el hogar del usuario o usuaria, realizado por profesionales que atienden las necesidades básicas y relacionales; desarrollan, en suma, funciones de atención a la persona y el hogar, además de procurar la conexión con el entorno próximo. 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. A finales del 2007 serán atendidas así 25.000 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 2005 se adelantaron importantes progresos que comportaron buena parte de realización del Plan. Algunos indicadores dan buena cuenta de ello: el 74% de superficie de la vía pública

---

<sup>2</sup> Un equipamiento de atención integral implica que los usuarios gocen de un espacio de acogida residencial temporal (con tiempos de estancia variables), la cobertura de necesidades básicas (alojamiento, alimentación, higiene, salud y atención social, más diversas actividades de promoción) y la posibilidad de atención progresiva -con grados iniciales de exigencia muy bajos- a otros servicios y recursos sociales que permitan procesos personalizados de inserción.

<sup>3</sup> 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.

garantiza la accesibilidad (819 km. de un total de 1.107), el 84,5% de los autobuses son accesibles (860 vehículos sobre 1.017), y se han instalado 1.151 semáforos sonoros para el cruce de personas invidentes. 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 (de 1179 el 2003 a 2263 el 2005).

En 2005 26.250 personas inmigradas fueron atendidas por los servicios específicos de inmigración, el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados (SAIER), y la red básica de servicios sociales atendieron a 40.000 personas, el 24% de las cuales eran inmigrantes. En lo referente a los servicios de mediación (técnicas de diálogo y comprensión mutua para la resolución de conflictos), a lo largo del año 2005, el servicio de mediación intercultural interpersonal realizó cerca de 1.000 intervenciones, y desarrolló otras 60 de carácter comunitario 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. El eje de la participación**

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.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Una buena lectura para entender el concepto de gobernanza o gobierno relacional está en Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.), (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

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 descuello 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.

#### **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.<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Este tipo de problemas los describe y discute Brugué, Quim (2003), “Modernitzar l’administració pública des de l’esquerra”, en *Nous Horitzons*, nº 10.

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 para 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.

***Acciones Comunitarias en el marco de los Servicios Sociales de Atención Primaria.*** 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 de 55 acciones comunitarias, en las que están implicados 253 profesionales de SSAP, colaboran 460 entidades, y se atienden 4.685 personas.

***Los Programas Comunitarios de Ciudad.*** Se relacionan aquí los bancos del tiempo y la promoción del voluntariado social.

Los bancos del tiempo 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 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. De tal manera que una persona deudora del banco del tiempo (es decir, que ha recibido un servicio) está obligada a ofrecer al banco una parte equivalente de su tiempo, y ponerla al servicio de la resolución de otras necesidades que puedan tener las personas del barrio. Hay bancos del tiempo en Ciutat Vella (Casco Antiguo y Raval), Gràcia y Horta Guinardó, 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, en convenio con diversas entidades, vinculado a proyectos y acciones comunitarias. Los actuales convenios con Cruz Roja, Fundació de Amics de la Gent Gran, el Banc dels Aliments, Càritas, o la Fundació Arrels, entre otros, configuran hoy el embrión de un voluntariado social que se irá desarrollando en un futuro.

***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 2005 han funcionado en Barcelona 11 Planes de Desarrollo Comunitario (5 de ellos de nueva creación y 6 de continuidad) en 7 distritos de la ciudad. Su financiación ha recaído al 50% entre el Ayuntamiento (Distritos y Concejalía de Bienestar Social) y la Generalitat (1.077.920 euros), con un incremento del 24,8% respecto de 2004. Los 11 Planes han aglutinado a 151 entidades y 85 servicios públicos de proximidad, 24 técnicos comunitarios y 18 técnicos de las administraciones que, en conjunto, gestionan 95 proyectos diferentes. Semejante colaboración institucional, al unísono con la implicación directa de entidades, permitirá para el año 2006 la ampliación de oferta de planes a los 10 Distritos de la ciudad.

### **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, drogas, salud, acción comunitaria, refugiados y extranjeros, vivienda y 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

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.

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.<sup>6</sup> 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 Bienestar Social, desde el que se busca conocer el conjunto de necesidades y demandas sociales de Barcelona que deberán sustentar la política social del futuro.

Otros proyectos de interés estratégico se sustentan a través de la dinámica de la Asociación, pero entre ellos sobresalen el Proyecto B3: Barcelona, Beneficios, Bienestar, y el propio Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, del cual daremos sobrada cuenta un poco más adelante.

El Proyecto B3 trata del fomento de la cultura de colaboración entre el sector público y los agentes sociales y económicos de la ciudad de Barcelona. Es el marco desde donde se incentiva la responsabilidad social de las empresas en

---

<sup>6</sup> 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. Cfr. *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.

colaboración con el tejido asociativo comprometido con la inclusión social. Así, en 2005 se gestionaron un total de 15 colaboraciones entre empresas y otras organizaciones o proyectos sociales de la ciudad, sobre la base de acciones de voluntariado de los recursos humanos propios de las empresas, donación de productos, organización de actividades conjuntas, y apoyo económico a proyectos.

#### **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 descuelga 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 340 entidades de diversa índole firmaron la constitución del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y un conjunto de compromisos.

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 Bienestar Social 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 de la Concejalía 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. Como muestra, solo indicar que la Concejalía ya ha impulsado unos 50 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).

### **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.

### **Las redes temáticas de acción**

Hasta aquí hemos planteado los rasgos generales del Acuerdo y los mecanismos básicos de coordinación de actores. Pero las intenciones de la Concejalía de Bienestar Social no se agotan en ello: en el proceso de trabajo que se está llevando a cabo se incluye la vertebración de tres redes temáticas de acción con proyectos definidos de intervención. Hablamos de las redes de atención a las **personas sin techo, centros abiertos para infancia, e inserción sociolaboral**. Se impulsarán a lo largo de 2006-2007 y tienen como objetivo convertirse en herramientas operativas para la mejora de los servicios que las entidades y el Ayuntamiento desarrollan en cada uno de los ámbitos temáticos.

La Red de Atención a las Personas sin Techo consta de 16 organizaciones participantes de diverso tamaño (barrio, distrito o ciudad) y diferentes líneas de intervención. Están desde grandes organizaciones como la Cruz Roja o Cáritas a pequeñas asociaciones de barrio como la Yaya Luisa, pasando por entidades de gran experiencia como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach o Sant Joan de Déu.

La Red de Centros Abiertos consta de 13 centros. Éstos son 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.

La Red de Inserción Sociolaboral nace de la colaboración directa de la dirección de Bienestar Social con Barcelona Activa, área municipal responsable de las políticas de ocupación. 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.

Los compromisos generales adquiridos en el marco de las tres 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 los 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 tres redes. Eso por lo pronto. Posteriormente, el compromiso radica en la financiación de las tres carteras de servicios, dado que la responsabilidad pública en la articulación global del conjunto de actuaciones y servicios recae sobre la administración local.

#### **4. 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 electoralista 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 para 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 en día) deben promover el interés general (en este caso, una ciudad socialmente 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.