



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Plans locals d'inclusió social

Guia metodològica

Col·lecció **Documents de Treball**

Plans locals d'inclusió social

Guia metodològica

Plans locals d'inclusió social

Guia metodològica

Col·lecció_ **Documents de Treball**

Sèrie_Benestar Social, 3



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Aquest document ha estat elaborat per l'Institut de Govern
i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona
per encàrrec de l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona

© Diputació de Barcelona
Abril de 2008

Disseny i producció: Direcció de Comunicació
de la Diputació de Barcelona
Composició: Anglofort, SA
Impressió:
ISBN: 978-84-9803-292-5
Dipòsit legal:

Índex

Presentació	7
Introducció	9
PART I: Contextualització	11
1.1. Marc conceptual	11
1.2. L'exclusió social a la província de Barcelona	14
1.2.1. La dimensió sociodemogràfica	14
1.2.2. Les transformacions en el mercat laboral	16
1.3. Antecedents de polítiques per a la inclusió	18
1.3.1. Marc europeu	19
1.3.2. Marc estatal	20
1.3.3. Marc català	21
1.4. Pla de Mandat 2008-2011 de la Diputació de Barcelona	22
PART II: Els Plans locals d'inclusió social	25
2.1. El paper dels ajuntaments en els Plans locals d'inclusió social	25
2.1.1. El benestar i l'àmbit local	25
2.1.2. Les noves lògiques polítiques	26
2.1.3. Respostes locals als nous reptes socials	28
2.1.4. Aposta per un municipi inclusiu	30
2.2. Per què impulsar Plans locals d'inclusió social?	34
2.3. Què són els Plans locals d'inclusió social?	35
2.4. Els actors d'un Plans locals d'inclusió social	37
PART III: Procés d'elaboració i implementació dels Plans locals d'inclusió social	41
3.1. Estructura organitzativa	41
3.2. Fases dels Plans locals d'inclusió social	48
3.2.1. Diagnosi	50
3.2.1.1. En què consisteix?	50
3.2.1.2. La diagnosi com a procés	51
3.2.1.3. La diagnosi com a producte	56
3.2.1.4. Els actors	66
3.2.2. Pla d'acció	66
3.2.2.1. Quin ha de ser el contingut d'un pla d'acció?	67
3.2.2.2. Qui ha de realitzar les accions?	73
3.2.2.3. Quins recursos necessitem?	73

3.2.2.4. Quan s'ha de fer cada acció? Calendari	75
3.2.2.5. L'articulació i seguiment del Pla	75
3.2.3. Avaluació	76
3.2.3.1. Què avaluar?	77
3.2.3.2. Qui ha de participar en l'avaluació?	79
3.2.3.3. Com es vol avaluar?	81
10 accions clau per impulsar un Pla local d'Inclusió Social	83
Bibliografia	85

Presentació

Em plau presentar-vos la Guia metodològica de Plans Locals d'Inclusió Social, una iniciativa de l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona en col·laboració amb l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Hem comptat també amb la participació de personal tècnic municipal que ha permès anar ajustant les pautes metodològiques a la realitat municipal.

L'elaboració d'aquesta guia respon al compromís de l'Àrea de Benestar Social amb la promoció de la inclusió social des dels serveis socials municipals, una de les nostres línies estratègiques de mandat. La guia pretén ser un instrument orientat a millorar la capacitat dels professionals dels serveis socials per al diagnòstic; per al disseny de projectes, i per a la posada en marxa, l'avaluació i el seguiment de les accions per a la inclusió social. Volem oferir un model metodològic que serveixi d'orientació als municipis que vulguin impulsar el seu propi Pla Local d'Inclusió Social.

Els processos d'exclusió requereixen solucions de proximitat, que permetin abordar-los integralment. L'àmbit local ha de poder desenvolupar polítiques més flexibles, més adequades davant de dinàmiques de marginació o exclusió individual i grupal, així com donar resposta a necessitats més heterogènies.

Entenem que els Plans Locals d'Inclusió Social són l'eina bàsica per abordar aquests reptes des del món local, ja que busquen articular les diferents formes d'actuació per a la inclusió social en el marc d'una estratègia global de ciutat, de poble o de comunitat. Hem d'avançar vers una cultura de planificació de les accions de lluita contra l'exclusió social, concertant amb els diferents agents socials i amb el Tercer Sector, com a oportunitat per a millorar les condicions de vida de les persones més vulnerables i fer front als factors generadors d'exclusió.

Espero que la guia que teniu a les vostres mans us sigui de gran utilitat i ens permeti avançar cap a una societat més solidària, inclusiva i amb més cohesió social.

Montserrat Ballarín

Presidenta delegada de l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona

Introducció

Tenim una realitat, en la qual els canvis socials estan comportant una intensificació de les desigualtats i l'emergència de nous riscos d'exclusió social. Aquest fet motiva que des de diverses escales de govern s'incorpori la inclusió social en l'agenda política, al mateix temps que s'assumeix la necessitat d'adoptar nous enfocaments en les polítiques i en les formes de gestió que permetin assolir una societat més igualitària i equitativa davant dels nous fenòmens d'exclusió social.

En aquest context, l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona, va iniciar l'any 2005 el suport als municipis en matèria d'inclusió social, amb l'objectiu de contribuir a impulsar i estendre els Plans Locals d'Inclusió Social als municipis de la província. Entenem els plans d'inclusió com el marc d'actuació de totes les iniciatives que es promouen des dels governs locals, integrant també aquelles que provenen d'altres sectors. Són instruments que ens han de permetre dissenyar i implementar actuacions integrals adreçades a debilitar els factors generadors d'exclusió, a atendre els col·lectius més necessitats i a prevenir futures situacions de vulnerabilitat. Faciliten una nova perspectiva per avançar cap a municipis més inclusius.

Conjuntament amb l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB, hem fet una proposta metodològica per a l'elaboració de Plans Locals d'Inclusió Social, la qual ha estat recollida en aquest document que teniu a les vostres mans.

Aquest treball és el fruit d'un procés en el qual han participat diferents municipis de la província i que vam iniciar amb la redacció i publicació l'any 2006 del «*Document de bases per a la guia metodològica de plans locals d'inclusió social*». Aquesta primera proposta va servir de base per a les accions de formació i contrast que es van realitzar amb professionals de diferents municipis.

La següent fase va consistir en contrastar els elements metodològics exposats al *Document de bases* en dos municipis participants en les sessions de formació i contrast per veure'n la viabilitat. Aquestes experiències pilot als municipis de Gavà i Sant Boi de Llobregat, dutes a terme l'any 2007, han tingut un doble objectiu: impulsar i donar suport a l'elaboració i posada en marxa de plans locals en aquests municipis i, en segon lloc, testar el funcionament de les propostes metodològiques formulades i, en definitiva, desenvolupar-les, refer-les o afinar-les en la mesura que la pràctica ens demostrés que era necessari. Les actuacions han consistit en la diagnosi en termes d'exclusió-inclusió social als respectius territoris i han aportat els elements necessaris per a l'elaboració del present document d'orientacions metodològiques.

També volem destacar que aquest document final ha estat contrastat i s'han recollit les aportacions de les tècniques que han participat en l'elaboració en el seus municipis dels plans locals d'inclusió social: Santa Coloma de Gramenet i Sant Boi de Llobregat.

Hem estructurat el document en tres parts. La primera aporta els elements de context, amb la definició del concepte d'*exclusió social*, dels eixos d'inclusió i amb l'exposició dels antecedents dels Plans locals d'inclusió social. En una segona part, es defineixen els Plans d'inclusió a nivell local i es mostra el seu abast i potencialitats. La tercera part, ens acostava al procés de disseny i d'elaboració dels Plans.

PART I:

Contextualització

1.1. Marc conceptual

Els innegables progressos mèdics, tecnològics i de coneixement esdevinguts des de la segona meitat del segle xx, han proporcionat una elevada prosperitat de les condicions de vida de bona part de la població dels països occidentals. Addicionalment, la recuperació econòmica d'Europa, d'ençà de la Segona Guerra Mundial, ha desembocat en l'augment del poder adquisitiu de moltes famílies. En conseqüència, s'ha experimentat una millora substancial, tant des del punt de vista material com de qualitat de vida de la població, en aspectes tan fonamentals com la salut, el nivell educatiu, l'accés a la cultura i l'accés al treball.

L'esmentada prosperitat no s'ha distribuït equitativament per tota la població: les desigualtats socials no tan sols es mantenen, sinó que esdevenen cada vegada més peremptòries, deixant al marge diverses persones i col·lectius.

Aquesta constatació, juntament amb l'acceptació que el progrés econòmic i tècnic no pot ser real mentre hi hagi grups de població que no en poden participar, animà a la Unió Europea, a d'altres nivells de la administració estatal, a nivell de món local, i d'experts, a analitzar amb més deteniment els canvis sociodemogràfics i econòmicoproductius estructurals, per plantejar-se mesures pal·liatives i preventives de situacions de vulnerabilitat i d'exclusió. Així, si bé a mitjans dels anys 70 havia aparegut el concepte d'exclusió social¹ i havia pres un cert paper en la literatura científica², no és fins més endavant, fonamentalment a partir de la Cimera de Lisboa de l'any 2000, quan es va redefinir el terme, van proliferar les anàlisis i es va posar sobre la taula una estratègia europea per a fer-hi front.

En aquesta part exposarem el concepte d'exclusió social i els eixos d'inclusió, continuarem amb una radiografia ràpida de la situació de vulnerabilitat i exclusió a la província de Barcelona i acabarem observant com s'han anat implementant les polítiques d'inclusió des de l'àmbit europeu fins arribar a l'àmbit local.

Què entenem per exclusió social?

«Què és l'exclusió social? Pobresa, però no només pobresa; més que pobresa i a l'ensems quelcom de diferent» (Kronauer³)

1. Lenoir, R. (1974) *Les Exclus. Un français sur dix*. París: Le Seuil.

2. Per més informació sobre el concepte i diferents accepcions d'exclusió social, veure bibliografia.

3. Kronauer, M. *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Campus Verlag, Frankfurt/Main, 2002.

La definició d'exclusió social de la qual partim té l'avantatge de situar la temàtica social de les desigualtats més enllà dels aspectes estrictament econòmics, alhora que contempla les transformacions recents que ha patit i està patint la nostra societat. Amb els canvis dels darrers 30 anys, han aparegut nous eixos de marginació; la transició vers l'era postindustrial ha donat lloc a una societat més diversa i fragmentada, en la qual les situacions de marginalitat són també més heterogènies i han deixat de respondre estrictament a la lògica de classes que havia explicat les desigualtats socials durant gran part del segle passat.

El concepte d'exclusió pretén capturar la naturalesa canviant i multidimensional dels problemes socials sovint descrits com a pobresa. De la mateixa manera que el concepte pobresa descriu situacions de carència material, el concepte exclusió social incorpora moltes altres formes de desavantatge, com ara discriminació, els problemes familiars, la manca de salut, carències educatives, les relacions socials, el nivell cultural, etc, factors, que dificulten o impedeixen a les persones participar en activitats clau de la societat.

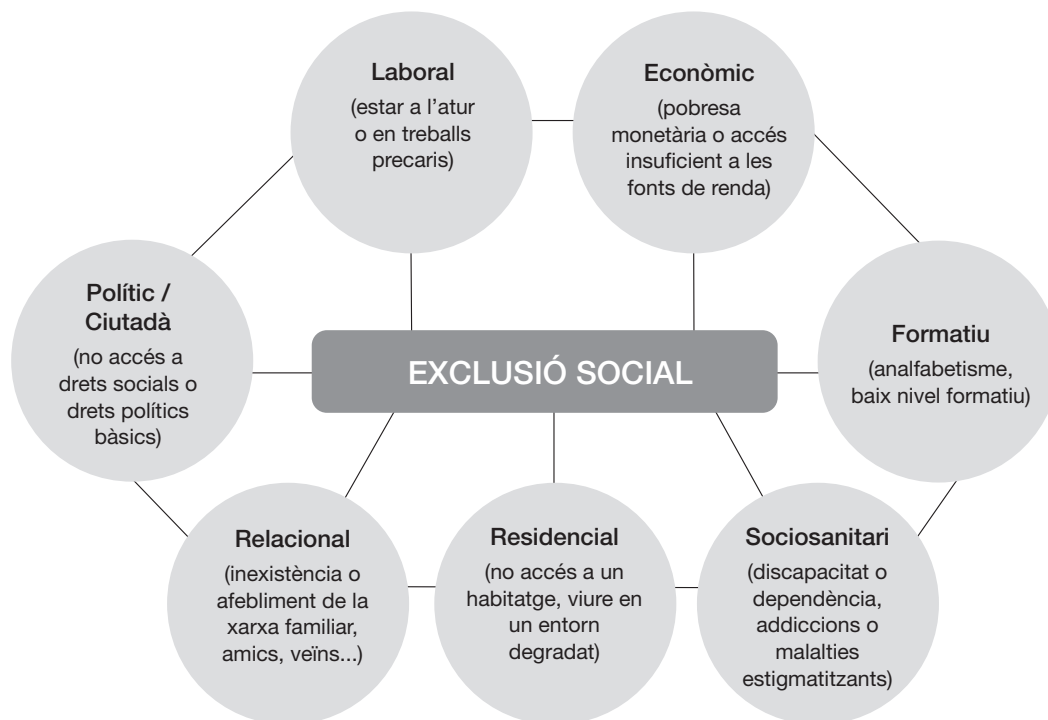
No emprem, per tant, el concepte «exclusió social» per referir-nos únicament als grups en situació de marginació severa i a formes extremes de desavantatge múltiple, com ara els sense-sostre. L'enfocament que adoptem és ample: ens referim a la part significativa de la població que pateix una combinació de desavantatges més o menys greus, des de la manca de treball a la necessitat sobrevinguda de fer-se càrrec d'un familiar dependent. En determinades circumstàncies, aquestes desavantatges es reforcen mútuament constituint una espiral que, amb diferents graus d'intensitat, dóna lloc al progressiu deteriorament de la situació de la persona en relació al mercat laboral, impedeix que se senti part activa de la comunitat i dificulta l'accés tant als mecanismes de desenvolupament personal com als sistemes de protecció social.

També és important considerar l'existència de diferents graus d'exclusió social: la distància entre la plena participació i l'absència d'aquesta en cadascun dels eixos, és clarament una variable contínua que pot prendre diferents graus, de menor a major intensitat, i pot variar al llarg del temps.

L'exclusió social és un concepte integral que mostra la complexitat d'un fenomen social que s'expressa en un o més àmbits vitals de les persones, desencadenant situacions d'una gran varietat i gravetat. És per aquest motiu que la perspectiva més adequada per estudiar-la ha de ser flexible i dinàmica, tenint en compte tots els àmbits en els quals es pot manifestar: laboral, econòmic, formatiu, sociosanitari, residencial, relacional, polític i ciutadà.

La desigualtat ha esdevingut multidimensional i han emergit nous tipus de necessitats no previstes pels mecanismes de l'estat del benestar clàssic. Per altra banda, les transformacions a les quals ens hem referit, juntament amb la velocitat que prenen aquests canvis, fan que les polítiques tradicionals aparegudes amb la incorporació de l'estat del benestar s'hagin anat tornant poc operatives i poc versàtils davant la complexitat, l'heterogeneïtat i l'especificitat dels problemes socials actuals. Les polítiques de benestar, gestionades de manera rígida i burocràtica, construïdes com a resposta a demandes homogènies i diferenciades, han esdevingut incapaces de fer front a situacions socials molt heterogènies i canviant, que requereixen formes de gestió molt més flexibles i desburocratitzades. Aquest és el motiu pel qual creiem que qualsevol de les polítiques destinades a combatre el fenomen de l'exclusió social s'ha de recolzar sobre unes bases i uns principis diferents dels que han operat fins ara.

Figura 1. Principals àmbits en què s'expressa l'exclusió social



Font: Document de bases per a la guia metodològica de plans locals d'inclusió social

Eixos d'inclusió social

Un cop hem definit el fenomen de l'exclusió social com el conjunt divers de formes de desavantatge que impedeixen o dificulten que les persones o comunitats participin en activitats clau de la societat, cal preguntar-se per la naturalesa d'aquestes activitats així com per les formes de participació bàsiques en la societat. Per fer-ho, hem establert tres eixos fonamentals per la inclusió social.

- **L'econòmic i de la renda:** tracta la participació i l'accés en la producció. És a dir, la persona ha de tenir la possibilitat de realitzar activitats bàsiques de treball i de consum en el mercat. Aquest eix contempla, també, tot el que fa referència a l'accés al món laboral en condicions adequades.
- **El relacional i dels vincles:** es refereix a la participació de la persona en les xarxes socials de reciprocitat, ja siguin familiars, de veïnatge i/o d'altres tipus. Els vincles relacionals són vitals i ajuden a trobar i mantenir l'espai a la societat així com a configurar la pròpia identitat.
- **El de ciutadania:** és l'eix que incorpora la dimensió política de l'individu i fa referència a l'accés i el reconeixement dels drets socials que, en principi, són garantits per llei a qualsevol persona. També és un eix que aposta per la igualtat d'oportunitats en la participació social del propi municipi i de la societat.

La manca de participació en cadascun d'aquests espais representa una dimensió d'exclusió social. Això no vol dir que no hi hagi interaccions entre les diferents dimensions,

sinó que la participació en totes i cadascuna d'aquestes és necessària per afirmar que un individu està inclòs socialment, mentre que la manca de participació en només una de les dimensions que comporta una situació de risc d'exclusió.

1.2. L'exclusió social a la província de Barcelona

Actualment, la província de Barcelona està formada per 311 municipis molt diversos entre si, tant en característiques sociodemogràfiques com socioeconòmiques. L'heterogeneïtat d'aquests municipis també és perceptible respecte la diversitat de característiques territorials –municipis rodejats d'infraestructures, de muntanya, més o menys comunicats amb les poblacions veïnes, de costa, etc.–.

Aquesta diversitat de característiques condiona la realitat social de cada municipi, les xarxes que hi operen, l'estructura del propi ajuntament, etc. Així, trobarem municipis amb més o menys actors socials, públics, privats o del teixit associatiu. Tot plegat serà un punt important a l'hora d'elaborar un Pla local d'inclusió social, ja que la idiosincràsia de cada realitat social, política, econòmica i territorial, fa que les problemàtiques i necessitats requereixin d'unes actuacions específiques per a fer-hi front.

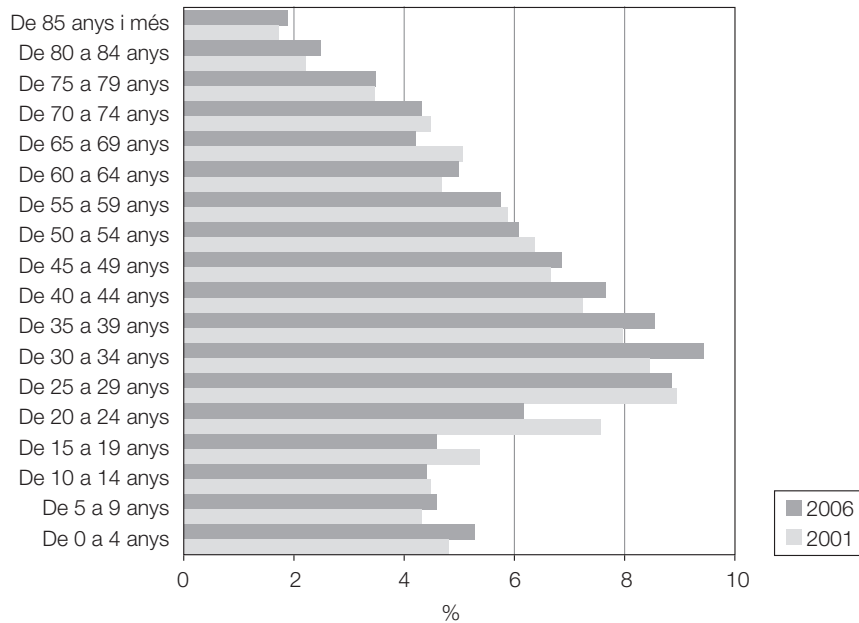
A continuació, s'exposen breument les transformacions sociodemogràfiques i econòmiques que han patit els municipis de la província de Barcelona, ja que aquestes es troben en l'origen de l'eclosió del fenomen de l'exclusió social.

Certament, la inestabilitat o el trencament dels vincles que mantenen a certs individus o col·lectius subjectes a la societat, no és un fenomen nou. Sí ho és, per contra, la multiplicació dels processos i mecanismes pels quals es produeix el fenomen de desafiliació social, així com l'heterogeneïtat de les situacions de precarietat. Totes les transformacions que s'han anat desenvolupant estan intrínsecament relacionades entre elles i, per tant, no es poden entendre les unes sense les altres. Distingim dues grans dimensions en aquests canvis, les quals han operat com a determinants dels nous fenòmens d'exclusió.

1.2.1. La dimensió sociodemogràfica

La piràmide d'edats s'ha vist força alterada, fonamentalment amb l'augment de l'esperança de vida i el consegüent augment de persones grans en situació de dependència i d'aïllament social, sovint amb dificultats econòmiques sobrevingudes, i, per una altra banda, l'augment d'infants de 0 a 9 anys, el qual ha incrementat la base de la piràmide d'edats. Aquestes variacions s'aprecien en el gràfic 1 en el qual es pot constatar que el 2001 el 7,4% de la població tenia 75 o més anys, mentre que cinc anys després, el 2006 aquest percentatge era del 7,9%; i la població de 0 a 4 anys ha passat de 4,8% el 2001 al 5,3% el 2006.

També l'**emigració** des de països pobres, a més d'introduir diversitat etnolingüística i cultural en una societat fins fa poc homogènia, ha generat una situació social en la qual és

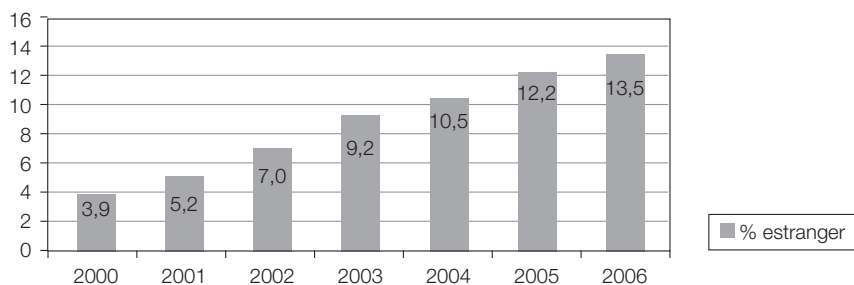
Gràfic 1. Piràmide d'edats de la província de Barcelona (2001-2006)

Font: Elaboració pròpia. Dades: IDESCAT

freqüent la combinació de la pobresa econòmica amb factors de precarietat com la manca d'alguns drets de ciutadania. El gràfic 2 mostra com la població estrangera a la província de Barcelona ha incrementat gairebé 10 punts en sis anys, fins arribar a constituir un 13,5% del total de la població.

Respecte als canvis en l'**estructura de la llar**:

- El cens de l'any 2001⁴ va revelar que el 20,4% de la població major de 65 anys de la província de Barcelona vivia sola i el 12,2% vivia en edificis amb deficiències, dels quals, al voltant de 7.000 vivien en edificis qualificats com a ruïnosa.
- L'increment de la pluralitat de formes de convivència familiar, ha generat un ampli estrat de persones en diverses situacions de precarietat. Cal esmentar que, entre d'altres circumstàncies, han augmentat significativament les famílies monoparentals i les persones que viuen soles.

Gràfic 2. Població estrangera a la província de Barcelona (2000-2006)

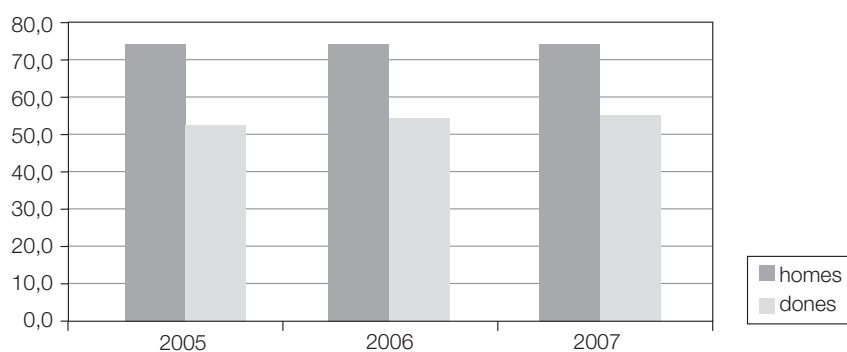
Font: Elaboració pròpia. Dades: IDESCAT

4. El darrer cens, elaborat per l'Institut Nacional de Estadística, es va fer l'any 2001.

La creixent incorporació de la dona al mercat de treball, combinada amb el freqüent manteniment dels rols a la llar, ha incrementat la quantitat de dones amb doble jornada i amb dificultats per conciliar les responsabilitats laborals i familiars.

- Les dones actives de la província de Barcelona han augmentat considerablement en els 15 anys transcorreguts entre 1991 i 2005, període en què la taxa d'activitat femenina passà del 38,8% al 51%. La incorporació de les dones a l'esfera de la població activa segueix creixent, de manera que l'any 2007 la taxa d'activitat femenina és del 53,4%. La taxa d'activitat masculina, que augmenta de manera gairebé imperceptible (tres dècimes del 2005 al 2007), encara està 18,5 punts per sobre de la femenina.

Gràfic 3. Taxa d'activitat femenina i masculina a la província de Barcelona (2005-2007)



Font: Elaboració pròpia. Dades: INE

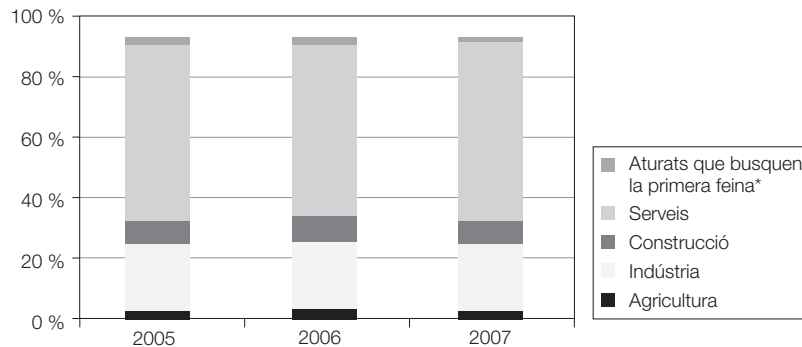
1.2.2. Les transformacions en el mercat laboral

- Les trajectòries lineals i ràpides dels joves cap al treball industrial assalariat són avui residuals. Han donat pas a un ventall d'itineraris d'inserció molt complexos i dilatats en el temps. Per als joves amb carències formatives, aquests itineraris esdevenen una espiral de treballs eventuais, precaris, amb escasses possibilitats d'aprenentatge i de promoció, no generadors de cap vincle grupal o comunitari i que, per tant, constitueixen unes condicions propícies per a un nou espai d'exclusió social juvenil.
- La irreversible flexibilitat dels processos productius ha provocat la desregulació laboral, amb la consegüent erosió dels drets i de les condicions laborals i el debilitament dels esquemes de protecció social tradicionalment lligats al mercat de treball.
- La precarietat salarial ha fet emergir la classe dels «treballadors pobres» (*working-poor*), aquells que tot i tenir feina no aconsegueixen superar la situació de precarietat econòmica en què viuen.

Es constata la tendència a retardar l'edat activa d'entrada al mercat laboral. Del 1996 al 2004 el percentatge de població activa entre 16 i 19 anys va passar del 4% al 2,6%. A la franja de 20 a 24 anys, la disminució va ser de més de 3 punts, passant del 12,8% el 1996 al 9,3% el 2004. En canvi, va augmentar la proporció de persones actives majors de 25 anys en 5 punts, ja que el 1996 el percentatge era del 83,1% i el 2004 del 88,7%.

En referència a l'activitat econòmica, al llarg dels darrers 15 anys es percep una tendència creixent del sector serveis i del de la construcció en detriment del de la indústria. L'agricultura, per contra, es manté força invariable entorn de l'1%.

Gràfic 4. Distribució percentual dels actius per sector econòmic



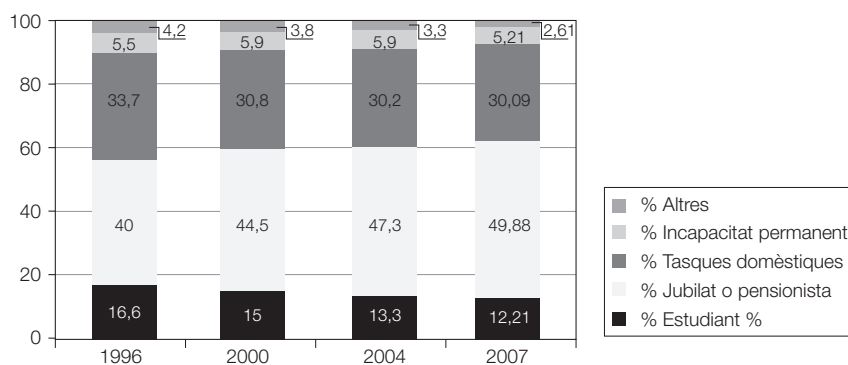
*Aturats que busquen la primera feina o que han deixat l'última feina fa més d'un any.

Font: elaboració pròpia. Dades INE

En els últims tres anys la taxa d'activitat dels serveis continua augmentant, passant del 62,4% al 63,9%. També ha incrementat el percentatge del sector de la construcció: així, si el 1996 representava el 8,3% de l'activitat i el 2005 el 9,6%, l'any 2007 arriba a representar el 10,3% de l'activitat⁵. Per contra, el sector industrial segueix descendant passant del 24,4% el 2005, al 22,3% el 2007.

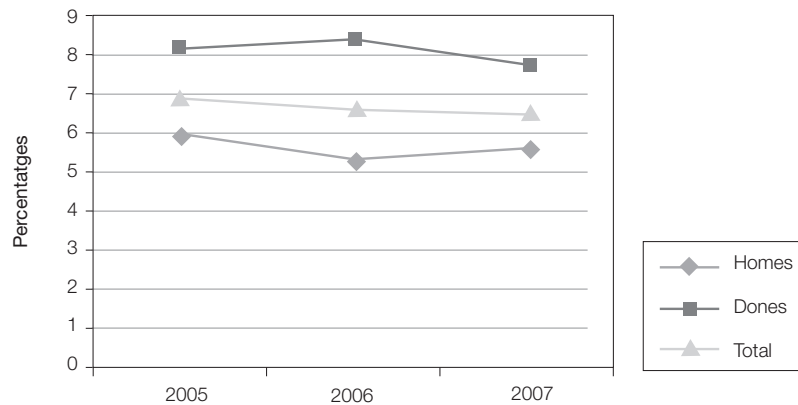
Cal destacar l'increment sostingut, en el transcurs dels darrers 15 anys, de situacions d'inactivitat per jubilació o pensionista de gairebé 10 punts percentuals. Així, si el 1996 representaven el 40% de les situacions d'inactivitat, el 2007, les situacions de jubilació i pensionistes representen el 49,86% dins el grup d'inactius. Tal com es veu al gràfic, les situacions d'incapacitat permanent mantenen el seu pes dins el conjunt de les situacions d'inactivitat, mentre que les categories d'estudiant i de tasques domèstiques perden pes. En el gràfic 5 observem la disminució en situació d'inactivitat a la dedicació de tasques

Gràfic 5. Distribució percentual dels inactius per tipologia d'inactivitat a la província de Barcelona



Font: Elaboració pròpia. Dades: INE

5. La conjuntura econòmica de finals de 2007 i de principis del 2008, sembla indicar que aquest percentatge ha tocat sostre i, fins i tot, que a partir d'aquest mateix any disminuirà.

Gràfic 6. Atur a la província de Barcelona per sexe (%)

Font: Elaboració pròpia. Dades: INE

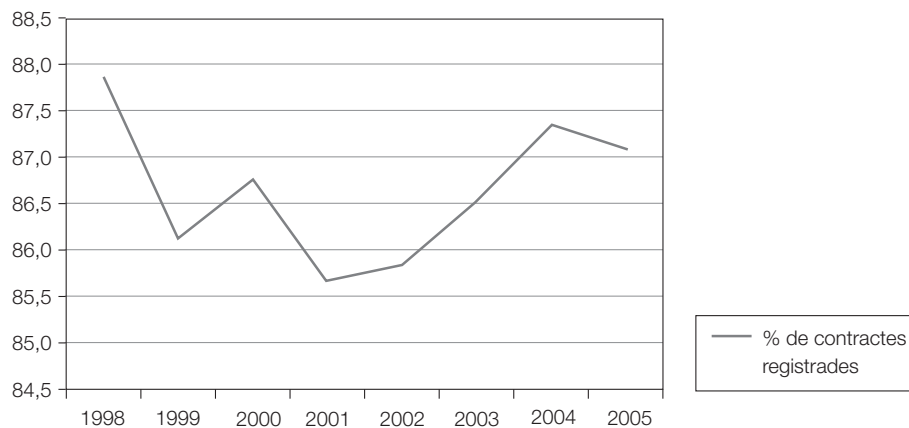
de la llar, contrarestada en el gràfic 3 per l'augment de l'activitat femenina, població que fins ara, majoritàriament, s'encarregava d'aquestes tasques.

La taxa d'atur a la província de Barcelona ha disminuït bastant en els darrers anys situant-se actualment per sota del 7%. Tanmateix, cal no perdre de vista que la taxa d'atur femení segueix essent més elevada que la d'atur masculí.

El descens de les taxes d'atur dels darrers anys es contraposa amb els elevats índex de contractes temporals registrats que ens mostra el gràfic 7, mantenint-se al 87,1% l'any 2005.

1.3. Antecedents de les polítiques per a la inclusió

Per fer front a la situació que s'ha exposat fins ara, en la qual les millores en les condicions de vida no es distribueixen equitativament, la Unió Europea primer, i posteriorment altres nivells de l'Administració, van apostar per implementar mesures pal·liatives i preventives de vulnerabilitat i exclusió. Una d'aquestes mesures són els Plans d'inclusió social.

Gràfic 7. Evolució % de contractes temporals registrats a la província de Barcelona (1998-2005)

Font: Elaboració pròpia. Dades: IDESCAT

1.3.1. Marc europeu

A mitjans dels anys setanta, la Unió Europea va comprendre que per establir polítiques de creixement econòmic i de progrés, havia d'actuar globalment i incidir en diversos fronts. Per una banda, limitar o pal·liar les conseqüències de les noves problemàtiques de la crisi a l'esfera econòmica (fonamentalment en el mercat de treball) i a l'esfera social (nou rol de la dona, canvis en l'estructura familiar, etc.). Per una altra banda, era adient teixir xarxes de protecció social per als col·lectius més desfavorits. Així sorgeixen els primers plans europeus coneguts com a «Programes Pobresa».

El primer gran impuls contra l'exclusió social es va manifestar amb la celebració del **Consell Europeu de Lisboa** l'any 2000, on els països de la Unió Europea es comprometeren a endegar una política comunitària amb un doble objectiu: enfortir l'economia de la Unió Europea i lluitar contra l'exclusió social, fomentant la cohesió i la inclusió social. La Cimera de Niça va fer un pas endavant en l'Agenda Social Europea: fixà els objectius de les estratègies públiques per a la inclusió social i explicità les dimensions necessàries per abordar integralment les situacions de pobresa i exclusió:

- La política laboral, que ha d'afavorir l'increment de les taxes d'activitat i d'ocupació,
- la protecció social en les seves dimensions de salut, atenció a la dependència i garantia d'ingresos,
- l'accés a l'habitatge, el dret a la mobilitat i a un entorn urbà de qualitat,
- l'educació, la cultura, el temps lliure i l'accés a la societat de la informació,
- la prioritització dels grups especialment vulnerables,
- la igualtat entre homes i dones com a eix transversal,
- el criteri operatiu de subsidiarietat territorial i d'actors.

El Consell Europeu de Niça va instar als Estats membres a posar en pràctica els objectius de lluita contra la pobresa, a través de l'elaboració dels Plans Nacionals per a la Inclusió Social, els quals havien de plasmar els objectius comuns per mitjà del mètode obert de coordinació (MOC). En el marc del MOC, els Estats membres donen el seu acord a un cert nivell de desenvolupament conjunt de polítiques, sense menyscabar el principi de subsidiarietat.

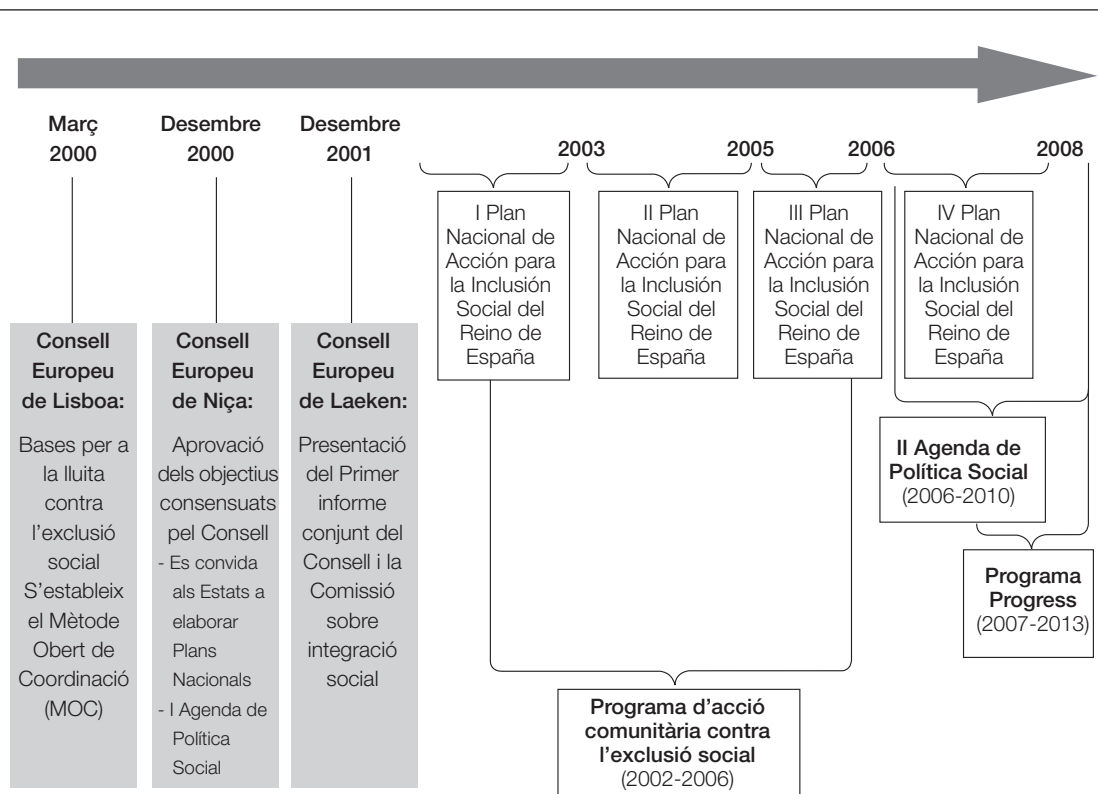
En la figura 2 es veu gràficament l'evolució cronològica de l'impuls europeu per a la inclusió social i els Plans Nacionals que s'han implementat a l'Estat espanyol.

L'any 2003, la Comissió Europea va establir la dimensió territorial –regional i local– com un component bàsic de l'Agenda Social Europea. Reconeixia que el món local té un paper fonamental per desenvolupar les polítiques de cohesió. La proximitat és el millor marc per conèixer quines són les necessitats i oportunitats, per prevenir i actuar, per construir els lligams necessaris entre els sectors públic i privat, els agents socials, l'economia social i els agents implicats.

L'Agenda Social Europea 2005-2010 estableix com a prioritats fonamentals l'ocupació, la inclusió social i la promoció de la igualtat d'oportunitats, per tal de reforçar la prosperitat i la solidaritat.

L'impuls al desenvolupament de Plans d'Inclusió en els nivells autonòmic i local de govern apareix ja en el II Pla Nacional d'Inclusió Social. Posteriorment, en el Consell Europeu de

Figura 2. Impuls europeu per a la inclusió social



Font: Document de bases per a la guia metodològica de plans locals d'inclusió social

Brussel·les, al març de 2006, es va concretar aquest impuls, amb la idea que l'àmbit local és l'escenari privilegiat per articular la xarxa d'agents socials per a la inclusió.

1.3.2. Marc estatal

A partir dels acords presos pel Consell Europeu a Lisboa, els diferents Estats membres començaren a desenvolupar els respectius plans nacionals per a la inclusió social. Espanya no fou una excepció, de manera que el 2001 el Govern aprovà el «I Plan Nacional de Acció para la Inclusión Social del Reino de España 2001-2003». Des d'aleshores es van elaborant, aprovant i implementant plans nacionals.

Figura 3. Plans Nacionals d'Acció per la Inclusió



Font: Elaboració pròpia

Del IV Plan Nacional cal ressaltar:

- **Els objectius** plantejats reflecteixen la intenció d'actuar en un doble sentit:
 - a) avançar en la prevenció, incidint sobre els factors que generen exclusió social. Fonamentalment, es tracta d'establir mesures vinculades al foment de l'ocupació, entenent aquest, com el principal mecanisme integrador de la nostra societat.
 - b) actuar reactivament ajudant als col·lectius més vulnerables a reinserir-se socialment. En els tres Plans precedents s'han identificat una sèrie de col·lectius de persones amb un alt risc d'exclusió social.
- **La participació:** explicita la intenció de «mobilitzar tots els agents» per construir una xarxa d'actors socials que treballin per la inclusió social. Es busca comprometre tant a actors públics com privats (entitats, associacions, etc.) ja siguin de l'àmbit estatal, comunitari i/o local.
- **L'avaluació:** es dóna una important rellevància als mecanismes avaluatius, en tant que eines de millora.

Aquests plans són força flexibles, ja que mostren una certa capacitat d'adaptar-se a un fenomen tan canviant com és l'exclusió social, el qual requereix d'una visió dinàmica i de canvis constants.

Accions impulsades per les Comunitats Autònomes

Algunes Comunitats Autònomes varen començar a treballar Plans autonòmics d'inclusió a finals dels anys 90, amb anterioritat a la Cimera de Lisboa. Concretament foren La Rioja, Castella la Manxa, Navarra i Canàries. A partir del «I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2001 – 2003» la majoria de Comunitats implementaren el seu pla autonòmic.

1.3.3. Marc català

L'any 2000 es va realitzar l'Informe sobre el desenvolupament del Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social. Posteriorment, el govern de la Generalitat de Catalunya va adquirir el compromís d'elaborar un «Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social», amb la col·laboració dels municipis i dels agents socials. Arran d'aquest compromís es va crear la Comissió Rectora del Pla d'Acció per a la Inclusió Social a Catalunya, que el 16 de febrer del 2006 va presentar una proposta de Pla.

A l'Acord de Govern 2007-2010 es manifesta la voluntat de concertar una estratègia per a la inclusió i la cohesió social, partint de la feina realitzada i de l'experiència acumulada al llarg d'anys de plans europeus i estatals. Aquest Pla projectarà els escenaris socials desitjats a mitjà i llarg termini, alhora que assentarà les bases d'un model innovador i compartit d'intervenció dels poders públics enfront de les situacions de desigualtats socials, les causes que les originen i les conseqüències que es manifesten en les persones i col·lectius que viuen en situació de risc i vulnerabilitat, amb l'objectiu de treballar per aconseguir la pobresa zero a Catalunya⁶.

6. http://www.gencat.net/pladegovern/cat/2007_2010/eix_1.pdf

Principis orientadors del Pla d'Inclusió Social de Catalunya

(d'acord amb els principis orientadors de l'estratègia europea):

- Emprendre actuacions que superin el marc estricte dels serveis socials. Afeblir els factors generadors de processos d'exclusió, tot fomentant i assegurant l'autonomia de les persones.
- Adequar totes les accions a les diverses realitats territorials.
- Treballar en xarxa.
- Generar i transferir coneixement sobre el fenomen de l'exclusió social i les pràctiques i polítiques per a la inclusió social.
- Visualitzar, sensibilitzar i difondre les causes i conseqüències de l'exclusió social.

Font: <http://www.portalsocial.net/DBS/a/materials/portada/ambits/es/inclusio/presentacio2.htm>

El Pla per a la Inclusió Social i Cohesió Social a Catalunya, es proposa assentar les bases per a construir una nova cultura del benestar, *una nova manera d'actuar contra l'exclusió social*. Pretén superar la visió i l'acció merament assistencialista enfront dels col·lectius desfavorits, i apostar per unes noves polítiques, que a més de respondre a les necessitats més urgents de les persones vulnerables, actuïn també de manera preventiva sobre les causes de les desigualtats i la marginació, afeblint els factors estructurals i fomentant l'autonomia de les persones.

A més, el Pla vol incloure un marc d'accions decisives i necessàries per a la majoria de la població com són: la redefinició de la Renda Mínima d'Inserció, l'augment de les pensions, el suport a l'accés a l'habitatge, les polítiques de suport a les famílies i la inserció socio-laboral de determinats col·lectius.

L'any 2006, el Departament de Benestar i Família (actualment Departament d'Acció Social i Ciutadania) va crear el «Programa pel desenvolupament de Plans Locals per a la Inclusió Social» adscrit a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), el qual s'emmarca en el «Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social a Catalunya». La finalitat del Programa és fomentar que diversos municipis catalans elaborin i implementin plans locals d'inclusió. Reconeix el paper cabdal de les administracions d'àmbit local i del teixit social del territori en la lluita contra el fenomen de l'exclusió social.

El 2006 el «Programa pel desenvolupament de plans locals de la Generalitat de Catalunya» va atorgar recursos financers i tècnics a 12 municipis catalans i el 2007 va afegir-hi 8 municipis més.

1.4. Pla de Mandat 2008-2011 de la Diputació de Barcelona

La Diputació de Barcelona aposta per treballar per la cohesió social i la millora de la qualitat de vida i, també, per afavorir la convivència i la ciutadania.

En aquest sentit, la Diputació aposta pel desenvolupament de polítiques públiques que evitin la segregació social i territorial i que garanteixin la igualtat d'oportunitats.

Per altra banda, la Diputació vol liderar una nova acció pública que posi l'accent en la capacitat ciutadana, impulsant un conjunt de polítiques que tenen l'objectiu de fer més capaços, més responsables i més compromesos els ciutadans i ciutadanes. Per això, la Diputació es compromet a treballar amb els municipis per enfortir la dimensió cívica, ciutadana i democràtica dels pobles i ciutats.

La Diputació de Barcelona té un paper clau en l'assessorament als municipis per donar noves respostes i innovar en les polítiques públiques locals. Aposta per nous models de gestió i pel treball en xarxa.

En l'àmbit d'Acció Ciutadana, l'Àrea de Benestar Social situa la inclusió social i el treball comunitari com una de les accions estratègiques a desenvolupar en el període 2008 – 2011.

Des de l'Àrea de Benestar Social considerem essencial el foment de les polítiques d'inclusió social i de treball comunitari per tal de garantir la cohesió i la justícia social als nostres municipis.

És cabdal que des del món local es desenvolupi una actuació pública adreçada a fer front a les diferents dimensions de l'exclusió social (econòmica, laboral, educativa, cultural...) i la lluita contra la pobresa.

Els plans locals d'inclusió social estant emergint com una de les principals eines d'innovació local davant de les noves realitats d'exclusió social. Des de l'Àrea de Benestar Social, seguint les recomanacions de la Unió Europea,

volem contribuir a l'impuls dels plans locals d'inclusió social en els municipis de la província.

En la mateixa línia volem impulsar el treball comunitari com a metodologia d'intervenció social que permeti la participació de la comunitat en l'elaboració i posada en marxa d'un projecte de desenvolupament social.

Els objectius plantejats per al període són:

- Dissenyar un model local d'actuació per a la inclusió social, com a instrument de caràcter estratègic, transversal i participatiu.
- Editar la guia metodològica per a l'elaboració dels plans locals d'inclusió social.
- Assessorar als municipis en l'elaboració i posada en marxa de plans locals d'inclusió social.
- Dissenyar accions formatives per a tècnics i càrrecs electes.

L'Àrea ha centrat la seva principal estratègia en matèria d'inclusió social en l'impuls i el desenvolupament dels Plans Locals d'Inclusió Social com un instrument que ajuda a definir el model de ciutat que es vol i els valors que el sustenten, a concretar-ne accions i a establir les complicitats necessàries entre administracions i ciutadania per tirar-lo endavant. Els Plans Locals d'Inclusió Social volen mobilitzar la ciutadania a partir de propostes i compromisos permanents, dinàmics i compartits.

Part II:

Els plans locals d'inclusió social

2.1. El paper dels ajuntaments en els Plans locals d'inclusió social

2.1.1. El benestar i l'àmbit local

El benestar va deixant de ser una reivindicació global per convertir-se cada cop més en una demanda personal i comunitària, articulada al voltant de la vida quotidiana i en els espais de proximitat. Les expectatives viscudes a través de les organitzacions socials primàries (la família, la comunitat, el barri) requereixen solucions concretes, a les quals cada vegada és més difícil donar resposta des d'àmbits centrals de govern, caracteritzats per prendre mesures universals a les demandes de la població. Aquesta és cada vegada més diversa i més conscient de les seves necessitats específiques, i això fa que el focus de tensió s'hagi traslladat cap a nivells més propers al ciutadà. Així, els governs i serveis locals assumeixen una nova dimensió com a distribuïdors de benestar comunitari, passant d'una concepció en què el benestar era entès com una seguretat en el manteniment dels drets socials per a tota la població, a una nova forma de veure les relacions socials de manera integradora i solidària.

En aquest nou escenari, la «proximitat» s'ha anat configurant com un factor cabdal per a integrar les respostes concretes a demandes que requereixen abordaments integrals. I, per tant, no és estrany que avui els municipis siguin espais decisius en el benestar individual i col·lectiu. I és que, és precisament la gent del territori qui, des de la proximitat, sap i comparteix la importància del que passa al municipi, hi manté vincles de pertinença i implicació en els afers comuns, així com perspectives i horitzó de futur.

Des de principis de la dècada dels 90, s'ha anat constatant que als consistoris hi havia una creixent preocupació per trobar formes més integrades de relacionar les diferents polítiques i actuacions municipals per fer front a la creixent complexitat de la realitat social i, més concretament, per reaccionar davant de situacions d'exclusió social.

De fet, la majoria de municipis catalans ja han introduït a la seva agenda diverses actuacions orientades al foment de la inclusió social, malgrat encara no es compti amb un Pla local d'inclusió. Aquest tipus d'iniciatives, que poden ser molt diverses, es solen efectuar mitjançant plans transversals a partir de criteris territorials (barris degradats, regeneració de centres històrics, etc.) temàtics o sectorials (medi ambient, immigració, etc.) o en base a col·lectius específics (infància, gent gran, dones, persones amb discapacitats, etc.).

Paral·lelament a aquestes fórmules i, fins i tot per a donar-los més consistència, han anat apareixent noves lògiques de vocació horitzontal que han començat a conèixer, no sense tensió, amb les tradicionals formes de gestió departamentalitzades i segmentades. Així, malgrat les dificultats, aquesta «nova cultura» ha permès el desenvolupament de processos de comprensió i actuació multidimensional amb capacitat d'oferir estratègies de lectura global de ciutats i viles. Les agendes locals 21, els projectes educatius de ciutat, les polítiques de nova ciutadania o les iniciatives de Ciutat Digital, en serien un exemple.

Algunes experiències partenarials han estat paradigmàtiques a l'hora de fer partícips a entitats i organitzacions del disseny i la implementació de projectes d'intervenció social i comunitària, per fer possible i efectiu el treball cooperatiu entre administracions, organitzacions socials i entitats que coexisteixen en un mateix territori.

2.1.2. Les noves lògiques polítiques

En els darrers anys, s'han anat qüestionant diversos aspectes d'una societat cada vegada més dinàmica i canviant. Les lògiques de les polítiques clàssiques van esdevenint obsoletes per incidir en fenòmens amb noves dimensions, més complexos, multifactorials i polièdrics com el de l'exclusió social.

Paral·lelament, i des de les instàncies europees, s'ha vist que la Unió Europea no es pot seguir administrant únicament des de Brussel·les i que cal obrir el procés d'elaboració de les polítiques de la Unió Europea per tal d'associar diferents nivells d'intervenció en la seva formulació i aplicació. Les regions i els municipis, a banda dels Estats, han d'assumir necessàriament una part important d'aquestes tasques, sense deixar de banda la societat civil. Això es traduirà en majors implicacions dels nivells subestats en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques comunitàries⁷. Però no només és l'administració europea la que propugna la reorientació política, també el Ministeri d'Administracions Públiques espanyol va adoptar el 2000 el seu Llibre Blanc per a la millora dels serveis públics⁸, el qual treballa amb la mateixa orientació. En aquest es propugna apostar clarament per una organització administrativa que es deixi de basar en el principi de jerarquia i que aposti més pel treball en equip, per la gestió del coneixement i la preocupació pels resultats. És a dir, una administració senzilla, flexible, àgil i accessible per a la ciutadania.

Tot plegat, la complexitat del fenomen de l'exclusió social, així com la reorientació de les polítiques des dels diferents nivells d'administració, conflueixen en la necessitat d'actuar segons unes noves lògiques polítiques, capaces d'afrontar els reptes que planteja la societat actual. Els principis per unes polítiques innovadores, els quals haurien d'estar a la base dels Plans locals d'inclusió social, introdueixen nous elements que han de permetre afrontar els nous reptes d'una forma integral, estratègica i que aposti per la prevenció de problemàtiques potencials.

7. Serra, R. «Comentari al Llibre blanc sobre la governança europea». A El Clip, n° 16. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 2002.

8. Corretja, M. «Comentari al Llibre blanc per a la millora dels serveis públics». A El Clip, n° 9. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000.

Taula 1. La nova lògica de les polítiques innovadores en l'àmbit social

<i>Polítiques «tradicional»</i>	<i>Noves lògiques polítiques</i>
Enfocament estàtic Focalització en el conjunt de persones en situació de precarietat	Enfocament dinàmic Focalització en els processos d'entrada i sortida respecte la situació de precarietat
Enfocament en les necessitats individuals Focalització en la persona i la llar	Perspectiva comunitària Èmfasi en les dimensions comunitàries i territorials de l'exclusió (barris, comunitats...)
Polítiques homogeneïtzadores Solucions per cobrir necessitats que es consideren homogènies i indiferenciades	Polítiques sensibles a la diversitat Respostes adaptades a situacions territorialment i socialment molt heterogènies.
Assistencialisme Polítiques exclusivament destinades a amortir els efectes de la precarietat	Promoció de l'autonomia Incorporació de polítiques destinades a promoure el desenvolupament autònom
Centrades en elements de renda Enfocament exclusiu en la pobresa monetària	Enfocament multidimensional Consideració de les diverses dimensions en les quals opera l'exclusió (educatives, sanitàries...)
Enfocament reactiu Oferta de serveis com a reacció a canvis en l'entorn, a l'aparició de nous problemes o necessitats expressades	Enfocament proactiu (estratègic) Polítiques anticipatives i orientades a la transformació estratègica de l'entorn en el mig i llarg termini
Enfocament orientat a les conseqüències Atenció centrada en les necessitats individuals del moment de les persones en situació de risc	Enfocament orientat a les causes Atenció a les causes o factors generadors de l'exclusió social
Especialització i segmentació de responsabilitats públiques Fragmentació rígida de responsabilitats entre administracions i departaments	Transversalitat i coordinació multinivell Coordinació entre nivells administratius i entre departaments
Rígida separació públic-privat Monopoli de la formulació de polítiques per part de les institucions; escassa cooperació públic-privada	Corresponsabilitat i participació Espais de participació i negociació compartida entre administracions, agents privats i teixit associatiu

Font: Pla per a la Inclusió i Cohesió Social de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya.

Les polítiques sobre les quals s'haurien d'assentar els plans locals d'inclusió, serien aquelles que apostin pels següents aspectes:

- **Enfocament dinàmic:** les nostres societats estan immerses en constants transformacions. És necessari focalitzar les actuacions en els processos d'entrada i de sortida respecte la situació de precarietat.
- **Perspectiva comunitària:** les polítiques d'inclusió han d'enfocar-se tenint en compte les dimensions territorials i els vincles comunitaris dels individus. El seu abordament ha d'anar més enllà de la persona a nivell individual i integrar la família, el barri i el veïnatge.

- **Ser sensibles a la diversitat:** els municipis han deixat de ser homogenis, conformant una heterogeneïtat social important. Les respostes municipals per a fomentar la inclusió social han d'adaptar-se a les situacions heterogènies, tant territorialment com socialment.
- **Promoció de l'autonomia:** cal introduir mesures i polítiques que potenciïn el desenvolupament autònom de la persona, per tal de capacitar-la i empoderar-la.
- **Enfocament multidimensional:** cal que es tingui en compte la complexitat del fenomen de l'exclusió social, de manera que les polítiques contemplin les diferents dimensions en què opera la vulnerabilitat o l'exclusió social.
- **Enfocament proactiu:** si bé els plans d'inclusió i les polítiques subjacents han de ser capaces de reaccionar davant de situacions d'emergència social i de vulnerabilitat, també és important anar introduint mesures estratègiques d'actuació per poder-se anticipar als problemes que es puguin presentar a mig i llarg termini.
- **Enfocament orientat a les causes:** per tal d'eradicar el fenomen de l'exclusió social és necessari actuar directament sobre els factors que el generen, intentant minimitzar-los o debilitar-los.
- **Integralitat i coordinació:** cal incidir en els diferents fenòmens des de la seva integralitat. La realitat no s'expressa en parcel·les estanques i, per tant, les mesures que pretenem aplicar per incidir-hi han de ser capaces de travessar les diferents àrees o departaments administratius, ja siguin horitzontal com verticalment. En aquest sentit, és necessari un treball de coordinació permanent.
- **Corresponsabilitat i participació:** cal tenir en compte la pluralitat d'actors que treballen per a la inclusió social, i fer-los participants de la configuració de les polítiques i actuacions que s'implementin.

2.1.3. Respostes locals als nous reptes socials:

«Les autoritats locals i regionals tenen experiència i coneixements en l'àmbit de l'exclusió social. Les organitzacions no governamentals, els interlocutors socials i les autoritats locals i regionals poden, per tant, fer una contribució important, a nivell europeu, a la comprensió de les diferents formes i efectes de l'exclusió social.»

Diari Oficial de les Comunitats Europees 12.1.2002

Al llarg de les pàgines precedents s'ha pogut constatar que el rol dels ajuntaments respecte al benestar de la població ha canviat bastant en pocs anys i que han augmentat considerablement les seves responsabilitats. Però el panorama local encara s'ha de transformar més, davant els nous reptes que, des de fa poc, tenen els governs locals sobre la taula.

L'aprovació el desembre de 2006 de la «Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», per part del Govern Espanyol; l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el 2006 i l'aprovació, l'octubre del 2007, de la «Llei 12/2007 de serveis socials», configuren un nou escenari, amb noves competències i nous recursos.

L'Estatut de Catalunya dóna un impuls a l'àmbit del benestar social ja que reconeix, entre els drets a les persones, una sèrie de drets vinculats als serveis socials (article 24) i, per altra banda, reconeix també la cohesió i benestar socials com principis rectoros que orienten les polítiques públiques. A més, reforça el paper dels governs locals amb l'ampliació però, sobretot, la concreció de les seves competències en matèria de benestar. A l'article 84 s'hi especifiquen les competències del govern local en matèria de serveis socials: «La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants».

El model de govern i administració que l'Estatut impulsa es basa en el principis de descentralització, desconcentració i subsidiarietat. Pel que fa al paper dels governs locals, s'estableix que la distribució de les responsabilitats administratives es regeix pels següents criteris:

- Capacitat de gestió.
- Lleis aprovades pel Parlament.
- Principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local⁹.
- Principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal.
- Principi de suficiència financera.

En el marc legal que afecta al món local i a l'àmbit dels serveis socials hem de fer referència a la nova Llei de serveis socials catalana que reconeix un conjunt de competències municipals, més ampli que a l'anterior legislació i que, per tant suposa una major responsabilitat dels governs locals en la millora del benestar de la ciutadania. El marc competencial¹⁰ de la nova llei presenta unes diferències importants ja que recull aquelles tasques que són imprescindibles per a la prestació d'uns serveis socials públics de qualitat i de les que des-
taquem:

- La planificació dels serveis socials en l'àmbit local: inclou des de l'estudi i diagnòstic de les necessitats fins l'elaboració dels Plans d'Actuació Local.
- La creació, gestió i establiment tant dels centres i serveis de l'àmbit dels serveis socials bàsics com aquells altres necessaris segons la Cartera de Serveis i el Pla Estratègic.

9. Segons la Carta europea de l'autonomia local, l'exercici de les competències públiques, de manera general, ha d'incumbir preferentment a les autoritats més properes a la ciutadania.

10. Veure l'article 31 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya.

- La coordinació dels serveis socials locals, inclosos els d'altres sistemes de benestar social i d'entitats que actuïn en aquest àmbit.
- La participació en l'elaboració dels plans i programes de la Generalitat.
- La col·laboració en les funcions d'inspecció i control.
- La promoció de creació de serveis, i si s'escau la seva gestió, corresponents a l'àmbit dels serveis socials especialitzats.
- La implantació de models de participació en l'àmbit dels serveis socials locals (els consells municipals de benestar).

Els ajuntaments tenen, a més, la responsabilitat de buscar l'encaix adient entre les noves lògiques polítiques i les noves atribucions municipals (establertes a les lleis ja comentades) per acabar configurant un model d'actuacions coherent i adaptat a les necessitats actuals.

El reconeixement del rol que juguen els governs locals des dels altres nivells superiors d'administració, així com el nou marc legislatiu que s'acaba d'esbossar són un repte pels municipis per innovar les seves polítiques socials. En pocs anys, els ajuntaments han d'ampliar les seves competències en benestar social i, això implica incrementar la seva capacitat de despesa en aquest concepte.. Aquest, doncs, és un bon moment per plantejar-se quin és el model de ciutat pel qual es vol apostar.

2.1.4. Apostar per un municipi inclusiu

La capacitat d'impacte dels ens locals sobre les transformacions que estan patint les nostres societats occidentals és relativa. Però també és cert que aquestes transformacions impacten en el territori i que els governs locals compten amb l'element de la proximitat com a oportunitat per incorporar una perspectiva d'inclusió en el si del conjunt de polítiques locals i dels serveis municipals que ja presta, així com per proposar i endegar iniciatives de treball cooperatiu, interadministratiu i intersectorial a partir del coneixement de les necessitats i demandes del territori.

Els punts anteriors d'aquest apartat mostren les transformacions que han patit els municipis en l'àmbit del benestar des de la constitució dels ajuntaments democràtics, però també posen sobre la taula les noves lògiques polítiques i el nou marc competencial que cal anar desenvolupant des dels municipis.

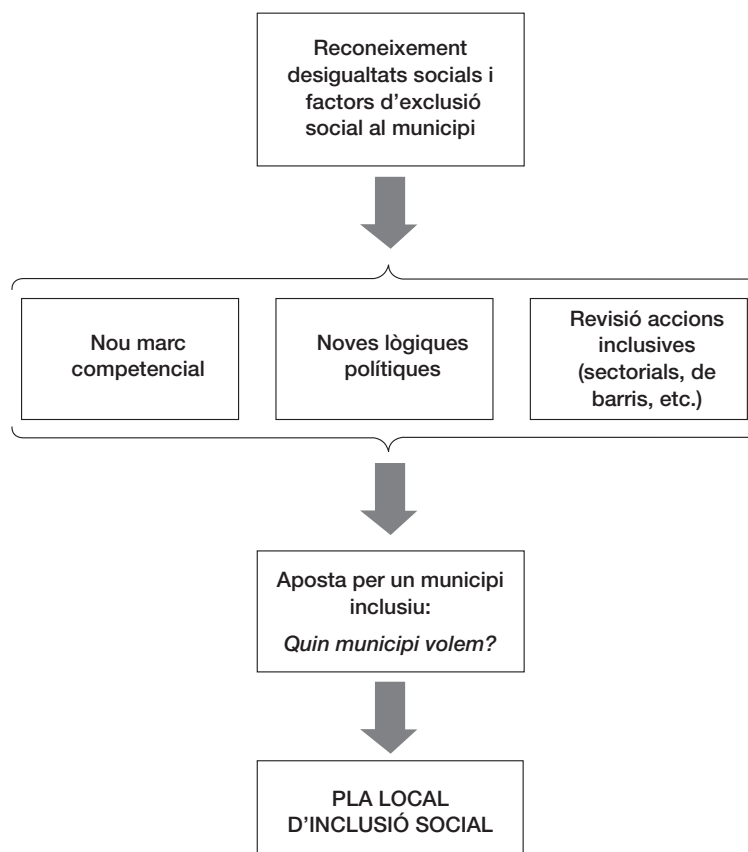
Es tracta d'aprofitar aquesta posició més central que han d'anar prenent les polítiques de serveis personals i les de benestar social dins dels programes de govern, com a mecanisme clau per assolir un determinat model de ciutat.

És necessari pensar i establir, de manera participativa, el model social de ciutat que desitgem i fer un pas endavant tot buscant la fórmula adient per concretar-la, fer-la operativa i començar a treballar-hi. En aquest sentit, els passos a fer són els següents:

- a) Conèixer i reconèixer les desigualtats socials presents al municipi, saber com s'expressen i a qui afecten de forma més peremptòria.
- b) Desplegar les noves competències que s'han atribuït als ajuntaments.
- c) Avançar cap a les noves lògiques polítiques.
- d) Incorporar la participació dels diferents agents que operen al territori.
- e) Revisar tot el que ja s'havia fet des de l'àmbit municipal en matèria de benestar.
- f) Dissenyar el tipus de municipi que volem tenir i apostar-hi políticament i pressupostàriament.
- g) Elaborar un Pla local d'inclusió social que dicti les línies estratègiques que es volen establir i que operacionalitzi les actuacions que es volen dur a terme per tenir el municipi que volem.

Els Plans locals d'inclusió social (PLINCS) són els instruments que ens han de permetre passar del «municipi que tenim al municipi que volem». I, com que aquest pas implica totes les persones que habiten un mateix territori, s'ha de fomentar que participin els agents més significatius per l'àmbit del benestar i de la cohesió social. Aquesta participació ha de poder realitzar-se tant en el procés de pensar l'objectiu del pla (el municipi que volem) com en el seu disseny i la seva operativitat.

Figura 4. Aposta per un municipi inclusiu



El municipi inclusiu és aquell que implica un elevat grau d'equitat social i d'igualtat d'oportunitats per a tota la ciutadania i tots els barris que l'integren. També és el que garanteix als seus ciutadans i a les seves ciutadanes l'accés als diferents recursos (formatius, participatius, sanitaris, residencials i de mobilitat). Finalment, el municipi inclusiu és el que permet que es creïn vincles comunitaris forts en els quals puguin desplegar un sentit de pertinença.

MUNICIPI INCLUSIU

Un municipi inclusiu és aquell en què les desigualtats socials són mínimes, totes les persones tenen reconeguda la seva ciutadania i poden participar *de facto* en la presa de decisions del municipi. És, a més, un municipi en el qual quasi no es donen situacions d'aïllament relacional, tant individuals com territorials, i en què els seus membres poden participar plenament i en tots els àmbits en condicions d'igualtat.

L'aposta per la inclusió social implica tenir clar l'objectiu que es persegueix (el municipi inclusiu), però també passa per prendre una actitud proactiva de lideratge del procés d'elaboració d'un PLINCS: promovent la corresponsabilització dels ens públics i compartint objectius i principis amb les altres administracions, el sector privat, el teixit associatiu, la universitat i les persones destinatàries de les actuacions.

Fins ara hem destacat que l'aposta pel municipi inclusiu l'ha de fer, en primer lloc, el consistori perquè aquest és el que ha de tenir la voluntat política per impulsar aquest model de municipi. No obstant, és necessari que l'Ajuntament encarregui a una part de la seva organització l'operativitat d'aquest projecte i l'àrea de benestar social o serveis socials està en una bona posició per a desenvolupar aquest paper.

L'àrea de benestar o serveis socials és la part de l'organització que té assignada l'atenció a les persones, amb especial incidència en les situacions de risc de vulnerabilitat i/o d'exclusió social. Per altra banda, tal i com hem vist en el marc normatiu, els serveis socials locals tenen assignades noves competències referents a la detecció i l'anàlisi de les necessitats socials del municipi, així com la planificació i promoció dels serveis i centres necessaris per a atendre-les i, per últim, la competència referida a la coordinació dels serveis locals que, siguin municipals o no, públics o privats, incideixen en l'àmbit dels serveis socials.

El desenvolupament d'aquestes competències, el reconeixement de les quals és, en part, el fruit de la tasca desenvolupada durant els darrers anys des dels serveis socials municipals, els posiciona en una situació privilegiada per a impulsar els Plans locals d'inclusió social; buscant la complicitat de les altres àrees municipals i dels agents socials que actuen al municipi per tal d'articular l'aposta pel municipi inclusiu.

L'APOSTA PER A LA INCLUSIÓ SOCIAL

L'aposta per a la inclusió social es fa, primordialment, en la mesura que un municipi:

- a) Pren consciència i assumeix les situacions d'exclusió que es donen al propi territori.
- b) El consistori, conscient d'aquesta realitat, decideix incidir de manera decidida per pal·liar l'exclusió.
- c) L'Ajuntament lidera un procés pel qual els diferents actors del municipi acorden actuar conjuntament en pro de la inclusió i la cohesió social del territori.
- d) Es consensua el model del que hauria de ser el municipi inclusiu.
- e) S'expliciten els compromisos de cada agent per a la inclusió.

En el quadre següent es pot observar el que hem anomenat «aposta per un municipi inclusiu» en el cas de la ciutat de Barcelona.

Un exemple de la construcció del compromís per a la inclusió:

L'Acord Ciutadà per a una Barcelona Inclusiva

L'abril de 2006 l'Ajuntament de Barcelona impulsà un «acord ciutadà» amb més de dues-centes entitats de la ciutat per treballar conjuntament en una mateixa direcció i amb uns mateixos valors *«per avançar cap a una ciutat més inclusiva i solidària; una ciutat que promou els valors de la igualtat, el reconeixement de la diversitat, l'autonomia personal i els vincles de convivència.»*

L'Ajuntament es compromet a:

- Impulsar el Pla Municipal per a la Inclusió Social (2005-2010)
- Donar el suport necessari per crear i mantenir la Xarxa Barcelona Inclusiva
- Crear un web específic amb informació útil per a tots els agents socials sobre l'Acord Ciutadà.
- Promoure dinàmiques que facilitin l'intercanvi i aprenentatge mutu de les experiències aportades per tots els participants
- Impulsar les diferents xarxes de treball que s'estableixin. Durant el 2006 es crearan tres xarxes: la xarxa d'atenció a les persones sense sostre, la xarxa de centres oberts d'infància i la xarxa d'inserció sociolaboral.

Les entitats es comprometen a:

- Formar part de la Xarxa Barcelona inclusiva i participar-hi.
- Compartir i intercanviar informació i coneixements relacionats amb els objectius de l'Acord.
- Proposar idees, temes i projectes que es puguin treballar amb la xarxa.
- Participar en els àmbits de treball i les xarxes d'acció per a la inclusió.

2.2. Per què impulsar els plans locals d'inclusió social?

El fenomen de l'exclusió i el repte de la inclusió social ens remet a elements estructurals de les societats contemporànies i al camp de les desigualtats socials. Desigualtats que no són inherents a la condició humana sinó un producte social i, per tant, reversible. El fet que hi hagi persones que es trobin en situació de desavantatge econòmic, que no disposin d'un habitatge digne, que no se'ls reconegui drets de ciutadania, etc., està condicionat per elements o factors externs a les administracions públiques i a les polítiques socials. Però també per la capacitat de resposta i protecció social d'aquelles a l'hora de fer front a situacions de risc o per incidir sobre les condicions materials d'existència de les persones i els grups socials.

És per aquest motiu que l'exclusió social és un fenomen que ha de ser intervingut des d'una vessant política, ja que està condicionat per l'acció o inacció política. Un fenomen que es pot i s'ha de combatre des dels valors, des de l'acció col·lectiva, des de la pràctica institucional i des de les polítiques públiques.

Certament, correspon als governs i a les administracions públiques, especialment les locals, habilitar i coliderar processos de canvi i resposta a les necessitats socials d'un territori d'acord amb la seva legitimitat constituent. En aquesta línia, els consistoris han de dissenyar, elaborar i implementar PLINCS per diferents motius.

- **Per necessitat.** Els processos de canvi econòmic, social i cultural provoquen l'emergència de noves fractures socials entre persones i territoris quan encara perviuen les desigualtats socials clàssiques. L'impacte i la manifestació d'aquests processos de canvi global i estructural es donen també, i en bona mesura, a nivell local, precisament en un context de recomposició de l'estat de benestar i emergència dels ens locals com a proveïdors i agents claus del benestar. La pressió d'aquests impactes en l'àmbit local comporta la necessitat dels governs locals de cercar solucions i assajar polítiques de resposta i promoció del territori a iniciativa pròpia o compartida amb altres agents que hi són presents. Alhora, en un context de competitivitat favorable a la incentivació, el finançament de projectes finalistes i l'accés a recursos d'acord amb la capacitat de projecció i innovació dels ens locals comporta que aquests hagin de mobilitzar recursos i aportar solucions locals a problemes d'ordre estructural davant del risc de fractura i desequilibri territorial.
- **Per responsabilitat.** Tot i els dèficits històrics de finançament que pateixen els ens locals, la provisió municipal de benestar a les persones és una realitat que segueix creixent. Addicionalment, la tendència a reconèixer el paper dels ens locals i aprofundir en els processos de descentralització administrativa fa pensar que els ens locals continuaran adquirint un paper cada cop més rellevant i clau en la prestació de serveis de l'estat de benestar. Estem, doncs, immersos en processos de creixement de les responsabilitats municipals en matèria de política social que no deixen marge a la inhibició i requereixen visió estratègica. Tanmateix, en la mesura que el repte de la inclusió social a nivell local ens remet al debat sobre el model de ciutat, és en els governs locals en qui legítimament recau la responsabilitat de projectar, liderar i desenvolupar escenaris i estratègies inclusives que facin front als processos de fractura i segregació social en el territori.

- **Per oportunitat.** L'impuls europeu a les polítiques de cohesió social i erradicació de la pobresa, així com les fonts de recursos que es generen directa o indirectament, van associats a aquest tipus d'estratègies en diferents àmbits. Els PLINCS són una oportunitat per enfortir i innovar les polítiques socials formulades des dels ajuntaments ja que permeten:
 - *Sensibilitzar la població en general* i als agents relacionats per promoure la consciència dels riscos i factors generadors d'exclusió social, en tant que la inclusió ens implica a tots i totes en qualsevol dels àmbits de la nostra quotidianitat.
 - *Estendre el sentit de corresponsabilitat* entre els diferents actors tant per buscar mesures pal·liatives de situacions d'emergència, com per intentar fomentar accions debilitadores de factors d'exclusió. La corresponsabilitat, implica que des de les instàncies de govern es reconegui com a agents (i per tant com a interlocutors) les persones físiques i/o jurídiques que treballen i s'interessen per fomentar l'equitat en l'àmbit municipal, per pal·liar situacions de desavantatge de determinats col·lectius, per enfortir els vincles comunitaris.
 - *Afavorir la coordinació i la transversalitat* entre els actors (institucions públiques, privades i ciutadanes), permetent establir sinèrgies i fomentar el treball en comú, fins i tot més enllà de les àrees a les quals tradicionalment s'ha vinculat amb el benestar de la població.

El PLINCS té avantatges sobre altres nivells d'actuació, relatives a la «proximitat» ja que aquesta possibilita un major coneixement del territori i de la població (diagnòstic), una alta capacitat de recepció de demandes i major flexibilització quant a l'oferta de serveis. També, permet innovar en les respostes, adaptar-se creativament a les necessitats i buscar fórmules d'actuació heterogènies i no estandarditzades.

2.3. Què són els Plans locals d'inclusió social?

Els Plans locals d'inclusió social són instruments relativament recents liderats pels ajuntaments a resultes de l'impuls europeu (amb el consegüent estatal i autonòmic)¹¹ per eradicar la pobresa, la vulnerabilitat i l'exclusió social i fomentar municipis més inclusius, en els quals hi hagi menys desigualtats socials i territorials, on prevalguin els vincles socials i comunitaris per sobre de les fractures socials.

Els ajuntaments i, preferiblement, els Serveis Socials són els que han de liderar els PLINCS, però no significa que tinguin totes les competències per fer del municipi un territori inclusiu, ni que siguin els únics agents presents al territori. En tot cas, sí que són els responsables de garantir que en l'elaboració i execució dels plans locals d'inclusió hi intervinguin altres nivells de l'administració i els diferents agents que operen al territori.

11. Malgrat l'esmentat impuls europeu, encara hi ha alguna Comunitat Autònoma que no ha dissenyat el seu pla d'inclusió autonòmic i són pocs els municipis que realment l'han desenvolupat. No n'hem trobat pràcticament cap en l'àmbit estatal fora de Catalunya i només alguns casos més aïllats, en països com Irlanda, França, Anglaterra i Itàlia.

QUÈ SÓN ELS PLANS LOCALS D'INCLUSIÓ I COHESIÓ SOCIAL?

Els Plans Locals d'Inclusió Social (PLINCS) són el marc d'actuació de totes les iniciatives que es lideren des de l'Ajuntament, integrant aquelles que provenen del sector privat, del tercer sector i d'altres àmbits del sector públic, adreçades a afeblir i prevenir els factors d'exclusió social i a fomentar la cohesió i la inclusió social des de l'àmbit local.

Els PLINCS són un instrument que té per objectiu assolir una societat més cohesionada i millorar el benestar del conjunt de la població.

Les competències municipals no esgoten les diferents polítiques que afecten a la ciutadania en els municipis. L'educació, la sanitat, la seguretat ciutadana o la gestió de determinats espais naturals afecten directament als municipis, convertint als ciutadans que hi viuen en beneficiaris o patidors. En aquest sentit, el paper dels consistoris ha de ser el de promoure la participació de totes administracions que intervenen en el territori¹².

Per bé que els ajuntaments han anat donant respostes a situacions de vulnerabilitat i d'exclusió social, també cal reconèixer el paper que juguen les entitats, les empreses i la ciutadania. Cal tenir present que la inclusió social és cosa de tothom i, per tant, ens compromet a tots i a totes.

Tanmateix, si cada acció política és el producte de la complexa interacció de persones i d'organitzacions i cada actor té una certa definició prèvia del problema i de la realitat sobre la qual s'ha d'intervenir, cal un marc referencial comú que ha de permetre una major capacitat d'influència sobre el conjunt del procés i de presa de consciència. És a dir, és necessari que hi hagi una visió comuna del model de municipi pel qual s'aposta i això inclou definir conjuntament què s'entén per inclusió i cohesió social. A partir d'aquí, cal avançar en el discurs capaç de sensibilitzar la gent sobre la importància de les polítiques d'inclusió i de les actuacions que se'n deriven. Però, alhora, és necessari que el discurs vagi acompanyat d'accions estratègiques o concretes adreçades a persones que es troben en situació de vulnerabilitat.

Per tal que un PLINCS sigui més que una declaració d'intencions, i perquè ho sigui realment, cal que s'elabori tenint en compte els diferents actors del municipi, que es defineixin acuradament les línies estratègiques i els principis d'actuació i, finalment, ha d'anar acompanyat d'un pressupost que faci viable les actuacions previstes.

Aportació dels Plans locals d'inclusió social

Al llarg dels darrers anys, s'han anat incorporant instruments de planificació, generalment en àmbits sectorials a la política municipal, amb una perspectiva innovadora i de proximitat, com ara els plans i programes ja esmentats (Agenda 21, els Plans Educatius de

12. Veure Pindado, F. «Gobierno local y participación ciudadana» a Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones. Martí, J. Pascual, J. i Rebollo, O. (coord.) IEPALA Editorial, Madrid, 2005.

Ciutat, els Plans de Desenvolupament Comunitari, etc.). Respecte de tots ells, els PLINCS aporten l'oportunitat d'enfortir i innovar les polítiques socials municipals pel que fa la inclusió i la cohesió social en diversos sentits:

- **Donen visibilitat i atorguen nous valors de centralitat** a totes aquelles accions que es realitzen des de diferents àmbits o àrees de l'Ajuntament en temes d'inclusió social. Si bé és cert que des de ja fa alguns anys els consistoris estan desenvolupant actuacions, cal que aquestes siguin més visibles al conjunt de la ciutadania i, sobretot, que prenguin més pes pressupostari i polític dins els mateixos ajuntaments.
- **Doten de sentit estratègic** les accions que s'estan duent a terme en el municipi. La visió estratègica en la perspectiva d'inclusió social s'efectuarà en la mesura que hi hagi voluntat política per fer-ho i un consens municipal respecte del que s'entén per inclusió i cohesió social.
- **Ofereixen una perspectiva integral**, tant des del punt de vista de l'individu com de la comunitat. L'objecte d'intervenció d'un pla local d'inclusió és el conjunt de persones del municipi i, en conseqüència, cal tenir en compte tant les diferències territorials que hi poden haver com el fet que les persones han de sentir-se incloses a la societat al llarg de tot el seu cicle vital i independentment del seu origen, sexe i ideologia. Actuar de manera integral requereix modificar certes pràctiques d'actuació, de gestió i d'execució imperants (més verticals, homogènies, etc.), així com donar veu als diferents agents de la societat, incloses les persones que actualment se'n troben més al marge.

2.4. Els actors d'un Pla local d'inclusió social

El caràcter públic i local d'un PLINCS pressuposa i exigeix que sigui liderat per l'Ajuntament. El consistori és l'ens governamental que ha de constatar, en primer lloc, que al municipi hi ha desigualtats territorials prou importants com perquè calgui fer-hi front. També ha de veure que hi ha parts de la població que es troben en situació de vulnerabilitat i/o exclusió social. En segon lloc, i un cop feta i acceptada aquesta constatació, cal que hi hagi voluntat política per a combatre els factors que desencadenen l'exclusió, així com per proposar mesures preventives i pal·liatives de la vulnerabilitat social i territorial. És el que hem anomenat «apostar per un municipi inclusiu».

L'aposta consistorial per l'elaboració i desenvolupament d'un PLINCS ha de ser un projecte de municipi liderat per l'àrea de serveis socials. Aquesta, tanmateix, ha de comptar amb la participació de tots els actors que formen part de la xarxa social que treballen en el territori (altres àrees o departaments municipals, altres nivells de govern, entitats d'experts i professionals, associacions que conformen el teixit social i entitats privades).

Quins són però, els actors que intervenen en les polítiques públiques que fomenten el benestar? N'hi ha diversos i de diferent naturalesa. Seguint el criteri que hem aplicat per designar els tres espais d'inclusió social, els agrupem en tres xarxes: la ciutadana, la dels poders públics i l'econòmica. A més dels actors que conformen cadascuna de les xarxes, també hi ha aquells que es troben en la intersecció de les dues o de les tres.

Figura 5. Xarxa d'actors per a la inclusió¹³

Font: Elaboració pròpia

La xarxa de poders públics inclou el govern municipal, els diferents grups polítics, els tècnics de l'Administració local però també els tècnics i polítics d'altres administracions. La xarxa econòmica, que també s'anomena sector del mercat, està formada per tot tipus d'empreses (bancs, promotores, petit comerç, indústria, etc.) que intervenen al territori. Finalment, la xarxa ciutadana és la que integra la ciutadania no associada i l'associada, en especial, les entitats que treballen pel benestar comunitari i per incidir en les condicions de vida de les persones més desfavorides.

Els actors que han de formar part d'un Pla local d'inclusió també són aquells que es troben en la intersecció de les xarxes esmentades. Així, les universitats, els experts i els professionals es podrien situar entre la xarxa de poders públics i l'econòmica; els partits polítics entre la xarxa de poders públics i la ciutadana; i els sindicats, les associacions empresarials i comercials, les empreses d'inserció social i les empreses prestadores de serveis es trobarien en la intersecció entre la xarxa econòmica i la ciutadana. Finalment, es podria considerar que les entitats d'iniciativa social prestadores de serveis de benestar són les que es trobarien en la intersecció entre les tres xarxes.

13. En la societat complexa actual es fa difícil establir barreres estanques i inamovibles entre les diferents xarxes. El que es proposa al gràfic, per tant, és un esquema de com organitzar els diferents actors que intervenen en la inclusió social, tenint present, però, que les línies divisòries que es tracen a l'esquema són flexibles i a voltes difuses.

A partir d'aquest reconeixement de la realitat i de l'acord sobre els objectius a aconseguir, l'àrea de serveis socials o de benestar de l'ajuntament, com a impulsora i líder del procés que es desplega per a dissenyar i implementar el pla, ha de ser capaç de motivar i integrar les necessitats dels diferents agents per tal de desenvolupar el pla. És a dir, ha de dinamitzar diferents espais, coordinar les diverses actuacions i els diferents actors, donar suport a les iniciatives i donar a conèixer tot allò que es fa en favor de la inclusió al municipi.

PART III:

Procés d'elaboració i implementació dels plans locals d'inclusió social

S'ha comentat anteriorment que la diversitat social, econòmica, política, organitzativa i territorial dels municipis de la província de Barcelona és molt gran. També s'ha manifestat que una de les especificitats i encert dels PLINCS és, precisament, la seva flexibilitat i capacitat d'adaptar-se a la realitat en la qual vol intervenir. Així, per bé que les pàgines que segueixen pretenen donar resposta a «com fer un PLINCS», cal ser conscient que aquesta no pot ser unívoca, donada la naturalesa dels mateixos PLINCS. Al llarg d'aquest apartat s'exposaran els elements fonamentals que cal tenir en compte a l'hora de definir i executar un pla d'inclusió, intentant donar un ventall de possibilitats d'actuació.

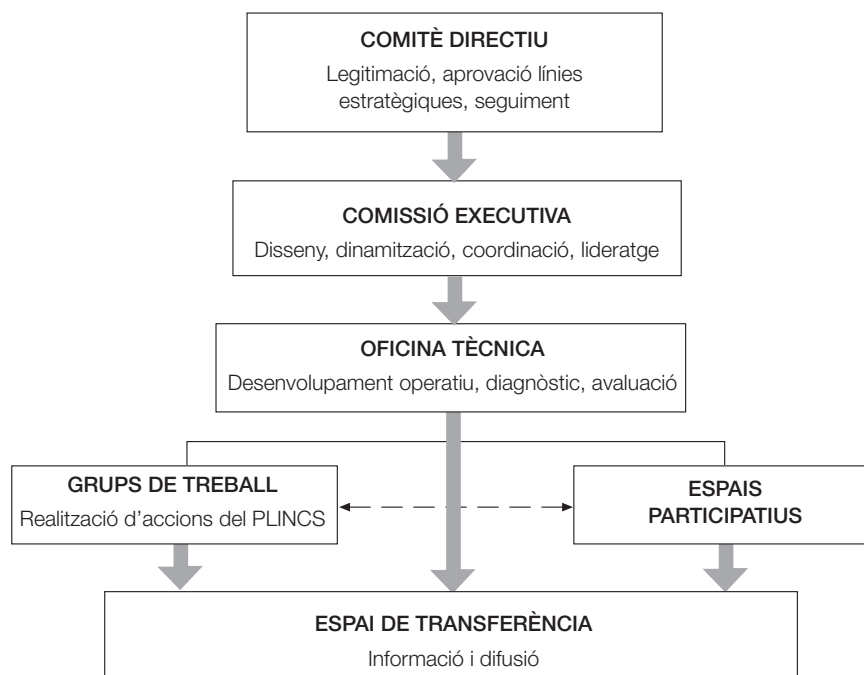
3.1. Estructura organitzativa

L'estructura organitzativa d'un PLINCS variarà en funció de les característiques del municipi, de l'estructura municipal i de les pròpies capacitats i necessitats. A continuació es fa la proposta del que creiem que hauria de ser l'estructura bàsica. Aquesta proposta es basa en el convenciment que la societat civil, estructurada o no, ha de poder participar en la definició, disseny i realització del municipi inclusiu.

L'aposta per a desenvolupar un PLINCS l'ha de fer, primer de tot, el govern local i, a partir d'aquí és la regidoria de serveis socials qui ha de liderar el procés, treballant conjunta i estretament amb altres departaments del mateix municipi.

Els diferents nivells de treball identificats per a la realització d'un Pla local d'inclusió social són: Comitè Directiu, Comissió Executiva, Equip Tècnic, grups de treball i espais participatius estables i puntuals.

Figura 6. Proposta d'estructura organitzativa del pla



Font: Elaboració pròpia

Comitè directiu

És l'òrgan que dóna cobertura institucional, política i participativa del PLINCS i dels processos que se'n deriven des del mateix moment que es vol apostar per un municipi inclusiu.

COMITÈ DIRECTIU

Composició

- Alcalde
- Responsable polític de l'Àrea de Serveis Socials
- Representants dels partits polítics
- Representants del món associatiu local (associacions de veïns, empresarials, socials...)
- Representants d'altres administracions que operen en el territori.
- Representants d'altres agents socials que operen al territori.

Funcions

- Legitimar política i institucionalment la implementació del PLINCS i donar-li suport en totes les seves fases
- Fixar les línies estratègiques del PLINCS
- Garantir la transmissió dels compromisos a les pròpies organitzacions per assegurar la implicació en totes les fases del desenvolupament del PLINCS
- Vetllar per la transversalitat de treball, dels valors i de les accions proposades
- Realitzar el seguiment del procés d'elaboració del PLINCS

El Comitè Directiu integra els màxims responsables del govern municipal, la representació d'altres administracions que operen al territori i de la ciutadania (món associatiu i polític). El seu objectiu principal és fixar les estratègies del PLINCS i aconseguir la implicació de tots els participants.

El Comitè Directiu rep el suport de la direcció tècnica de l'Àrea de Serveis Socials per al desenvolupament de les seves activitats.

Comissió Executiva

Aquest és l'òrgan que, a partir dels compromisos adquirits pel Comitè Directiu, ha de desenvolupar les funcions de dinamització i coordinació. És l'encarregat de posar en marxa i garantir operativament el desenvolupament del PLINCS. La composició de la Comissió Executiva ha de ser heterogènia, integrant tècnics i experts provinents d'àrees de treball i regidories diferents.

Ha de garantir la participació d'actors amb capacitat de lideratge en el procés, que siguin capaços de fomentar corresponsabilitats i crear complicitats amb diferents àrees implicades.

COMISSIÓ EXECUTIVA

Composició

- Responsable tècnic de l'àrea de serveis socials
- Responsable de l'Equip Tècnic del PLINCS
- Responsables tècnics de les àrees municipals implicades i d'altres organismes i empreses municipals
- Responsables d'equipaments i serveis per a la inclusió d'entitats i/o d'empreses prestadores de serveis

Funcions

- Liderar i impulsar el PLINCS: presa de decisions operatives
- Dissenyar i dinamitzar el Pla
- Contrastar les diferents fases
- Coordinar i prioritzar actuacions

Equip Tècnic

És l'òrgan encarregat de la implementació operativa del PLINCS, així com de preparar les dades i la documentació que han de permetre el seguiment del procés; actua sota la direcció de la Comissió Executiva.

Entre les seves funcions està la realització de la diagnosi del municipi en termes d'exclusió-inclusió social, l'avaluació continuada de l'execució i els resultats de les accions establertes, l'elaboració d'informes d'execució periòdics per a la Comissió Executiva i el

Comitè Directiu, l'elaboració de propostes de modificació de la planificació i la coordinació dels grups de treball.

Per les tasques que té assignades la composició d'aquest equip ha de ser de caràcter tècnic i multidisciplinari.

EQUIP TÈCNIC

Funcions

- Elaboració de la diagnosi
- Avaluació del procés i de l'impacte del PLINCS
- Elaboració d'informes d'execució.
- Elaboració de propostes de modificació del pla d'actuació.
- Coordinació dels grups de treball.

Grups de treball

La Comissió Executiva, una vegada ha validat la diagnosi i s'ha aprovat el pla d'acció elaborat per l'Equip Tècnic, d'acord amb les línies estratègiques aprovades al Comitè Directiu, impulsa la creació de diferents grups de treball, d'acord amb les prioritats que hagi fixat, per tal que cadascun d'ells executi una línia (o més) d'actuació establerta en el Pla. La composició de cada grup dependrà dels objectius que se li assignin.

L'Equip Tècnic coordinarà les actuacions dels Grups de Treball i els donarà suport tècnic per al desenvolupament de les accions.

Els grups de treball tenen les funcions de desenvolupar les actuacions en la línia que se'ls ha assignat, fer propostes d'adequació de la programació en funció de la dinàmica de la implementació de les accions i informar periòdicament de les accions a la Comissió Executiva.

GRUPS DE TREBALL

Composició

- Es determinarà en funció de l'objectiu del grup d'acció

Funcions

- Desenvolupar la tasca que li ha encomanat la Comissió Executiva
- Fer propostes d'adaptació de la programació
- Informar al grup impulsor del desenvolupament de la seva acció

A continuació es mostren els diferents grups de treball temàtics establerts al Pla d'inclusió de Santa Coloma de Gramenet. En aquest cas, se'ls anomena taules d'inclusió.

Santa Coloma de Gramenet

En el Pla es treballa amb tots els agents implicats en cada tema: administracions, entitats del tercer sector, entitats privades i col·lectius d'afectats/des.

Per aquest motiu, s'han creat i es treballa **Taules d'inclusió** per a cada tema:

- Taula d'inclusió sociolaboral.
- Taula de salut mental i addiccions.
- Taula d' infants i adolescents en risc.
- Punt del voluntariat.
- Participació en espais ja creats per treballar la temàtica de barris altament vulnerables.

I es realitzen **activitats de formació, participació i sensibilització**:

- Sessions de treball entre professionals de diferents serveis i/o departaments.
- Comissió de Benestar i Salut (Consell de ciutat).
- Jornades de Benestar i Solidaritat: Diàlegs per a la inclusió, pel benestar, per la solidaritat.

Font: <http://www.grame.net/ca/principal/lajuntament/serveis/serveis-socials/pla-local-per-la-inclusio-social.html>

Espais participatius estables

Els espais participatius estables són aquells que integren el conjunt d'agents i òrgans que intervenen en el disseny i desenvolupament del PLINCS. En molts casos, aquests espais de participació ja existiran al municipi i no serà necessari ni convenient la creació de nous espais.

ESPAIS PARTICIPATIUS ESTABLES

- Òrgans establerts pel disseny, elaboració i implementació del PLINCS.
- Representants del teixit associatiu i econòmic del municipi.
- Experts.
- Ciutadans i ciutadanes a títol individual.

Funcions

- Dotar el Pla de representativitat.
- Implicar i corresponsabilitzar el conjunt d'agents que hi participen.
- Assegurar la transparència del PLINCS.
- Validar les propostes per a les diferents fases del PLINCS.

Periodicitat de les sessions

Com a mínim una a l'inici de cada fase del Pla.

En el quadre següent podeu veure un exemple de participació mitjançant una eina virtual desenvolupada en el marc del PLINCS de Sant Boi de Llobregat.

Un exemple d'eina virtual en clau d'inclusió i cohesió social:

L'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, a través de l'Oficina Tècnica del Pla Local d'Inclusió i Cohesió Social, ha endegat diverses línies de treball per l'impuls d'un PLINCS. Una d'aquestes línies es concreta en l'aposta per la creació d'un espai virtual de coneixement i diàleg per a la inclusió i cohesió social a la ciutat. Aquest espai virtual té el format de weblog.

És un espai web periòdicament actualitzat que recopila cronològicament textos, articles, aportacions personals (a través dels diferents fòrums) i altres documents relacionats amb els diferents processos de participació i diàleg de suport al disseny del Pla Local d'Inclusió i Cohesió Social de Sant Boi de Llobregat (estudis i/o diagnosis, formació en el camp de la inclusió social, etc.).

Amb la participació en la weblog, es vol fomentar un compromís en el repte de la inclusió a partir del treball conjunt amb els agents municipals i locals dels diferents àmbits (econòmic, laboral, educatiu-formatiu, sociosanitari, relacional, residencial, ciutadà, etc.). La weblog ha de facilitar avançar de manera decidida tant en la detecció de desigualtats com en les propostes estratègiques i/o d'actuació, i esdevenir a mig termini una eina potent de consulta i participació ciutadana.

The screenshot shows the 'T'INCLUSIÓ?' weblog interface. At the top, there's a header with the title 'T'INCLUSIÓ?' and navigation links like 'Registra't' and 'Contacte'. Below the header is a search bar and a sidebar with categories such as 'Benestar i salut', 'Educació i Ocupació', and 'Habitatge i Convivència'. The main content area displays a blog post titled 'Valoració de les necessitats formatives' with a date of '05-12-2007 14:53'. Below the post, there are two document links: 'ENQUESTA JORNADA SANT BOI T_INCLUSIÓ.doc' (1.69 Mb) and 'Prospecció formació.pdf' (94.56 Kb). A 'Descarrega' button is visible at the bottom of the document list.

Espais participatius puntuals

L'objectiu d'aquests espais, que es poden crear en qualsevol moment del procés, és augmentar la representativitat del PLINCS. Obren la participació a sectors que no poden, o no desitgen, involucrar-se de manera continuada en els altres òrgans descrits, però que volen participar en una part del procés. Han de ser espais d'àmplia representativitat, amb la mínima limitació possible a la participació, per a garantir tant la representativitat com la màxima aportació de visions diferents al projecte; seria interessant comptar en aquests espais, si no és possible en els altres òrgans, amb la participació de persones afectades directament per les situacions de vulnerabilitat o d'exclusió social.

Els espais participatius no es contempen com a òrgans del PLINCS pròpiament, sinó que són espais puntuals creats *ad hoc*, per dur a terme un treball intensiu en un moment donat. Tot i això, també es contempla la possibilitat que es torni a convocar un mateix espai si qualsevol dels òrgans estables ho considera pertinent per contrastar algun tipus d'informació o pràctica.

ESPAIS PARTICIPATIUS PUNTUALS

Composició

- Representants del teixit associatiu de la ciutat.
- Ciutadans no associats.
- Oficina tècnica del PLINCS.
- Representants dels òrgans del PLINCS, segons l'objectiu.
- I altres, en funció de l'objectiu de l'espai participatiu.

Funcions

- Dotar de representativitat el procés.
- Contrastar aspectes concrets amb agents provinents de diferents sectors i/o àmbits.
- Difondre i intercanviar visions sobre accions del Pla, més enllà de les persones o instàncies que hi treballen directament.

Periodicitat de les reunions

En funció de la tasca a desenvolupar.

Exemple de taller efectuat a Gavà per a consensuar factors de vulnerabilitat social per a la diagnosi.

Taller de ciutat: Espais de benestar

Sessió participativa organitzada amb l'objectiu de posar en comú les diferents visions que coexisteixen en el territori en termes d'exclusió-inclusió, i, per a identificar els principals factors de vulnerabilitat de Gavà.

Per tal de promoure la participació i el debat es formaran sis grups de treball que tractaran les següents temàtiques:

- Àmbit econòmic: potencialitats i debilitats econòmiques del municipi. Detecció dels factors que influeixen més profundament i/o a més quantitat de gent.
- Àmbit laboral: factors que incideixen més (atur, flexibilitat laboral, precarietat, deslocalitzacions, etc.) Recursos més rellevants que disposa el municipi.
- Àmbit sociosanitari: accés al sistema sociosanitari, integralitat de l'atenció. Equipaments, factors que incideixen més significativament a la població de Gavà.
- Àmbit formatiu: accés a l'educació preobligatòria, obligatòria i postobligatòria. Recursos de lleure per a infants, identificació de mesures o mancances per a la conciliació laboral i la cura dels infants.
- Àmbit residencial: habitatge (accés i qualitat), espai públic, medi natural, infraestructures, transport.
- Àmbit polític i de ciutadania: participació ciutadana als afers comuns. Estigmatització de la població immigrada i problemàtiques relacionades amb el fet de no tenir reconegut el dret de ciutadania.
- Àmbit relacional: detecció de vincles o manca d'aquests entre els veïnatges, el tipus de famílies i articulació del teixit associatiu.

Composició del taller: persones provinents del teixit associatiu, càrrecs tècnics i polítics del sector públic i persones provinents del sector empresarial.

3.2. Fases dels Plans Locals d'Inclusió Social

La inclusió social requereix que tots els habitants d'un municipi tinguin l'oportunitat *de dret i de facto* de participar en els següents espais:

- **Espai econòmic i de la renda.** Àmbit en el qual es desenvolupa el treball, s'accedeix a ingressos i es realitzen activitats de consum.
- **Espai de ciutadania.** Àmbit en el qual s'accedeix a drets socials derivats de la redistribució de béns i serveis (educació, salut, seguretat social, etc.) i on es reconeixen els drets de ciutadania política.
- **Espai relacional i de vincles.** Àmbit en el qual s'inscriuen les relacions socials, els vincles personals, familiars i comunitaris.

L'exclusió d'una persona o d'un grup d'un sol d'aquests espais ja suposa una forma d'exclusió social en el municipi. Ara bé, donat que aquests tres espais són molt amplis, fer la diagnosi basant-se solament en ells podria suposar que aspectes importants d'inclusió i cohesió social del municipi no fossin valorats adequadament. Per aquest motiu, operativament es treballa sobre la base d'àmbits (econòmic, laboral, formatiu, socio-sanitari, residencial, relacional i de ciutadania) i de factors d'exclusió.

En tant que instrument de planificació, un PLINCS ha de poder respondre a aquestes qüestions bàsiques:

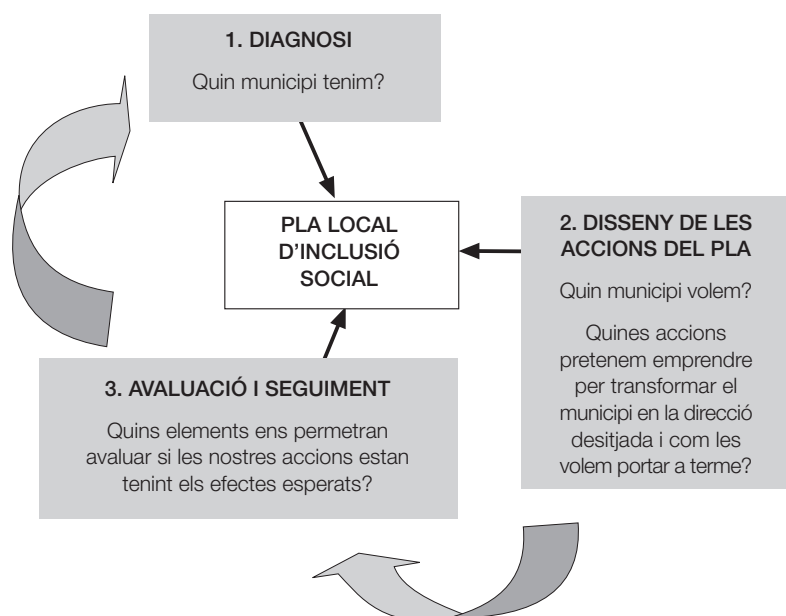
- Quin municipi tenim?
- Quin municipi volem?
- Quines accions emprendrem per transformar el municipi en la direcció desitjada i com ho durem a terme?
- Quins elements ens permetran avaluar l'adequació de les nostres accions amb els efectes esperats?

La proposta de metodologia d'implantació d'un PLINCS que aquí es formula s'articula a partir de la identificació de tres fases en constant interacció, les quals volen donar resposta, precisament, a aquest tipus de preguntes.

- **La diagnosi.** és una fase d'aproximació i coneixement de la realitat social municipal respecte del fenomen de l'exclusió. El resultat de la diagnosi són de tres mapes: el mapa de la vulnerabilitat (detecció de factors generadors d'exclusió i de col·lectius vulnerables); el mapa relacional (dels actors i les seves interrelacions) i el mapa de serveis i recursos per la inclusió. El conjunt d'aquests tres mapes constituirà el diagnòstic de la inclusió social.
- **El pla d'acció.** Aquesta fase s'ha d'elaborar a partir de la informació que proporciona la diagnosi. El seu objectiu és proposar mesures d'actuació per a incidir a favor de la inclusió social del municipi i establir-ne una prioritització temporal.
- **L'avaluació.** És, de fet, una fase que abasta tot el procés ja que s'inicia quan comença el pla d'acció i té dues finalitats: veure els resultats de les accions (l'impacte) i veure el compliment del procés per tal d'introduir les modificacions necessàries per al compliment dels objectius.

Tot i que assenyalem tres fases o moments diferents en la realització d'un PLINCS, totes elles constitueixen un mateix procés que, de fet, no s'atura sinó que es retroalimenta permanentment. Així, tot i que la diagnosi és el primer pas, no s'esgota en l'elaboració de les primeres dades, sinó que ha d'anar informant de manera continuada el procés de disseny i d'operacionalització del pla. El mateix s'esdevé, per exemple, amb l'avaluació, la informació de la qual ha de permetre modificar la diagnosi si cal i, sobretot, reelaborar les accions establertes d'entrada.

Figura 7. Procés en les fases dels PLINCS



Font: Elaboració pròpia

3.2.1. Diagnosi

És la primera fase del PLINCS i la que respon a la pregunta: *Quin municipi tenim?* A partir d'aquí que es podrà començar a pensar en el municipi que es vol i en quines són les actuacions que es poden fer per tal de passar de la situació real actual a la desitjada.

3.2.1.1. En què consisteix?

La diagnosi té, fonamentalment, els següents objectius: aportar coneixement de la realitat del municipi, crear complicitats entre els diferents actors que treballen per a la inclusió i ajudar a consensuar els punts de partida així, com el marc referencial comú a on es vol arribar.

Per tal d'acomplir amb aquests objectius, considerem necessari distingir dues vessants de la diagnosi: la de producte i la de procés.

- **La diagnosi com a producte** es materialitza en els pertinents informes diagnòstics i els subproductes (mapes de recursos, bases de dades, documents de consulta interns, etc.) elaborats, fonamentalment, a partir de l'anàlisi de dades, d'entrevistes, de grups de discussió, de documents de consulta interns i externs i aquells que es determinin necessaris.
- **La diagnosi com a procés** busca la complicitat i interacció amb els diferents actors del territori per anar creant una xarxa d'agents que treballin per a la inclusió

establint corresponsabilitats. La primera fase del procés seria la de sensibilitzar la població en general respecte el fenomen de l'exclusió social i les seves conseqüències. Posteriorment, però sense deixar mai de banda la sensibilització, es tractaria de concienciar la població, i més concretament els diferents actors de les accions que es poden fer des de diferents àmbits a favor de la inclusió social.

La diagnosi sorgeix del contrast i anàlisi conjunt dels tres mapes descrits. (Vegeu fig. 8)

Criteris generals

A continuació exposem els criteris generals que hauria de seguir la diagnosi per respondre a la seva finalitat inicial de coneixement de la realitat canviant i corresponsabilització dels actors. Així, considerem que la diagnosi hauria de ser dinàmica, integral, i participativa.

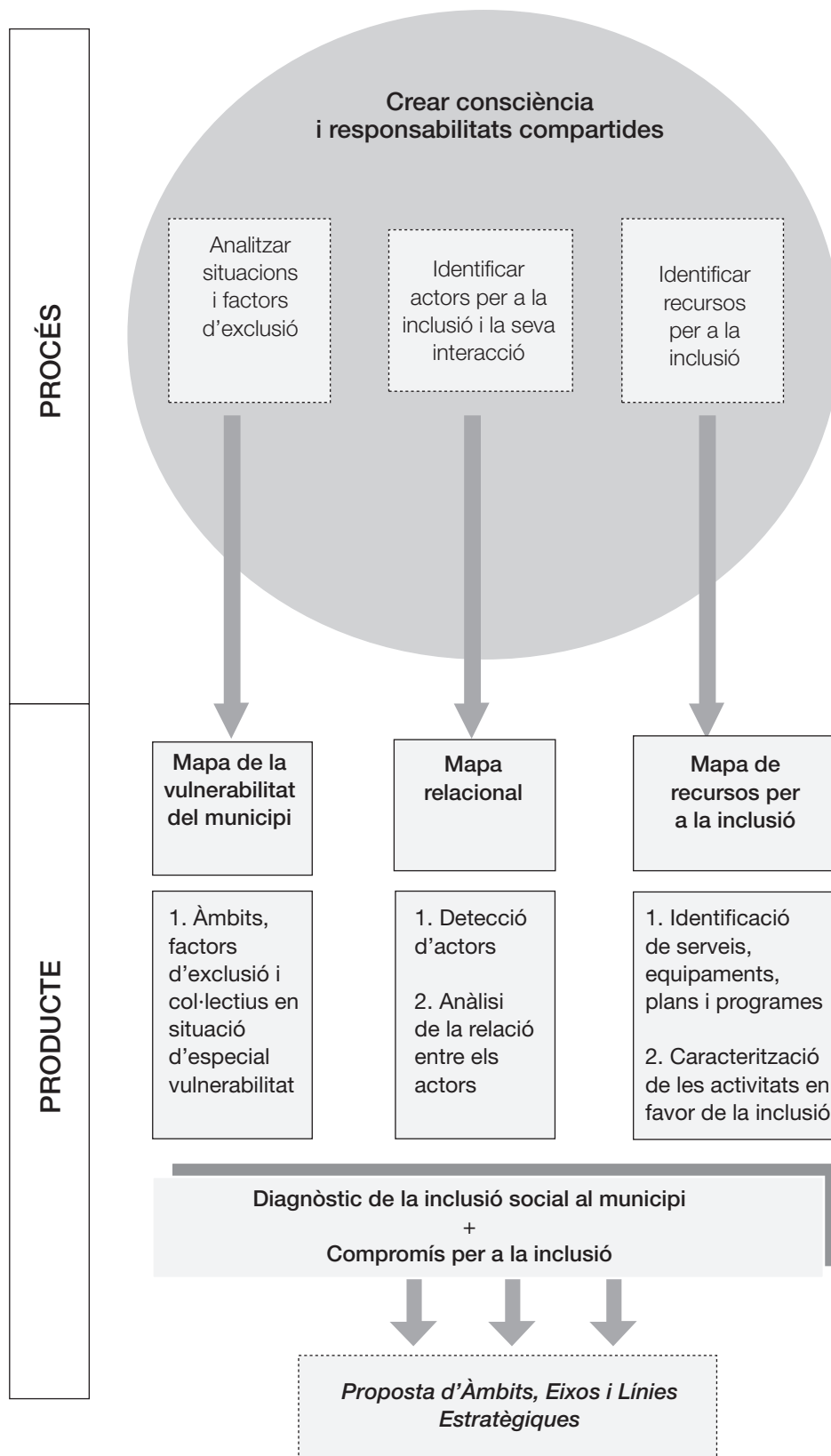
- **Dinàmica:** es tracta d'un procés que no s'atura un cop tenim els primers resultats, sinó que es van produint canvis a la realitat, tant estructurals com per l'impacte de les actuacions del propi pla. Caldrà anar actualitzant la diagnosi permanentment, informant de manera continuada tot el procés de disseny i operativa del pla.
- **Integral:** ha d'abastar els diferents àmbits d'expressió de l'exclusió social, de la mateixa manera que ha d'incloure les actuacions que ja s'estan realitzant fins al moment per fomentar la inclusió social. Finalment, ha d'intentar veure i detectar la interrelació entre els diferents factors d'exclusió per tal que les respostes que se'n puguin desprendre no siguin segmentades.
- **Participativa:** cal que es basi en una pluralitat de fonts d'informació procedents de tots els actors que puguin aportar informació rellevant. També ha de ser participativa en el sentit que activi el compromís de tots aquests actors en una estratègia comuna per a la inclusió social, que generi col·laboracions, implicació, adhesió, compromís...

3.2.1.2. La diagnosi com a procés

Per a realitzar el procés de diagnòstic es poden emprar diferents tècniques d'investigació, en funció de les capacitats, recursos, necessitats i característiques municipals. Distingim entre dues grans categories d'eines per a la realització de la diagnosi:

- a) **Eines quantitatives i estadístiques:** han d'oferir informació concreta i precisa sobre el municipi i la situació de les seves persones. La informació se sistematitza mitjançant taxes, índex, indicadors i dades quantitatives en general.
- b) **Eines qualitatives:** orientades a recollir opinions, percepcions, idees i informació dels actors. Aquestes eines, al seu torn, són les que ens seran més útils per crear corresponsabilitats entre els diferents actors.

Figura 8. El diagnòstic per a la inclusió social: procés i producte



Font: Document de bases per a la guia metodològica de plans locals d'inclusió social

No hi ha fonts d'informació millors que les d'altres, sinó que cadascuna té uns objectius, capacitats explicatives diferents. La diagnosi resultant ha de sorgir gràcies a la combinació d'ambdues fonts d'informació i anàlisi.

a) Tècniques quantitatives

Les tècniques quantitatives estan orientades a recollir informació sobre condicions objectives i mesurables i analitzar-les estadísticament per tal que es puguin comparar amb els d'altres poblacions, les d'altres unitats territorials més àmplies i les d'altres anys – per obtenir l'evolució d'una situació.

Entre les fonts disponibles trobem les que recullen dades del total dels habitants d'un municipi i altres que només recullen informació d'una mostra de la població, o d'un col·lectiu. Les principals fonts d'informació quantitativa que recullen el total de la població a nivell local són:

- **Cens de població i d'habitatge.** Aquest cens demogràfic es duu a terme cada deu anys per l'Institut Nacional d'Estadística (INE). L'any 2001 es va realitzar el darrer cens amb data de l'1 de novembre.
- El **Padró continu** és un registre públic administratiu regulat per la Llei de bases de règim local i per la Llei de protecció de dades. La formació d'aquest registre, el seu manteniment i la seva gestió, correspon als ajuntaments. Les seves dades constitueixen prova de la residència i domicili en el terme municipal a efectes administratius. És d'actualització permanent.

Altres tipus d'informació quantitativa a l'àmbit municipal:

- Estudis realitzats per diferents ens i altres fonts estadístiques existents: Idescat, Eurostat, Panell de desigualtats a Catalunya.
- Anàlisi de registres locals. Dades procedents dels serveis en el municipi, prestats tant per l'administració municipal com per altres administracions i també els prestats per entitats.
- Realització d'enquestes i estudis específics promoguts per l'Ajuntament. Realització d'enquestes i utilització d'altres estudis o diagnosis que s'hagin realitzat al municipi, encara que siguin sectorials o específics.

A continuació fem una proposta de la informació que pot obtenir-se mitjançant tècniques quantitatives. A la pàgina següent podeu veure una proposta de la informació.

Figura 9. Àmbits i factors d'exclusió més rellevants del municipi X¹⁴

Econòmic	Pobresa monetària Dependència d'ajuts Dificultats financeres i endeutament
Laboral	Atur i atur desprotegit Incapacitat permanent Precarietat laboral Infraqualificació Subocupació o treball submergit
Formatiu	Desescolarització Analfabetisme i baixos nivells formatius Abandonament del sistema educatiu Fracàs escolar Barreres lingüístiques
Sociosanitari	Mortalitat infantil Malalties estigmatitzades socialment Situacions de dependència (per malaltia, envelliment o discapacitat) Discapacitat i trastorns psíquics i físics Drogodependències i addiccions Salut reproductiva
Residencial	Manca d'habitatge Infrahabitatge o precarietat de l'habitatge Amuntegament Assetjament immobiliari Deteriorament de l'entorn per manca d'estructures, contaminació, etc. Absència d'equipaments i recursos públics
Relacional	Mancança, debilitat o deteriorament de les xarxes familiars Mancança o debilitat o deteriorament de xarxes socials Sobrecàrregues familiars Deteriorament de les xarxes veïnals i de convivència i cohesió social. Violència familiar o de gènere
Polític/ Participació	Manca de permís de treball i/o de residència Accés restringit als drets de ciutadania Privació de drets per procés penal No participació política

Font: Mapa de vulnerabilitat en els municipis de Sant Boi de Llobregat i de Gavà

b) Tècniques qualitatives

Les tècniques qualitatives són les que permeten, per una banda, incrementar el coneixement de la realitat municipal (percepcions de necessitat, d'interacció, d'estigmatització, posicionaments, etc.) i, per l'altra, fer partícips al conjunt d'agents del municipi que treballen per a la inclusió o que podrien treballar-hi, ajudant a establir la xarxa social d'actors per a la inclusió.

Mitjançant la recerca qualitativa hem de ser capaços d'identificar temes clau a través d'indicadors qualitius i, mitjançant la identificació d'actors, recollir informació sobre aspectes dels que no es disposa d'indicadors quantitius i, també, complementar les dades quantitatives.

Els principals instruments per l'obtenció de dades qualitatives són les entrevistes i els grups de discussió. En ambdós casos és important escollir els interlocutors adients, agents que

14. En aquesta taula no apareixen els col·lectius perquè entenem que aquests sorgiran a partir de la diagnosi. Aquest és el model que es va fer servir per a elaborar el mapa de vulnerabilitat en els municipis de Sant Boi de Llobregat i de Gavà.

seran informants clau i, per això, cal conèixer bé el municipi, les xarxes comunitàries, les estructures existents i les intervencions que s'estan desenvolupant. És necessari, doncs, escollir les persones que poden, pel seu coneixement global o molt específic del municipi o d'una temàtica concreta, aportar informació.

Convé fer entrevistes o grups de discussió a actors dels set àmbits en què analitzem l'exclusió social, buscant sempre la màxima diversitat possible d'opinions i de perfils. Això significa que en la fase de diagnosi s'ha d'entrevistar a professionals, tècnics municipals, membres d'entitats i/o associacions d'iniciativa social i, sempre que sigui possible, a persones que formen part dels col·lectius vulnerables. A part, i per a municipis amb una grandària i/o una heterogeneïtat territorial important, caldrà incloure la perspectiva territorial a la diagnosi, fent entrevistes a agents que coneixin diferents zones, per intentar copsar les percepcions dels habitants d'unes zones respecte les altres i detectar aquells barris o districtes que es mantenen més al marge de la dinàmica municipal i els motius d'aquestes situacions.

Les entrevistes poden ser de diferent tipus. En cada cas caldrà escollir-ne el més adient segons la informació que se'n vulgui obtenir. És recomanable, tanmateix, optar per entrevistes semidirigides, és a dir, aquelles en què d'entrada hi ha un guió – elaborat abans de l'entrevista – amb preguntes específiques i més o menys tancades. El guió serveix de pauta per garantir que vagin apareixent tots els temes, però en funció del tipus de narració de la persona entrevistada, farà més o menys falta. Cal que, d'entrada, l'entrevistador/ra sigui molt clar en l'exposició de la informació que desitja obtenir. Aquest tipus d'entrevista permet, a part d'extreure la informació que hom es proposa i crear sinèrgies, donar prou llibertat als interlocutors per expressar, des de la pròpia experiència, idees, opinions i constatacions.

El guió de l'entrevista pot estar dividit en tres parts:

- La primera, destinada a saber les característiques, objectius i breu història del servei, equipament o associació i les relacions que manté amb altres serveis, entitats o equipaments del municipi.
- Una segona part, destinada a identificar la tipologia de col·lectiu atès pel mateix servei, equipament o associació.
- Per últim, la part en la qual es detecten valoracions i percepcions d'accions realitzades al municipi, així com les noves necessitats.

Pel que fa a l'anàlisi de les entrevistes, la transcripció íntegra permet recollir les dades més significatives en el moment d'anàlisi i permet la utilització de cites textuais de cara a la diagnosi.

Les tècniques qualitatives resulten especialment importants perquè permeten enriquir, matisar o, fins i tot, atenuar les dades quantitatives. A més, són eines que compleixen funcions que van més enllà de la recopilació d'informació:

- **Crear sinèrgies de difusió.** Totes les accions vinculades a aquest procés poden servir per donar més visibilitat al PLINCS, difondre'l i explicar les seves implicacions i objectius al conjunt d'actors i de la ciutadania.
- **Crear sinèrgies de participació.** La invitació a formar part en els espais de diagnòstic, on es demanarà informació als actors però, també se'ls explicarà el procés i se'ls demanarà la seva opinió sobre les accions a fer, generarà vincles i complicitats entre els diversos participants. D'aquesta manera s'aniran construint les condicions per futures línies de participació i de corresponsabilitat amb el PLINCS.

La diagnosi, en tant que procés, i gràcies a les diferents sinèrgies creades amb els diferents actors que treballen per a la inclusió social, haurà de comprendre un compromís per a la inclusió. Un compromís que estableixi les bases de treball que identifiquin les responsabilitats individuals i compartides pel foment de la inclusió i de la cohesió social.

3.2.1.3. La diagnosi com a producte

L'objectiu de la diagnosi és el d'obtenir una radiografia del municipi en termes de vulnerabilitat i d'exclusió social. I, per tal que aquesta sigui completa, ha d'integrar els tres mapes:

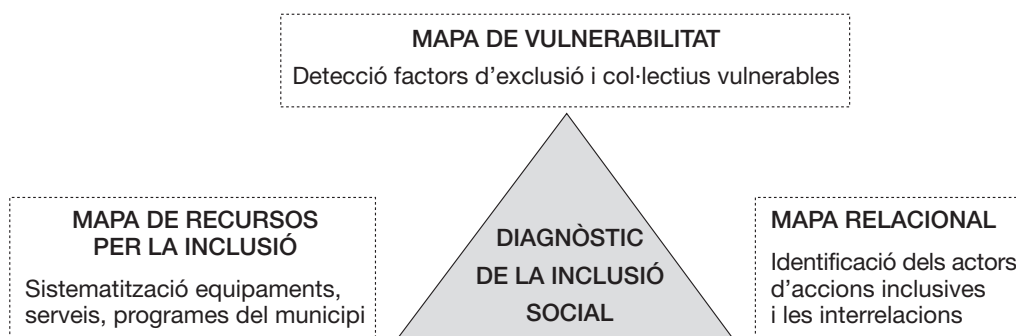
- Mapa de la vulnerabilitat social. Detecció dels factors generadors d'exclusió que incideixen més al municipi. Identificació dels col·lectius més vulnerables i/o desafavorits socialment.
- Mapa relacional. Reconeixement dels actors del municipi que ja estan treballant per a fomentar la inclusió social i anàlisi de la relació existent entre ells.
- Mapa de recursos per a la inclusió. Catalogació dels serveis, equipaments, plans i programes de què disposa el municipi per a promoure la inclusió social.

El diagnòstic de la inclusió social al municipi integra les anàlisis i les conclusions dels tres mapes i presenta la radiografia completa de la situació en termes de desigualtats i d'exclusió del municipi; resalta les mancances de cobertura del municipi respecte a col·lectius de la població; mostra els buits i les duplicitats d'actuació; fa una primera proposta dels passos a seguir per debilitar factors, i per atendre als col·lectius. També permet veure si cal fer anàlisis més aprofundides d'una temàtica específica. La diagnosi, en tant que producte, és un informe de treball que cal anar revisant, ampliant i complementant a mesura que s'avanci en el procés d'elaboració del Pla.

Mapa de la vulnerabilitat social del municipi

El mapa de la vulnerabilitat social és aquell que identifica els factors generadors d'exclusió social que incideixen més en el municipi. És important que aquests estiguin sistematitzats per àmbits (econòmic, laboral, sociosanitari, formatiu, residencial, relacional i polític o de ciutadania), sobretot si els altres mapes (el de recursos i el relacional) també s'han elaborat tenint en compte les mateixes pautes.

Figura 10. Productes de la diagnosi



Per elaborar aquest mapa és fonamental combinar l'ús de tècniques quantitatives amb qualitatives. Les primeres ens permetran fer un retrat de la incidència dels factors que s'han descrit prèviament¹⁵. Les qualitatives, a més de complementar les informacions quantitatives, ens permetran anar més enllà de les xifres i descobrir percepcions de diversos actors. Val a dir que les percepcions de la ciutadania i dels actors que treballen per a fomentar la inclusió social són molt rellevants.

El mapa de la vulnerabilitat també identifica aquells col·lectius del municipi que es troben en situacions de més vulnerabilitat i/o exclusió social. En la mesura que es puguin obtenir dades territorialitzades (per barris o per districtes) es pot arribar a tenir una idea de la seva distribució en el municipi, homogèniament o concentrats en unes zones determinades.

Necessitem indicadors per a detectar els factors que incideixen més en cada àmbit municipal. Els indicadors poden ser de diferents tipus i se'n poden trobar diversos que apunten cap al fenomen que volem estudiar: caldrà escollir per a cada municipi els més adients i, a més, la proposta bàsica La proposta d'indicadors pot ser modificada segons les dades disponibles i la realitat de cada municipi.

Indicadors

Els indicadors són un instrument que ens permet mostrar o mesurar l'existència i les característiques d'un determinat fenomen, respecte un conjunt de variables o dimensions que s'estan analitzant. L'ordenació d'un conjunt d'indicadors ens permet construir una escala de prioritats a identificar (i a treballar). Sovint, per a cadascun dels àmbits o dimensions d'interès hi ha un ventall d'indicadors possibles.

Els indicadors són una eina clau que ens aporta informació sobre les diferents situacions socials que es troben en un municipi en un moment determinat i, també, sobre l'evolució de la realitat social del territori amb el pas del temps. Així, tant important serà recórrer a un sistema d'indicadors per a la fase de diagnòstic (indicadors de diagnosi), com per a la fase d'avaluació i seguiment del PLINCS (indicadors d'avaluació/d'impacte). En aquest sentit, entenem que la construcció del sistema d'indicadors d'avaluació o impacte haurà de fer-se d'acord amb aquelles mesures i accions implementades al municipi, permetent-nos avaluar els resultats d'un PLINCS i el seu impacte en la societat.

Pel que fa la construcció del sistema d'indicadors per a la fase de diagnosi, convindrà recórrer tant a indicadors explicatius del context general (característiques sociodemogràfiques –estructura i evolució de la població–, i socioeconòmiques –PIB, renda per càpita, taxa d'atur, etc.–), com a indicadors que recullin els diferents àmbits en els que s'expressen els processos d'exclusió social. A més, es recomana comptar amb indicadors que puguin desagregar-se territorialment per copsar les diferències entre les diferents àrees geogràfiques. Alhora, també és important disposar d'indicadors comparables a escales territorials més àmplies, longitudinalment i per segments de població.

En qualsevol cas, l'elecció dels indicadors haurà d'estar subjecte a la possibilitat d'obtenir-los en base a les diverses fonts estadístiques i documentals disponibles (existents o produïbles) a cada territori.

15. Cal advertir que no sempre és possible trobar les dades que es necessiten o, en cas que hi siguin, potser no hi són amb la desagregació territorial que més ens interessa.

Figura 11. Possible graella d'indicadors per al mapa de vulnerabilitat

Àmbit		Indicadors descriptius de referència	Àmbit	Font	Data
Sociodemogràfics i de context		Índex de desenvolupament Humà	Autonòmic	IDESCAT	2005
		Índex de desenvolupament relatiu al gènere (IDG)	Autonòmic	IDESCAT	2005
		Índex sintètic de desigualtats socials	Barcelona	Ajuntament de Barcelona	2001
		Esperança de vida en néixer (anys)	Autonòmic	IDESCAT	2005
		Índex d'envelliment ¹⁶	Municipal	Hermes ¹⁷	2006
		Índex de sobreenvelliment ¹⁸	Municipal	Hermes	2006
		Índex de dependència global ¹⁹	Municipal	Hermes	2006
		Índex de recanvi de la població d'edats actives ²⁰	Municipal	Hermes	2006
		Població empadronada segons nacionalitat	Municipal	IDESCAT/Padró continu	2006
		Taxa d'estrangeria global	Municipal	Hermes	2006
		Ràtio d'immigració exterior ²¹	Municipal	Hermes	2005
Econòmic	Distribució de la renda: pobresa i desigualtat	Indicador de renda de suficiència ²²	-	Dept. Acció Social i Ciutadania / Dept. Economia i finances (Generalitat)	2007
		Taxa de risc a la pobresa	Autonòmic	IDESCAT/INE	2005
		Coefficient de Gini ²³	Municipal / RMB	IEMB ²⁴	2006
	Ingressos familiars i dificultats financeres	Renda familiar bruta disponible ²⁵	Municipal	Hermes (Diba)	2006
		Possibilitats d'arribar a final de mes amb els ingressos de les llars on viu la població	Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
		Dificultats econòmiques durant els darrers cinc anys a les llars on viu la població	Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
	Assistència	Beneficiaris de Renda Mínima d'inserció ²⁶	Municipal	Dept. Acció Social i Ciutadania (Generalitat) i Serveis Socials Municipals	2006
		Nombre de beneficiaris de pensions no contributives	Municipal	Dept. Acció Social i Ciutadania (Generalitat)	2006
		Subsidi d'atur	Autonòmic	INEM/IDESCAT	2006

16. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

17. Hermes: és una base de dades de la Diputació de Barcelona.

18. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

19. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

20. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

21. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

22. Pressupostos de la Generalitat.

23. Enquesta de condicions de vida i hàbit, dades referides al 2006 disponibles al 2008.

24. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.

25. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

26. A l'IDESCAT també hi ha aquestes dades, però són de desagregació autonòmica.

Figura 11. Possible graella d'indicadors per al mapa de vulnerabilitat (Continuació)

Àmbit		Indicadors descriptius de referència	Àmbit	Font	Data
Laboral	Desocupació i atur	Població que viu en llars amb tots els actius desocupats	Autonòmic	IDESCAT/INE	2007
		Taxa d'atur registrat ²⁷	Municipal	Hermes	2007
		Atur registrat per nivells acadèmics	Comarcal	IDESCAT/Dept. Treball (Generalitat)	2001
		Percentatge de llars on algun membre és aturat	Comarcal	IDESCAT	2001
	Precarietat	Treballadors no qualificats (estructura professional de la població ocupada)	Comarcal	IDESCAT	2001
		Taxa de contractació temporal ²⁸	Municipal	Hermes	2007
		Nombre d'empreses en que s'ha treballat els darrers cinc anys	Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
		Índex de variació sinistralitat laboral	Comarcal	IDESCAT/Dept. Treball (Generalitat)	2005
Formatiu	Nivell d'instrucció	Població segons nivell d'instrucció	Municipal	IDESCAT	2001
		Taxa d'alumnes amb el graduat escolar	Municipal	Ajuntament (Estadístiques d'escolarització)	2006
	Escolarització	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys ²⁹	Municipal	Ajuntament (Estadístiques d'escolarització)	2006
		Taxa d'escolarització als 17 anys ³⁰	Comarcal	IDESCAT/Dept. Educació (Generalitat)	2006
		Matrícula viva	Municipal	Ajuntament (Estadístiques d'escolarització)	2006
Distribució de l'alumnat		Taxa d'estrangers per nivells educatius i titularitat del centre	Municipal	Ajuntament (Estadístiques d'escolarització)	2006
		Distribució de l'alumnat estranger per titularitat del centre i segons nivell i zona d'origen (educació infantil, primària i ESO)	Comarcal	Dept. Educació (Generalitat)	2006
		Distribució de l'alumnat amb necessitats educatives especials per titularitat i segons nivell i tipologia (educació infantil, primària i ESO)	Comarcal	Dept. Educació (Generalitat)	2006

27. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

28. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

29. Dades comarcals. Dels 2 als 4 anys hi són a l'IDESCAT.

30. Dades comarcals i per als 17 anys a IDESCAT.

Figura 11. Possible graella d'indicadors per al mapa de vulnerabilitat (*Continuació*)

Àmbit		Indicadors descriptius de referència	Àmbit	Font	Data
Relacional	Escassetat o fragilitat	Taxa de llars unipersonals ³¹	Municipal	Hermes (Diba)	2001
		Llars unipersonals per edat i estat civil ³²	Municipal	IDESCAT / Padró	2001
		Freqüència amb que es relaciona amb familiars que no viuen a la llar	Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
		Persones majors de 65 anys que viuen soles		IDESCAT / Padró	2001
		Nuclis monoparentals	Municipal	IDESCAT/Padró	2001
		Dificultat per compaginar la vida laboral amb les tasques domèstiques i familiars	Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
	Violència	Denúncies per violència familiar	Autonòmic	Dept. Interior (Generalitat)	2006
		Maltractaments familiars atesos pels Serveis bàsics d'atenció primària	Municipal / Comarcal/ Municipal	Dept. Acció Social i Ciutadania ³³ (Generalitat)/ Serveis socials municipals/ serveis d'informació i atenció a les dones	2006
Residencial	Accessibilitat	Accessibilitat econòmica a l'habitatge ³⁴	Municipal / RMB	Dept. Habitatge i Medi Ambient (Generalitat)	2006
		Evolució del preu de venda de l'habitatge nou a Catalunya ³⁵	Municipal	Dept. Habitatge i Medi Ambient (Generalitat)	2006
		Evolució del lloguer mitjà contractual (euros/mes) ³⁶	Municipal/ Comarcal	Dept. Habitatge i Medi Ambient (Generalitat)	2006
		Despesa mensual a la llar on viu la població per pagament de l'habitatge	Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
	Habitabilitat	Amuntegament (percentatge d'habitatges amb 2 o més persones per habitació)	Comarcal/ Municipal	IDESCAT/Serveis socials municipals	2002
		Manca de serveis i subministraments a la llar	Municipal	Serveis socials municipals	2006
		Habitatge deficient	Municipal	Serveis socials municipals /Departament d'habitatge de la Generalitat de Catalunya	2006
		Desnonament	Municipal	Serveis socials municipals /Departament de justícia	2006

31. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

32. Dades disponibles per a municipis de més de 5.000 habitants.

33. Dades disponibles per a municipis de més de 20.000 habitants.

34. Dades disponibles per a municipis de la conurbació de Barcelona.

35. Dades disponibles per a municipis de la conurbació de Barcelona.

36. Només disponible en municipis de més de 100 contractes anuals.

Figura 11. Possible graella d'indicadors per al mapa de vulnerabilitat (*Continuació*)

Àmbit		Indicadors descriptius de referència	Àmbit	Font	Data
Sociosanitari	Dependències	Persones amb discapacitats per grau ³⁷	Municipal	Dept. Acció Social i Ciutadania (Generalitat)	2006
		Persones amb discapacitat amb barem de necessitat de 3a persona (segons tipologia) ³⁸	Municipal	Dept. Acció Social i Ciutadania (Generalitat)	2006
		Dificultats per al desenvolupament d'activitats bàsiques de la vida quotidiana (per tipus d'activitat)	Municipal / RMB ³⁹	IEMB/IDESCAT	2006
		Població usuària dels Serveis d'atenció domiciliària (població total i població de 65 anys i més) ⁴⁰	Municipal/ Comarcal	Dept. Acció Social i Ciutadania (Generalitat)	2006
		Població usuària de serveis de Telealarma i Teleassistència ⁴¹	Municipal/ Comarcal	Dept. Acció Social i Ciutadania (Generalitat)/ Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona	2006
		Tractaments per drogodependències, per tipus de drogues	Comarcal	IDESCAT/Dept. Salut (Generalitat)	2005
	Malalties estigmatitzades	Nous casos en SIDA per edat i sexe	Regions sanitàries	Centre d'Estudis Epidemiològics sobre la Sida a Catalunya (CEESCAT)	2006
		Taxa d'incidència bruta i ajustada de la tuberculosi ⁴²	Municipal	Dept. Salut (Generalitat)	2005
		Ciutadania	Privació de drets	Població reclusa, segons tipus de reclusió	Autonòmic
Població major de 18 no censada electoralment	Municipal			Oficina del Cens electoral/ Padró	2007
Participació	Abstenció (eleccions municipals)		Municipal	IDESCAT	2007
	Entitats i associacions per 1.000 habitants ⁴³		Municipal	Hermes (Diba)	2002
	Nombre d'equipaments municipals per a la dinamització associativa i sociocultural		Municipal	Ajuntament	2006
	Pertinença a diferents entitats o associacions		Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006
	Hores dedicades a activitats de voluntariat a la setmana		Municipal / RMB	IEMB/IDESCAT	2006

37. Dades disponibles per a municipis de més de 20.000 habitants.

38. Dades disponibles per a municipis de més de 20.000 habitants.

39. RMB: Regió Metropolitana de Barcelona.

40. Dades disponibles per a municipis de més de 20.000 habitants.

41. Dades disponibles per a municipis de més de 20.000 habitants.

42. Dades disponibles per a municipis de més de 50.000 habitants i per comarques.

43. Dades disponibles per a municipis de la província de Barcelona.

Mapa relacional: sociograma

Una manera il·lustrativa d'efectuar el mapa relacional d'un municipi és mitjançant un sociograma. Aquest és una eina per dimensionar de forma descriptiva els actors i agents que constitueixen la xarxa comunitària per a la inclusió i els tipus de relacions que es donen entre ells. A més, hauria de distingir entre els diferents nivells d'actors, és a dir, el polític, el tècnic i el ciutadà. A partir d'aquí caldrà analitzar els següents aspectes per tal de poder definir estratègies d'actuació:

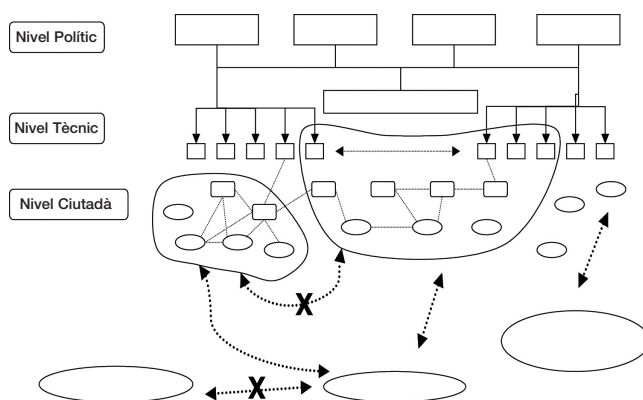
- Hi ha actors que no formin part de la xarxa i que es considera important que hi siguin?
- Les relacions que es donen entre els diferents actors ja són les més adequades o caldria intentar modificar-ne la intensitat, la naturalesa o el tipus?
- Hi ha actors que tenen més representació dins la xarxa de la que caldria que tinguessin?

El sociograma és una eina amb dues finalitats: descriptiva i reflexiva. Com a eina descriptiva, permet observar els recursos de diferents nivells i àmbits, així com el grau de relació entre els agents clau del territori. Resumeix molta informació escrita, sobretot de l'espai relacional i dels vincles, gràcies a la capacitat explicativa de la imatge. El sociograma, però, presenta limitacions, especialment en municipis de més grandària ja que no deixa de ser una síntesi en què, sovint, no es poden representar tots els actors i relacions, sinó només els més significatius. Al mateix temps, cal tenir present que reflecteix la fotografia d'una realitat dinàmica i, en conseqüència, a vegades efímera. Si es pot anar actualitzant, però, pot servir per avaluar l'evolució dels diferents actors respecte el seu treball per a la inclusió.

Com a instrument reflexiu, permet el debat, la participació i l'autocrítica en la seva validació de les relacions i oportunitats, per part d'aquells actors implicats en un projecte de desenvolupament comunitari. Alhora permet copsar quins són els principals interlocutors socials i caracteritzar les activitats que existeixen a favor de la inclusió social, tant en els diferents àmbits (laboral, econòmic, polític/ciutadà, relacional, residencial, sociosanitari, formatiu) com en els diferents nivells (individu, família, comunitat, context local, àmbit regional, nacional i global) en què es pot fomentar la inclusió social.

El sociograma, a més, permet reflectir diferents formes d'intervenció comunitària que hi ha en el territori, així com espais de participació i/o de decisió de la ciutadania. Això faci-

Figura 12. El sociograma



lita a l'administració pública municipal l'elaboració de noves polítiques socials que tinguin en compte aquest àmbit relacional i que s'adaptin a la realitat territorial canviant. Fins i tot, pot ajudar a definir estratègies relacionals amb els actors clau: d'intercanvi, de dinamització, de difusió o d'aïllament, partint de la reflexió de com ens relacionem en l'actualitat i com ens voldríem relacionar en un futur.

Mapa de recursos per a la inclusió

La diagnosi ha de començar per visualitzar els serveis, equipaments, accions, programes i polítiques d'inclusió que ja s'han posat en pràctica al municipi. L'objectiu d'aquest mapa és tenir una idea clara de totes les actuacions amb què compta el municipi per a atendre els col·lectius més vulnerables, però també per promoure la inclusió social dels seus habitants. Ha d'incloure el conjunt d'actuacions municipals i aquelles que estan gestionades, finançades o liderades per altres agents socials. El mapa, a part de tenir utilitat per ell mateix –és a dir, en tant que inventari al servei dels tècnics i professionals, però també el servei de les persones usuàries o potencials usuàries– ha de permetre, en una fase posterior, veure la manca de cobertura d'activitats específiques o bé d'actuacions per a determinats grups de persones.

Per tal que sigui operatiu el mapa de recursos ha de tenir:

- **Format senzill:** el disseny del mapa de recursos ha de respondre al seu objectiu i ser adient pels usuaris finals.
- **Alt nivell de concreció:** el nivell de concreció fa referència tant als recursos com al nivell d'aquests i depèn sobretot dels recursos dels que es disposa a curt i llarg termini.
- **El temps/la durada:** hem de preveure l'actualització regular i sistemàtica del mapa.

Quina informació ha de contenir el mapa?

- **Origen del recursos:** en el mapa hi ha de constar la procedència de cada tipus de recurs (de l'administració local, comarcal, provincial, autonòmica, estatal, etc. del tercer sector o d'iniciativa privada).
- **Dades contacte:** cal especificar qui és el proveïdor i les dades bàsiques de contacte.
- **Dades generals:** cal que hi aparegui, encara que sigui succintament, el tipus de recurs i a qui va dirigit.

Mapa local de serveis per a la inclusió social (Santa Coloma de Gramanet)

Consultable al web municipal. Està adreçat a professionals, agents socials, ciutadans o ciutadanes, administracions públiques i institucions que hi puguin estar interessades.

El Mapa ofereix informació sobre els programes i serveis que existeixen a Santa Coloma de Gramanet dirigits a:

- Atendre les persones i col·lectius en alt risc social.
- Contrarestar els elements que fan vulnerables a aquestes persones.

Enllaç:

<http://www.grame.net/principal/lajuntament/serveis/serveis-socials/pla-local-per-la-inclusio-social/mapa-de-recursos-i-serveis-per-a-la-inclusio.html>

Presentem una possible manera d'estructurar el mapa, seguint els mateixos àmbits considerats en la fase de diagnosi.

Figura 13. Exemple d'organització del mapa de recursos per la inclusió⁴⁴

<i>Àmbit</i>	<i>Accions</i>	<i>Recursos i serveis</i>
ECONÒMIC	Dinamització empresarial	Suport a la consolidació d'empreses Suport a la creació d'empreses i a emprenedors/es
	Accions de suport als sectors emergents	Viver d'empreses
	Promoció de la Responsabilitat Social Corporativa	Serveis d'assessorament
LABORAL	Dinamització laboral	Orientació i acompanyament a la inserció laboral Club de feina
	Millora de la qualificació laboral	Formació permanent a persones en actiu i a persones aturades
	Inserció per la via econòmica	Empreses d'inserció social Clàusules socials en contractació pública
FORMATIU	Promoció d'estratègies educatives	Plans Educatius de Ciutat Plans d'Entorn
	Suport a l'educació 0 – 3 anys	Escoles Bressol
	Millora del nivell formatiu de la població	Educació obligatòria: primària i ESO Educació post-obligatòria: formació professional, batxillerat i formació univ. Formació permanent Formació d'adults Formació ocupacional Programes de transició de l'escola al treball
	Promoció d'accés a la cultura	Biblioteques Museus
	Promoció de la diversitat a l'educació	Activitats de sensibilització Programes d'acollida a l'àmbit educatiu
SOCIOSANITARI	Promoció de l'envelliment actiu	Activitats d'envelliment saludable Casals de Gent Gran Promoció de l'ús de les tecnologies de la comunicació
	Prevenició i detecció de conductes addictives	Plans locals de prevenició en drogodependències Centres d'Atenció i Seguiment de drogodependències
	Suport a familiars i persones dependents	Serveis d'atenció domiciliària Serveis de Respir per a familiars de persones amb dependència Serveis d'Atenció Diürna Serveis Residencials
	Promoció social de les persones amb discapacitat	Centres d'atenció precoç Centres Educatius Serveis d'informació a persones amb discapacitat i les seves famílies
	Promoció de la salut	Programes d'atenció a la salut sexual i reproductiva (ASSIR) Programes de promoció de la salut per a diferents edats i situacions
RESIDENCIAL	Promoció de l'habitatge social	Oficines Municipals d'Habitatge Promoció d'habitatge públic
	Foment mobilitat sostenible i pública	Plans de mobilitat i transport públic
	Promoció i millora dels barris	Rehabilitació i dinamització de zones degradades Plans de millora Llei de Barris
	Promoció de l'accessibilitat	Plans d'Accessibilitat Ajudes tècniques per a persones amb mobilitat reduïda Assessorament individual
	Promoció de conciliació	Serveis de suport a la conciliació
RELACIONAL	Promoció xarxes socials i comunitàries	Plans de desenvolupament comunitari Banc del Temps Punt del Voluntariat
	Protecció i suport a col·lectius vulnerables	Serveis d'atenció a víctimes de maltractament Serveis d'atenció a víctimes de violència de gènere
CIUTADÀ	Promoció de la Participació	Consell de Participació Ciutadana
	Promoció de la integració de col·lectius estigmatitzats	Serveis de mediació ciutadana Centres de Recursos per a diferents col·lectius
	Mesures de prevenició de la xenofòbia, el racisme i la discriminació	Serveis d'assessorament i defensa dels drets civils Programes de promoció de convivència ciutadana

44. Per realitzar el mapa de serveis i recursos és recomanable tenir en compte la dimensió territorial (ubicació del servei o àmbit d'actuació). A més, es pot fer una entrada que especifiqui el col·lectiu a qui va dirigit el recurs.

Diagnòstic de la inclusió social al municipi

El diagnòstic de la inclusió social és el resultat dels tres mapes descrits i de les conclusions que se n'extreuen. Així, integrarà la descripció dels factors generadors d'exclusió que més incideixen en el territori i els col·lectius vulnerables que, malgrat els recursos ja existents, continuen en situacions de risc d'exclusió. A més, a part d'haver-se detectat els actors i agents que treballen per a la inclusió al municipi, s'analitzaran les relacions existents entre ells i s'extrauran les conclusions pertinents al respecte. És a dir, caldria que hi hagués altres actors a més dels que ja intervenen? O bé, la relació que mantenen uns i altres agents ja és l'adequada o caldria reforçar-la en alguns casos?

Finalment, el creuament entre el mapa de la vulnerabilitat del municipi, amb el mapa de recursos ha de permetre respondre les següents preguntes: tenim prou recursos per a cada col·lectiu en situació de vulnerabilitat? Quins ens faltarien? N'hi ha que són obsolets? N'hi ha de duplicats?

Es pot donar el cas que, en acabar la diagnosi, ens falti part d'aquesta informació (si més no per un o altre grup). Si és així, caldrà valorar la rellevància de la informació que no s'ha obtingut i, si es considera necessària, fer un estudi aprofundit de l'àmbit o col·lectiu en qüestió.

El document diagnòstic, com hem dit, ha de ser primordialment una eina de treball i un punt de partida per a la realització del Pla d'acció. En aquest sentit, i donat el caràcter canviant de la societat, cal veure'l com un informe que dóna unes pautes i que, per tant, és necessari recórrer-hi, però s'ha d'anar actualitzant.

L'informe d'aquestes constatacions, més el compromís polític i dels altres agents socials per combatre la inclusió, és el que ens ha de permetre fer un pas més enllà i dissenyar les accions.

Observatori permanent d'exclusió social al municipi

Un observatori permanent pot esdevenir una eina molt útil en termes de coneixement de la realitat social del territori, ja que l'observatori permet fer un seguiment de la informació que es va produint al territori; realitzar estudis específics sobre matèries que es creguin pertinents per a l'elaboració del Pla i fer un seguiment dels impactes del propi Pla.

Entre la informació que pot disposar i generar l'observatori, destaquem:

- Situació general de la ciutat i de les persones i els col·lectius en processos i/o risc d'exclusió, així com de la cobertura dels serveis que els atenen.
- Incidència i evolució dels processos d'exclusió, posant-los en relació amb les respostes institucionals i els recursos de la ciutat
- Facilita l'adaptació, el disseny i l'avaluació dels programes i serveis, segons la realitat actual i canviant de la ciutat.
- Disposa de la informació per dissenyar i planificar noves actuacions.

Aquesta eina cal que sigui dissenyada per facilitar el treball i la planificació de professionals, agents socials i gestors o gestores de serveis públics, organitzacions no lucratives, empreses de serveis i la ciutadania. L'observatori pot funcionar com un centre on s'hi recullen informacions sobre els col·lectius vulnerables, els factors de risc i els recursos de què disposa la ciutat per atendre'ls.

Aquesta informació es pot organitzar en taules d'indicadors quantificables que permetin generar informació de tot el municipi, per àmbits específics, per perfils de persones o situacions d'alta vulnerabilitat d'exclusió social, i en funció de les característiques dels diferents col·lectius.

3.2.1.4. Els agents

La complexitat dels agents que han d'intervenir –sobretot per crear el compromís dels diferents agents de la xarxa per a la inclusió– i la gran quantitat de dades i informacions que cal manejar, fan que sigui una fase que requereixi d'una bona sistematització.

La comissió executiva del Pla és la que ha de liderar aquesta fase en les dues vessants, de procés i de producte. Tanmateix, és l'equip tècnic qui té l'encàrrec de la seva execució, és a dir, ha de fer la recerca i sistematització de la informació, l'elaboració dels productes i buscar i generar sinèrgies entre els diferents actors per anar configurant la xarxa d'agents per a la inclusió.

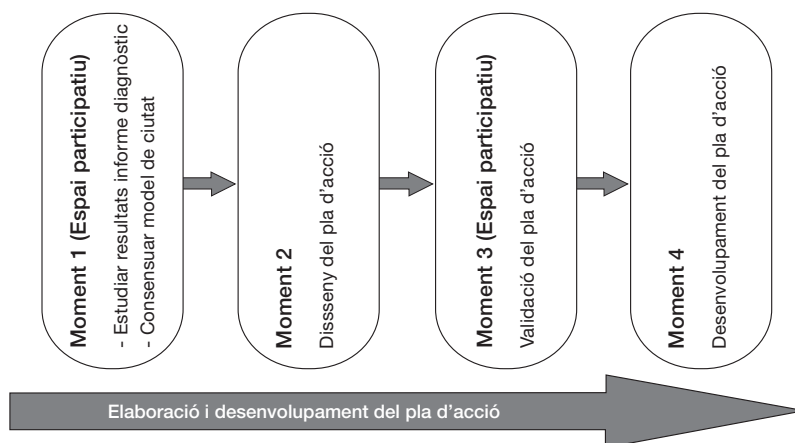
La mateixa metodologia, de recerca qualitativa, emprada en el procés de diagnosi obliga a l'equip tècnic a establir contactes amb actors representatius del territori per entrevistar-los i, fins i tot, es poden convocar grups de discussió o fer jornades de debat i diàleg que, a més de complir la funció de reportar informació per a l'anàlisi, compleixen amb l'objectiu de dotar de representativitat al procés, fent partícips a actors que no estan a la comissió executiva ni al comitè directiu.

Per tal d'anar teixint la xarxa d'actors per a la inclusió és important que es consensuin els resultats de la diagnosi amb les persones que han participat i, sobretot, amb aquelles amb les quals es considera rellevant continuar treballant-hi.

3.2.2. Pla d'acció

La finalitat del pla d'acció és concretar, a partir dels resultats de la diagnosi però també a partir del compromís pres vers la inclusió social, el contingut, establir els òrgans i/o actors que el realitzaran, concretar els recursos i definir-ne la temporalitat o el calendari d'actuació. La concreció de tots aquests aspectes és sumament important perquè permet passar d'una declaració de bones intencions (quin municipi volem) a un marc d'actuació factible, clar, sòlid, amb objectius específics, que disposi dels mitjans necessaris, pautat en el temps, i en el qual s'hi especifiquin les responsabilitats dels diferents actors que hi han d'intervenir. El Pla d'acció, doncs, és el full de ruta que ha de permetre transformar la realitat municipal perquè esdevingui més cohesionada i inclusiva.

Figura 14. Moments del pla d'acció



Font: Elaboració pròpia

A la fase de disseny i desenvolupament del pla d'acció identifiquem quatre moments diferents. El primer, que es podria considerar intermig entre la diagnosi i el pla d'acció. Es tracta d'estudiar, conjuntament, els resultats de l'informe diagnòstic a la llum del que es pot i vol fer en el transcurs del PLINCS. Paral·lelament, caldrà discutir els diferents models o imaginaris de ciutat de cada agent i acabar consensuant-ne un, que serà el vector a partir del qual s'estructurarà el pla d'acció. El model final ha de contemplar la prioritització de les línies a seguir.

El segon moment, molt més tècnic, és el de disseny del pla d'acció. Cal sistematitzar les conclusions extretes del «moment 1», definir actors, adjudicar responsabilitats, planificar el pla temporalment i assignar les partides pressupostàries. El tercer moment ha d'implantar la participació de tots els agents per validar el pla d'acció. Finalment, es procedirà a la fase de realització del pla d'acció.

3.2.2.1. Quin ha de ser el contingut d'un pla d'acció?

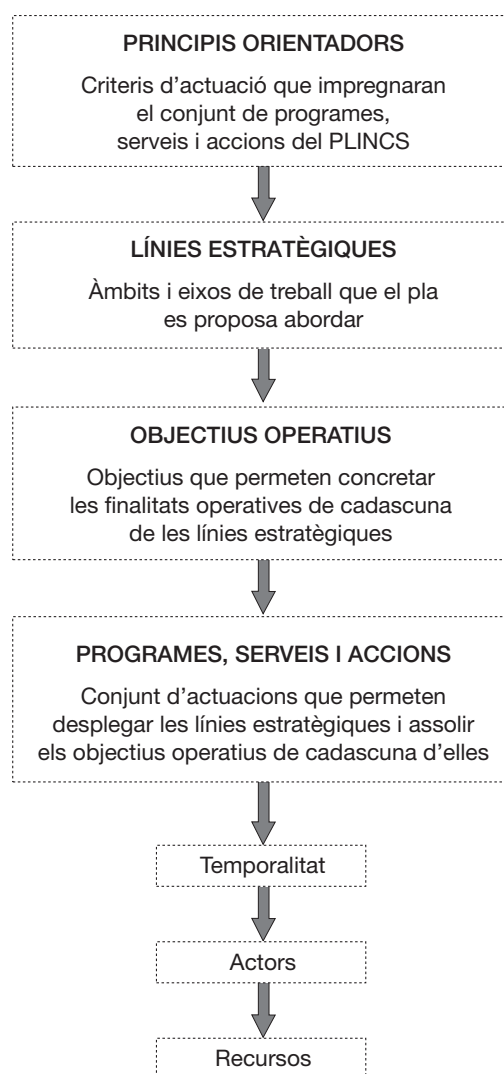
El contingut del Pla d'acció l'ha de decidir cada municipi, ja que només aquest sap quin és la pròpia realitat social de partida i què es vol prioritzar. És el mateix municipi el que ha de decidir el model de poble o ciutat pel qual vol treballar i consensuar-lo entre tots els agents que intervenen en l'elaboració del PLINCS.

Aquest document vol aportar els elements bàsics que l'han de constituir així com les pautes necessàries per a poder-lo elaborar.

El Pla d'acció ha d'integrar i desenvolupar els següents elements:

- Els valors i els principis orientadors del Pla.
- Les línies estratègiques que es pretenen emprendre.
- Els objectius operatius que han de concretar les finalitats de cadascuna de les línies estratègiques.
- Els programes, serveis, equipaments i accions.

Figura 15. Elements d'un pla d'acció



Font: Elaboració pròpia

Els punts de partida per dissenyar el contingut del Pla d'acció s'obtenen, fonamentalment, dels resultats de l'informe diagnòstic.

A partir d'aquí, i en funció de l'aposta que s'hagi fet per a la inclusió, el següent pas és *prioritzar* els àmbits d'actuació.

Els principis orientadors

Els principis orientadors o rectors d'un PLINCS són el conjunt de criteris generals d'actuació que orientaran i impregnaran els programes, serveis i accions que contempli el Pla d'inclusió social. Han estat presentats anteriorment, a la part 2 d'aquest document.

La Unió Europea, a través de diferents consells europeus, va fixar l'orientació de les estratègies públiques per a la inclusió social. Els seus principis han estat incorporats en

el Pla Nacional per a la Inclusió Social i en el Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social de Catalunya. Si bé la definició de les bases i dels principis orientadors corresponen al municipi, convindria tenir present aquesta estratègia comuna.

La definició de les línies estratègiques

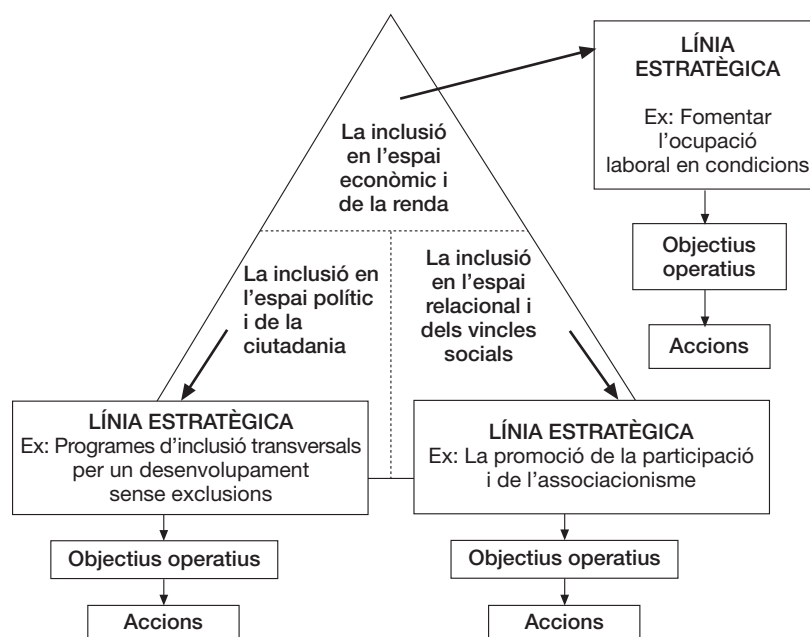
Un cop s'ha arribat a un acord sobre quins són els elements vertebradors i la definició dels principis orientadors, caldrà definir les línies estratègiques o els grans àmbits i eixos de treball del Pla. La sistematització d'aquestes línies es pot fer seguint diversos criteris, però sempre tenint present que el conjunt de línies ha d'abraçar el total de temàtiques que han sortit a la llum a l'informe diagnòstic.

Proposem, a continuació, dues formes diferents per definir les línies estratègiques del Pla: a) Una primera seria a partir dels tres espais d'inclusió (l'espai econòmic i de la renda; l'espai relacional i dels vincles socials; i l'espai polític i de la ciutadania) b) Una segona, a partir dels àmbits en els quals s'expressa l'exclusió social.

a) La figura 17 il·lustra els principals espais d'inclusió social i proposa un exemple de línia estratègica per cada espai d'inclusió. A cadascuna d'elles, però, caldrà que se li atribueixin objectius operatius i accions, com veurem a continuació.

Aquests tres espais d'inclusió són el marc general que permet emmarcar les línies que orientaran els objectius i les accions que es desenvolupin en el PLINCS. Per tant, s'hauran de definir de forma àmplia i integradora (de manera que contemplin tots els espais d'inclusió) i també s'han de pensar i formular de tal manera que es puguin traduir en objectius i en accions concretes.

Figura 16. Espais per a la inclusió i línies estratègiques



b) També hi ha l'opció de derivar les línies estratègiques dels diferents àmbits d'anàlisi de la diagnosi, és a dir: l'àmbit econòmic, el laboral, el sociosanitari, el formatiu, el residencial, el politicocitadà i el relacional. En aquest cas, i si es considera necessari des dels resultats de la diagnosi, també es poden descriure línies que es derivin dels eixos intensificadors de l'exclusió i que travessen els diferents àmbits: el sexe, l'edat o la procedència. Un possible esquema seria el que podeu veure a la taula 2.

Tant si prenem la primera opció (a), com la segona (b), es pot donar el cas que ens interressi afegir alguna línia estratègica que depassi un espai d'inclusió o un àmbit. Per exemple, «Barcelona Inclusiva 2005/2010» estableix la següent línia estratègica: «L'atenció social primària com a dispositiu bàsic d'inclusió en el territori». Aquesta, com es pot observar, no respon estrictament a un sol espai d'inclusió o àmbit. Això no obstant, es pot considerar una bona línia d'actuació i se li poden atorgar objectius operatius i accions concretes.

Amb aquest exemple, volem ressaltar que hi pot haver diverses maneres de procedir, segons necessitats i opcions de cada municipi i, també, que es pot seguir una de les opcions proposades afegint (o bé traient) altres aspectes que es considerin rellevants.

Taula 2. Doble línia estratègica d'intervenció. Àmbits i Factors

Àmbits exclusió		Factors intensificadors			Línia estratègica àmbits
		Sexe	Edat	Procedència	
Econòmic	→				→ Fomentar l'ocupació laboral en condicions
Laboral	→				→
Formatiu	→				→
Sociosanitari	→				→
Residencial	→				→
Relacional	→				→
Ciutadania i participació	→				→
	↓				
		Línia estratègica factors			
		Fomentar polítiques de gènere discriminació positiva			

Objectius i accions

La columna vertebral del PLINCS està conformada pels objectius operatius que definirem per operacionalitzar cada línia estratègica. Aquests objectius es desplegaran en accions concretes i específiques que són la materialització del compromís polític i ciutadà amb la inclusió.

Tant els objectius operatius com les accions que podem incloure en els PLINCS fan referència a tres nivells d'actuació que, encara que estiguin íntimament relacionats, responen a necessitats de diferent ordre i impliquen diferents tipus d'actors.

Accions orientades a garantir nivells mínims d'inclusió social

La finalitat d'aquest tipus d'accions és eradicar o pal·liar l'exclusió extrema, situacions d'urgència social. És el tipus d'acció que incideix directament sobre l'usuari, aconseguint els recursos que necessita per assolir uns mínims acceptables. Són accions enfocades a col·lectius vulnerables i no al total de la població.

L'existència d'aquest tipus d'acció ha de garantir que ningú visqui per sota d'uns llindars o pateixi situacions extremes d'exclusió o aïllament. Per altra banda, l'objecte d'aquestes accions no influeix directament sobre el factor que produeix la desigualtat i, per tant, han d'estar acompanyades per altres tipus d'accions més a llarg termini i proactives amb els factors causants de l'exclusió.

Exemple:

Objectiu operatiu:

Desenvolupar el programa de cobertura de necessitats bàsiques i d'atenció a persones sense sostre.

Accions:

1. Tres equipaments integrals públics, amb acolliment diürn obert, acolliment residencial de baixa exigència i serveis d'higiene i alimentació.
2. Remodelació dels menjadors socials.
3. Ampliar el Centre Municipal d'atenció a urgències socials.
4. Rendes d'inclusió.

Font: Barcelona Inclusiva 2005/2010

Accions per fomentar la reinserció social

Són les destinades a normalitzar la situació dels col·lectius vulnerables mitjançant la seva pròpia participació. Es tracta fonamentalment de donar eines de capacitació als beneficiaris. Aquest tipus d'accions aposten per la promoció personal.

Exemple:

Objectiu operatiu:

Desenvolupar el programa de promoció de la vida autònoma de les persones amb discapacitat.

Accions:

1. Servei més a prop. Visites als domicilis de persones més grans de 80 anys.
2. Pla d'accessibilitat comunicativa del conjunt de sistemes d'informació i comunicació de l'Ajuntament.
3. Garantir l'accés al SAD d'un major nombre de persones amb dependència.
4. Creació de places públiques a centres de dia i a centres residencials.

Accions adreçades a debilitar els factors d'exclusió

Dins d'aquest tipus d'accions considerem tota mena de mesures preventives, l'objecte de les quals és el factor d'exclusió. Per exemple: establir mesures de promoció econòmica a tot el municipi. Aquestes accions tenen els seus efectes a mig i llarg termini i solen estar orientades al conjunt de la població o a una part important. En el cas de l'exemple que acabem de citar, estarien adreçades a totes les persones actives.

Exemple:

Objectiu operatiu:

Aconseguir la implicació del teixit social i de la ciutadania en el procés de desenvolupament del Pla Municipal per a la inclusió social.

Accions:

1. Acord ciutadà per una Barcelona inclusiva.
2. Consolidar els consells sectorials de participació social.

Font: Barcelona Inclusiva 2005/2010

Paral·lelament als tipus d'accions que s'acaben de descriure, també es poden efectuar actuacions per sensibilitzar la societat en general envers el tema de l'exclusió social i la importància de fomentar la cohesió i la inclusió. I, per fer-ho, es poden editar eines específiques per a professionals, associacions,.. amb la finalitat de donar un marc de referència i un suport tècnic sobre el tema. A continuació mostrem un exemple d'una d'aquestes actuacions, extreta de la ciutat de Cork.

Guia pel personal en matèria d'inclusió social, «A Guide for Staff», Cork 2003

- A la guia s'expliquen els conceptes d'exclusió social, inclusió social, pobresa i igualtat, així com algunes de les mesures implementades per a treballar-la des del municipi.
- Es recullen els organismes que treballen per la inclusió social, a nivell local i nacional però també un apartat sobre «*Què puc fer jo?*», en referència al personal municipal.
- Es faciliten els telèfons i noms de contacte dels membres del *Comitè per la inclusió social* de l'Ajuntament.

Enllaç:

<http://www.corkcitycouncil.com/ourservices/communityenterprise/socialinclusionunit/filedownload,2733,en.pdf>

3.2.2.2. Qui ha de realitzar les accions?

El disseny i desenvolupament del pla d'acció requereix de tots els òrgans i actors citats anteriorment, per bé que amb responsabilitats diverses i en diferents moments de la realització. Així, el primer moment, ha de ser un espai participatiu en el qual hi siguin representats tots. Vegeu quadre pàgina següent.

3.2.2.3. Quins recursos necessitem?

És tant important definir els principis orientadors, els objectius operatius i les accions concretes, com assignar les partides pressupostàries adients per a cada acció. També hem de saber quins recursos humans necessitem. I és que el pla d'acció només es podrà fer efectiu si compta amb els recursos econòmics i humans suficients per a cadascuna de les accions dissenyades.

Es pot donar el cas que es parteixi d'uns pressupostos modestos, però que el pla d'acció contempli que aquests han d'incrementar-se en un percentatge «X» per cada any d'execució del pla. En aquest cas, caldrà fer la projecció creixent dels recursos econòmics associats, amb les actuacions que es volen anar desenvolupant.

Una proposta per a l'elaboració de pressupostos:

- Grans blocs temàtics en els quals es poden agrupar les necessitats i problemàtiques detectades.
- Programa d'actuació d'accions que està fent l'administració per cada un dels blocs temàtics.
- Pressupost global del programa i el de cada una de les accions.
- Pressupost desglossat que contempli el cost parcial de cada un dels agents implicats en l'actuació (altres administracions, entitats, empreses, etc.).

MOMENT 1 [espai participatiu]

Actors/òrgans:

- tots els òrgans i actors del PLINCS
- representants del comitè directiu
- la comissió executiva
- l'equip tècnic
- representants dels grups de treball
- tots els actors del teixit associatiu que integrin el PLINCS
- experts
- ...

Objectius:

- estudiar els resultats de l'informe diagnòstic
- prioritzar actuacions
- consensuar el model de municipi inclusiu (quin municipi volem?)
- concretar l'aposta municipal per a la inclusió

MOMENT 2 [tècnic]

Actors/òrgans:

- la comissió executiva (a partir de les conclusions de l'espai participatiu, crea un grup d'acció integrat pels membres de l'equip tècnic i experts).
- Grups de treball

Objectius:

- disseny del pla d'acció: principis, línies estratègiques, objectius orientadors, accions, calendarització, assignació de recursos, adjudicació de tasques.

MOMENT 3 [espai participatiu]

Actors/òrgans:

- tots els òrgans i actors del PLINCS
- representants de la comissió de direcció política
- la comissió executiva
- l'equip tècnic
- representants dels grups de treball
- tots els actors del teixit associatiu que integrin el PLINCS
- ...

Objectius:

- validar el pla d'acció
- prendre els compromisos assignats

MOMENT 4 [tècnic]

Actors/òrgans:

- comissió executiva
- l'equip tècnic
- els actors assignats pel pla d'acció

Objectius:

- realitzar el pla d'acció

3.2.2.4. Quan s'ha de fer cada acció? Calendari

Establir un calendari implica planificar quan durem a terme les diferents accions que preveu el PLINCS.

Les accions que caldrà especificar en el calendari són les següents:

- Diagnòstic.
- Disseny del PLINCS.
- Programes d'actuacions.
- Accions metodològiques (reunions interdepartamentals de seguiment, reunions interinstitucionals i mecanismes de participació).
- Avaluacions plantejades.
- Calendari global

Per dissenyar el calendari cal tenir en compte que aquest ha de tenir les següents característiques:

- Ha de ser compartit ja que ha d'organitzar les accions de diferents actors i contemplar els diferents nivells d'implicació i de responsabilitat.
- Ha de ser capaç d'adaptar-se a canvis sobrevinguts, tant de la mateixa realitat social en què es vol intervenir (per exemple: una incorporació important de persones immigrades al municipi) com del funcionament dels diferents actors (modificació d'algunes accions, reunions, aparició-desaparició d'associacions, etcètera.)
- Cal que hi hagi una adequació temporal entre el què es vol fer, les prioritats consensuades i la capacitat d'actuació tenint en compte els recursos humans, materials i econòmics disponibles.

3.2.2.5. L'articulació i seguiment del pla

Per tal d'assolir una lògica programàtica que articuli els principis orientadors, les estratègies, els objectius i les accions però, també el calendari i els recursos econòmics i humans, es proposa el desenvolupament d'una matriu programàtica que faciliti la concreció de tot el que s'ha comentat i de la coordinació del PLINCS, sobretot tenint en compte el gran nombre d'actors que la transversalitat i interdepartamentalitat pot arribar a reunir.

L'òrgan responsable de fer el seguiment del PLINCS i, per tant, d'anar observant el grau d'acompliment de la matriu programàtica és la comissió executiva.

La Matriu programàtica

La matriu programàtica ens permet copsar el disseny general del pla d'acció del PLINCS i per tant, en facilita l'execució, el coneixement del grau de desenvolupament per part dels diferents actors i afavoreix el seguiment.

És una matriu en la qual els principis orientadors es relacionen amb les corresponents línies estratègiques, les quals tenen diferents objectius que al mateix temps es componen de les diferents accions.

Exemple: Objectius i accions concretes, Pla d'inclusió de Barcelona 2005-2010

Principis Orientadors	Promoure pràctiques d'inclusió preventives
	Adreçar la complexitat territorial i potenciar la proximitat
	Garantir la integralitat i la transversalitat
	Tenir una perspectiva comunitària i participativa
	Promoure pràctiques d'inclusió innovadores
Línia estratègica 1	Ex. La participació i l'acció comunitària: la dimensió relacional d'una Barcelona amb cohesió i benestar
Objectiu operatiu 1: Aconseguir la implicació del teixit social i de la ciutadania en el procés de desenvolupament del Pla Municipal per a la Inclusió Social	Acció A: Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva
	Acció B: Consolidar els consells sectorials de participació social
	Acció C: Expandir el Projecte B3 (Barcelona, Beneficis, Benestar)
Objectiu operatiu 2: Elaborar, de forma participativa, el Programa Municipal per l'Acció Comunitària	Acció A: Posada en marxa de plans comunitaris als 10 districtes de la ciutat
	Acció B: Extensió a tots els districtes dels programes d'acció comunitària de ciutat
Línia estratègica 2	Ex. Programes d'inclusió transversal per un desenvolupament humà sense exclusions
Objectiu operatiu 1: Desenvolupar el programa d'habitatges per a la inclusió social com a recurs bàsic d'autonomia en els itineraris personals d'inserció social	Acció A: Posada en marxa de XX habitatges d'inclusió
	Acció B: Assolir XX nous contractes de lloguer assequible per a persones en risc d'exclusió
Objectiu operatiu 2: Desenvolupar el programa d'inserció laboral de persones en risc d'exclusió com a recurs bàsic d'autonomia en els itineraris personals d'inclusió social	Acció A: Assolir XX nous contractes laborals per a persones en risc d'exclusió
	Acció B: Suport a empreses d'inserció i entitats d'iniciativa social
Objectiu operatiu 3: Desenvolupar protocols de coordinació i mètodes de treball en xarxa entre els equips socials, sanitaris i educatius per tal de promoure condicions d'inclusió en dues dimensions bàsiques del desenvolupament humà: la salut i la formació	Acció A: Atenció socio sanitària a col·lectius vulnerables
	Acció B: Prevenció d'absentisme escolar i ajuts per a l'accés a recursos educatius
	Acció C: Enfortir el programa "A partir del carrer"
Línia estratègica (...)	(...)
Objectiu operatiu 1: (...)	Acció A: (...) ⁴⁶

3.2.3. Avaluació

Cal atorgar a l'avaluació la mateixa importància que a les altres dues fases del Pla: la diagnosi i el pla d'acció.

46. Font: Ajuntament de Barcelona. *Barcelona Inclusiva 2005/2010. Pla Municipal per a la Inclusió Social. 6 línies estratègiques i 37 accions*. Barcelona. 2005

L'avaluació és l'instrument d'anàlisi, seguiment i millora del Pla i, per tant, permet l'auto-correcció pautada i regular a partir de l'estudi sistemàtic de l'efectivitat i l'eficiència de les actuacions que s'han implementat. En segon lloc, l'avaluació amb caràcter participat i consensuat permet obtenir un coneixement compartit del Pla durant el seu desenvolupament. L'avaluació, en tercer lloc, permet mostrar la transparència amb què es desenvolupa el PLINCS i garanteix el rendiment de comptes davant tots els agents i també davant la ciutadania. Finalment, avaluar també vol dir aprendre dels encerts i dels errors, dels altres agents i d'un mateix i, a partir d'aquí, augmenta la qualitat del procés.

L'avaluació

L'avaluació és la investigació sistemàtica, feta amb mètodes de recerca social, per detectar l'efectivitat i l'eficiència de programes d'intervenció social, amb l'objectiu de millorar-los.

L'avaluació és un mecanisme que ha d'estar integrat en el desenvolupament del Pla per tal de poder anar reajustant les actuacions a les finalitats previstes pel pla i els recursos a les accions i resultats esperats. Així doncs, no és l'element que tanca el procés d'implementació.

L'avaluació forma part del PLINCS i, per tant, ha d'estar incorporada al Pla d'Acció, especialment a efectes de calendarització. A més, ha d'estar definida la seva metodologia, els participants i els indicadors que s'utilitzaran.

Com en totes les fases anteriors, per fer un disseny adequat cal conèixer la seva finalitat. En aquest cas, les preguntes que ens hauríem de fer d'entrada són les següents: què volem avaluar? amb quins recursos? qui ho ha de fer i com volem avaluar?

3.2.3.1. Què avaluar?

El model d'avaluació proposat és ampli perquè incorpora l'anàlisi dels elements processuals i d'impacte; d'aquesta manera es pot incidir en el procés d'implementació introduint millores.

L'avaluació ha d'anar més enllà del control dels recursos, de manera que sigui integral i pugui donar resposta a preguntes sobre la implementació (com s'està implementant el pla?), sobre les activitats (quines s'estan duent a terme?), sobre l'anàlisi de resultats (quins resultats s'estan produint?), l'ajustament a la previsió (els processos i els resultats s'ajusten a les previsions?), sobre els nous serveis, ampliacions o millores dels serveis existents (quines modificacions cal introduir?), sobre el funcionament del pla (el pla funciona igual per a tothom o afecta especialment alguns col·lectius determinats?) i sobre els costos del pla en general (són els previstos?).

Així doncs, una avaluació ha d'abastar quatre dimensions: els recursos, les activitats, els resultats i l'impacte.

A la pràctica, una avaluació pot limitar-se a alguns dels aspectes que apareixen a la figura per motius diversos. Tanmateix, per a què una avaluació sigui vàlida cal que, com a mínim, compregui els dos aspectes següents:

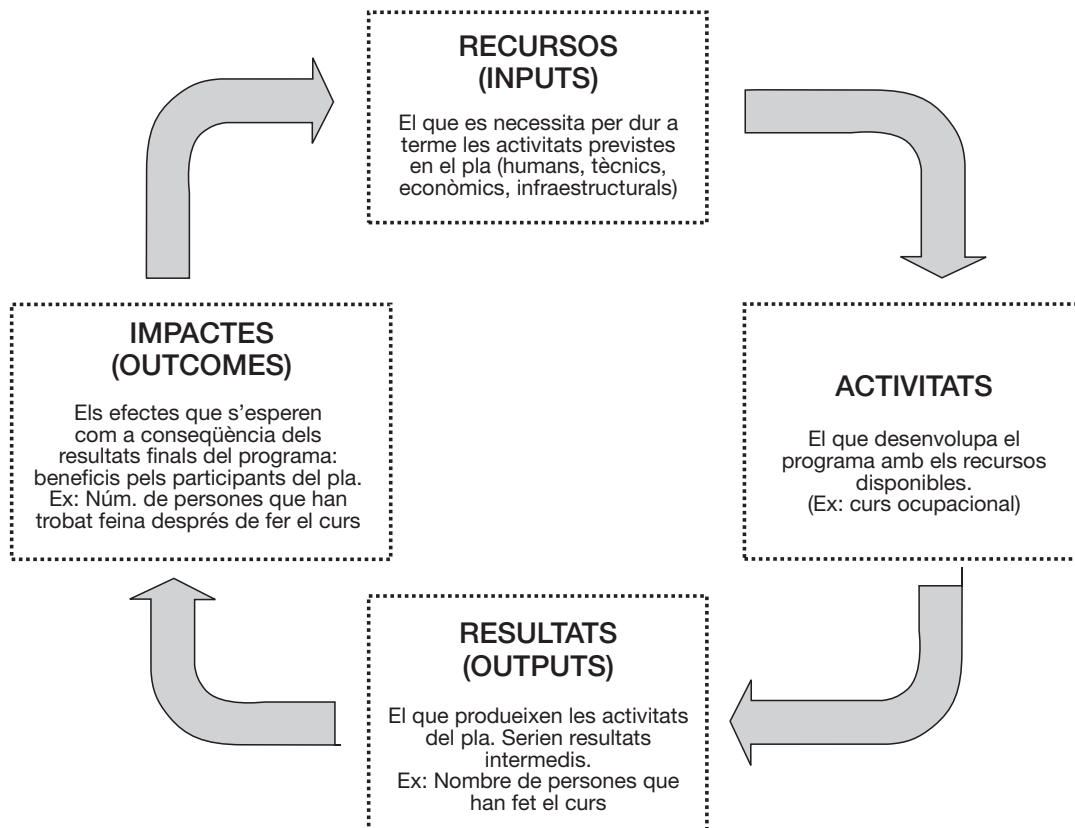
- **El procés (activitats):** s'analiza l'execució del pla d'acord amb el disseny original, és a dir, si les accions s'han anat modificant al llarg del procés d'implementació (eficiència de l'operació i implementació). Es tracta de revisar les activitats desenvolupades, el grau d'acompliment i els motius de les modificacions del disseny original (canvis i anul·lacions). S'han de construir circuits d'avaluació.

Aquest tipus d'anàlisi serveix per a conèixer *què* és, exactament, el *què* s'està executant i *com* s'està fent, del que es pot extreure conclusions sobre el seu funcionament.

A més, avaluar l'operacionalització permet millorar el propi procés d'implementació del PLINCS, especialment en les primeres fases, perquè es recull informació sobre la pràctica quotidiana i permet el redisseny i adaptació a les noves realitats que sorgeixen en el procés.

- **Els resultats (outputs):** s'analiza què està succeint com a conseqüència de l'execució del Pla; recull l'acció desenvolupada pel Pla però, solament, aquells resultats que afecten a la realització directa de les activitats.

Figura 17. Elements d'avaluació d'un PLINCS



Per preparar l'avaluació és útil pensar un seguit de qüestions a les que volem donar resposta. En el quadre següent proposem algunes de les que considerem més rellevants: unes es refereixen a l'impacte sobre els usuaris i la població - objectiu, altres al procés d'implementació i les darreres es refereixen als recursos destinats (costos).

Dimensió població-objectiu /usuari

- Quanta gent utilitza el servei?
- Els usuaris del servei es corresponen amb la població-objectiu?
- La intervenció està assolint els objectius o beneficis desitjats?
- Els serveis proveïts a cada usuari són els adequats en quantitat, tipus i qualitat?
- El servei arriba a tota la població-objectiu?
- La població objectiu coneix l'existència del pla?
- Els usuaris estan satisfets amb el servei?
- Quina és l'evolució de la població no-objectiu en relació amb la necessitat del servei?

Dimensió procés

- *El programa s'està implementant d'acord amb les previsions?*
- *S'estan proveïnt els serveis previstos?*
- *El personal del programa és l'adequat en número i competència?*
- *El programa es coordina satisfactòriament amb altres accions?*
- *El programa funciona igual en tots els llocs on s'aplica?*
- *Els participants mantenen la vinculació amb el programa?*
- *El benefici que els participants obtenen del programa es manté en el temps?*

Avaluació dels costos

- *Quant costa el programa?*
- *Els costos per unitat de servei són raonables?*
- *Els costos es correlacionen amb l'impacte del programa?*

3.2.3.2. Qui ha de participar en l'avaluació?

L'avaluació requereix dos tipus d'actors: els executors i els participants. L'execució de l'avaluació variarà segons s'opti per una avaluació externa o interna. És aconsellable que el PLINCS disposi d'un sistema d'avaluació mixta, que inclogui un mecanisme intern d'avaluació continuada i una avaluació externa, perquè totes dues tenen avantatges i inconvenients, i el model mixt permet minimitzar els inconvenients.

- 1) **Avaluació interna:** efectuada per membres o personal de la mateixa organització. D'acord amb el model presentat, correspondria a l'equip tècnic. El principal inconve-

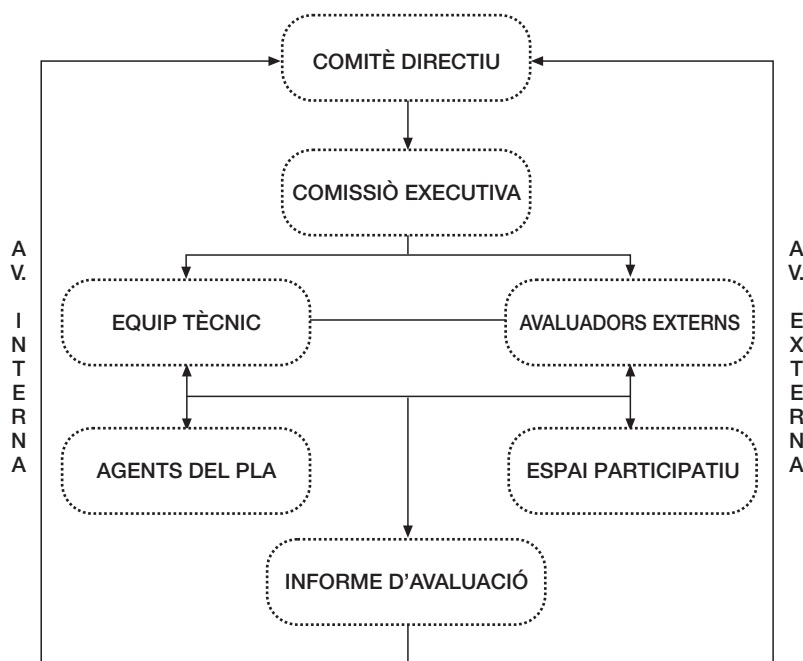
nient és que les diferents organitzacions implicades li donin el mateix valor i li reconeixin autoritat, el que pot significar certes dificultats per a la recollida de la informació. L'avantatge, per contra, és l'alt grau de coneixement del funcionament de l'organització i del Pla. A més, pot facilitar la implementació de canvis o modificacions o pot paralitzar els canvis si amenacen el conjunt de l'organització o d'alguns membres.

- 2) **Avaluació externa:** l'efectuen organismes externs, empreses dedicades a aquests tipus d'avaluació. El principal inconvenient és que els avaluadors externs han de tenir accés a la informació per tenir un alt grau de coneixement i, per tant, requereixen de la cooperació de tota l'organització. Els principals avantatges són que la condició d'expert els pot acreditar i afavorir el seu treball i que la seva anàlisi pot oferir més garanties de fiabilitat i objectivitat i, en conseqüència, més impacte.

En el disseny de l'avaluació s'ha de preveure els actors que s'han d'implicar en aquesta fase. De tota manera, seguint la lògica de la metodologia participativa, cal facilitar que tots els membres dels diferents òrgans i grups de treball puguin participar en aquesta fase perquè és un exemple de transparència i ajuda a incrementar els vincles amb el PLINCS.

Partint d'aquesta premissa, caldrà decidir quin nivell d'implicació hauran de tenir els diferents actors en els diferents models d'avaluació.

Figura 18. Actors de l'avaluació



Font: Elaboració pròpia

Com es pot veure en la figura 18, el Comitè Directiu és el que impulsa, d'acord amb la planificació, el procés d'avaluació i decideix quin dels models serà el més adient, intern o extern. En principi, les avaluacions internes es centraran en la informació proporcionada pels agents del Pla i les avaluacions externes seran més àmplies i comportaran la creació d'un espai participatiu on, a més dels agents del Pla, s'ampliï també a les persones vin-

culades directa i indirectament en les accions del Pla. El producte final, independentment del model, serà un *informe d'avaluació* que serà remès al comitè directiu per a què prengui les decisions necessàries per a millorar els resultats de l'avaluació.

3.2.3.3. Com es vol avaluar?

L'avaluació i el seguiment han de permetre un procés de reflexió, debat i millora constant del Pla. D'aquesta manera, es completa el circuit que posa en relació la diagnòsi-acció-avaluació, una espiral que es retroalimenta i que torna a començar incorporant els elements d'aprenentatge adquirits.

La poca tradició en temes d'avaluació de polítiques públiques, juntament amb el fet que els Plans d'inclusió social són instruments relativament recents, obliga a la innovació.

L'avaluació mesura els graus d'assoliment dels objectius establerts pel Pla. Igual que en el moment del diagnòstic, caldrà tenir en compte que podem disposar tant de dades quantitatives, en forma d'indicadors concrets, com de dades qualitatives, que recullen les opinions i visions de les persones participants.

A l'hora d'avaluar un PLINCS cal tenir en compte alguns pressupòsits de partida:

- És important que l'avaluació es basi en els veritables resultats finals o *outcomes* del PLINCS (és a dir, en l'impacte final de les accions). Si bé les mesures d'esforç (com ara els diners invertits) o els resultats intermedis (com ara el número d'usuaris d'un servei) són informació útil en el conjunt de l'avaluació, és important que s'arribi a conèixer l'impacte global sobre el municipi.
- Els resultats esperats de les diferents activitats incloses en un PLINCS requereixen una definició que, a vegades, no és evident i que implica una reflexió a fons sobre quin és l'impacte real de les accions previstes i si aquestes donen resposta als objectius plantejats.

Com hem dit, l'avaluació dels resultats d'un PLINCS ha d'incloure una combinació d'eines quantitatives i qualitatives.

- En el cas de l'avaluació *quantitativa*, mesurar l'impacte d'un PLINCS implica definir conceptualment quins són els resultats finals i la manera de mesurar-los. Per exemple, la inclusió relacional de les persones grans pot ser un objectiu conceptual, però avaluar-lo implica utilitzar un *indicador* tan específic com la «mitjana de contactes setmanals amb familiars entre les persones majors de 75 anys que viuen soles.»
- Sovint, per a cadascun dels *outcomes* d'interès hi ha un seguit d'indicadors de procés i d'impacte possibles. Caldrà escollir aquell que aportï la informació de forma més adequada i, no podem oblidar-ho, de la manera més econòmica possible.
- A més, l'avaluació ha de contemplar els indicadors recollits en el diagnòstic inicial per poder comprovar si les situacions i processos d'exclusió es mantenen o canvien i en quina direcció.

Els principals avantatges dels mecanismes qualitatius rau en què permeten obtenir una anàlisi més integrada, complexa, plural i profunda de l'evolució dels problemes, basada

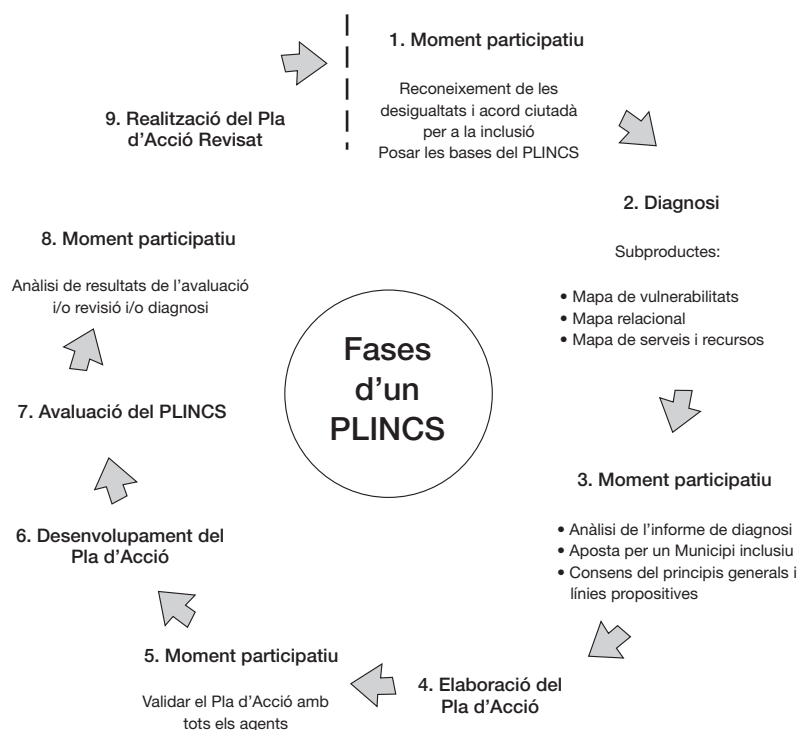
en el contacte directe amb les persones que els pateixen o els coneixen. Per contra, els mecanismes quantitativs són més fàcils de sistematitzar, tenen una major representativitat estadística i una major comparabilitat entre observacions de diferents llocs o moments que els mètodes qualitativs.

I després de l'avaluació...?

L'avaluació no és un producte acabat que tingui sentit per ell mateix, sinó que –tal com ja hem anunciat al principi d'aquest apartat– és un instrument per a la millora, el seguiment i la revisió del Pla. L'avaluació continuada durant el procés d'implementació del Pla ha de servir per treure conclusions sobre l'eficàcia i l'eficiència de les mesures dissenyades i executades. I, en base a aquestes conclusions, caldrà redefinir algunes actuacions, programes, serveis o fins i tot processos del propi pla.

Per finalitzar, el gràfic següent sintetitza les diferents fases d'elaboració d'un PLINCS, amb els diferents moments participatius que requereix.

Figura 19. Fases de l'elaboració d'un PLINCS



Font: Elaboració pròpia

10 accions clau per impulsar un Pla Local d'Inclusió Social

Els Plans Locals d'Inclusió Social són un instrument que ajuda a definir el model de ciutat desitjat, els valors que el sustenten, a concretar accions i a establir les complicitats necessàries entre l'administració i la ciutadania per construir la ciutat que volem. Els Plans mobilitzen la ciutadania a partir de propostes i compromisos permanents, dinàmics i compartits.

Per a assolir aquests objectius és important tenir en compte les idees clau, contingudes en la Guia Metodològica, i que ressaltem a continuació:

1. Dissenyar el tipus de municipi que volem tenir i apostar-hi políticament i presupostàriament.
2. Avançar cap a les noves lògiques polítiques i noves formes de gestió d'un govern local relacional.
3. Partir del reconeixement dels punts febles en la cohesió social i la igualtat que es donen en el municipi, conèixer les seves formes d'expressió i els col·lectius més afectats.
4. Reconèixer i posar en valor totes les actuacions que es duen a terme en el municipi en matèria d'inclusió social.
5. Elaborar una diagnosi que identifiqui el punt inicial i dissenyar eines que permetin valorar l'evolució d'aquesta situació durant la implementació del Pla.
6. Disseny del Pla i les estratègies d'implementació.
7. Incorporar la participació, la corresponsabilització i l'acció comunitària dels diferents agents que operen al territori en totes les fases del Pla.
8. Dur a terme actuacions integrals que incorporin un fort compromís en la transversalitat i el treball en xarxa.
9. Dissenyar una organització adequada per a la consecució dels objectius i que garanteixi la participació i la corresponsabilitat.
10. Incorporar l'avaluació del procés, dels resultats i de l'impacte com a garantia de la qualitat del Pla.

Bibliografia

- AA.VV. (1999) Les desigualtats socials a Catalunya. Fundació J.Bofill, Barcelona
- Adelantado, J (ed) (2000) Cambios en el estado de bienestar. Icària, Barcelona
- Adelantado, J. Jiménez, A (2002) «Las políticas autonómicas de servicios sociales», en Gallego, Gomà, Subirats (2002) Políticas sociales y descentralización en España. Tecnos—UPF, Madrid
- Baldwin, P.(1993) The politics of social solidarity. Cambridge University Press, Cambridge
- Barnes, M. et.al. (2002) Poverty and social exclusion in Europe. Edward Elgar, UK
- Bazaga, I. Ramos, JA. Tamayo, M. (2000) Pobreza y desigualdad en España: enfoques, fuentes y acción pública. Monográfico de la Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. N.2
- Beck, U (2002) Individualization. Sage, Londres
- Blanco I, Gomà, R (2002) Gobiernos locales y redes participativas. Ariel, Barcelona
- Castel, R., (1995) Les metamorphoses de la question sociale, Gallimard
- Castells, M (1999) La era de la información. Alianza Editorial, Madrid
- CES (1997) La pobreza y la exclusión social en España. Madrid, CES.
- Edis (1998) Las condiciones de vida de la población pobre en España. Foessa, Madrid
- Eurostat (1994) Panel de los hogares de la Unión Europea. UE, Bruselas
- Fresno, J. M. (coord.). *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local*. Cuaderno europeo 4. Fundación Luís Vives, Madrid, 2007.
- Gallego, R Gomà, R Subirats, J (2002) Políticas sociales y descentralización en España. Tecnos—UPF, Madrid
- Geddens, M Benington, J. (2002) Local partnerships and social exclusion in the EU. Routledge, Londres
- Gil, F. (2002) La exclusión social. Barcelona, Ariel
- Gomà, R. Subirats, J. (1998) Políticas públicas en España. Ariel, Barcelona
- Gomà, R. Subirats, J. (2001) Govern i polítiques públiques a Catalunya. UAB/UB, Barcelona
- Hooghe, L (1996) Cohesion policy and European Integration. Clarendon Press, Oxford Janosky T. (1998) Citizenship and civil society. CUP, Cambridge.
- Kautto, M. (2001) Nordic welfare states in the EU context. Routledge, Londres
- Kickert, J. Et.al. (1997) Managing complex networks. Sage, Londres
- Kleinman, M. Et.al. (1998) European integration and housing policy. Routledge, Londres
- Kleinman, M. (2002) A European welfare state ?. Palgrave, UK
- Kronauer, M. Exklusion. *Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Campus Verlag, Frankfurt/Main, 2002.
- Lenoir, R. (1974) *Les Exclus. Un français sur dix*. Paris : Le Seuil.
- Levitas, R. (1998) The inclusive society ?. Macmillan, Londres
- Lewis, J. (1998) Gender, social care and welfare state restructuring in Europe. Ashgate, UK
- Littlewood, P. (1999) Social exclusion in Europe. Ashgate, UK.

- Mingione, E.(1996) Urban poverty and the underclass. Blackwell, Oxford. Descentralización en España. Tecnos—UPF, Madrid
- OCDE (1999) Social expenditure database. OCDE, París
- Österle, A (2001) Equity choices and long term care policies in Europe. Ashgate, UK
- Percy Smith, J (2000) Policy responses to social exclusion. Open University Press, Londres
- Pierson J. (2002) Tackling social exclusion. Routledge, Londres
- Raventós, D. (1999) El derecho a la existencia. Ariel, Barcelona
- Raventós, D (2001) La renta básica. Ariel, Barcelona
- Saraceno, Ch (2002) Social assistance dynamics in Europe. Bristol, The Policy Press.
- Serrano, A. (1998) ¿Pobres o excluidos?. El Ingreso madrileño de Integración en perspectiva comparada. Madrid, Fundación Argentinaria.
- Subirats, J. (2005) «14 puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas»
- Tezanos, JF. (1999) Tendencias en desigualdad y exclusión social. Madrid, Sistema

Plans d'inclusió estatals, autonòmics i locals

- I Plan Nacional para la Inclusion Social del Reino de España
- II Plan Nacional para la Inclusion Social del Reino de España
- III Plan Nacional para la Inclusion Social del Reino de España
- IV Plan Nacional para la Inclusion Social del Reino de España
- Pla d'Acció per a la Inclusió i la Cohesió Social a Catalunya (2006 – 2008)
- Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social
- Programa pel Desenvolupament de Plans Locals per a la Inclusió Social, 2006, Departament de Benestar i Família
- Santa Coloma de Gramenet (2004) Programa Local contra l'Exclusió Social
- Barcelona Inclusiva 2005—2010: Pla Municipal per a la Inclusió Social
- Mataró: Pla de Promoció Social 2006—2010.

Webs d'interès

- Institut d'Estadística de Catalunya: www.idescat.net
- Instituto Nacional de Estadística: www.ine.es
- EUROSTAT: www.europa.eu.int/comm/eurostat/
- Social Exclusion Unit: www.socialexclusion.gov.uk/
- Center for Analysis of Social Exclusion: <http://sticerd.lse.ac.uk/case/>
- Pla de Govern de la Generalitat de Catalunya 2007-2010: http://www.gencat.net/pladegovern/cat/2007_2010/eix_1.pdf
- Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya: <http://www.portalsocial.net/DBS/a/materials/portada/ambits/es/inclusio/presentacio2.htm>
- Programa Local contra l'Exclusió Social (PLES): <http://www.grame.net/principal/lajuntament/serveis/serveis-socials/pla-local-per-la-inclusio-social.html>
- Pla Municipal per a la Inclusió Social 2005-2010: <http://w3.bcn.es/fixters/ajuntament/plainclusidp21102004.220.833.pdf>
- Pla de Promoció Social 2006-2010: <http://www.mataro.org/ajuntament/publicoc/pdsim/PlaPromocioMataro.pdf>
- Pla d'Acció del Pla d'inclusió de Cork 2004. (*Social Inclusion Action Plan 2004 Cork*): http://www.corkcitycouncil.com/ourservices/communityenterprise/socialinclusionunit/si_action-plan.pdf

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Documents de Treball** facilita als agents del món local documentació actualitzada per contribuir a la millora de la gestió de les polítiques públiques locals.

L'objectiu d'aquesta publicació és oferir pautes metodològiques per a l'elaboració de plans locals d'inclusió social. Es presenten les fases que ha de tenir el pla, els agents que hi han d'intervenir i la seva estructura organitzativa.

A la vegada, s'aporten elements de reflexió al voltant del paper del món local en el foment de la inclusió social i entorn la necessitat de dotar-se d'instruments que facin més eficaces les intervencions davant dels processos d'exclusió.

Diputació de Barcelona
Àrea de Benestar Social
Edifici Serradell-Recinte Mundet
Passeig Vall d'Hebron, 171
08035 Barcelona
Tel. 934 022 470
a.benestars@diba.cat
www.diba.cat/servsocials/

