

La Dinámica partenarial a Girona.

**Una experiencia local desde una perspectiva
Europea**

La Dinámica partenarial a Girona. : Una experiencia local desde una perspectiva Europea

Copyright © 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 por Gabinet d'Estudis Socials S.C.C.L.

Derechos reservados

Este material se puede distribuir solamente conforme a los términos y las condiciones que se disponen en la Open Publication License, v1.1

La distribución de versiones sustantivamente modificadas de este documento está prohibida sin el permiso explícito del autor(es).

La distribución del trabajo o derivados en cualquier forma (de papel) estándar de libro, está prohibida a menos que el permiso anterior se obtenga del propietario de los derechos reservados.

This material may be distributed only subject to the terms and conditions set forth in the Open Publication License, v1.1 or later.

Distribution of substantively modified versions of this document is prohibited without the explicit permission of the copyright holder

Distribution of the work or derivative of the work in any standard (paper) book form is prohibited unless prior permission is obtained from the copyright holder

Tabla de contenidos

La Dinámica partenarial a Girona.....	i
1. EL PARTENARIADO EN EL ÁMBITO EUROPEO: CONSIDERACIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES	1
1.1. LA DIVERSIDAD EUROPEA A TRAVÉS DE LA PALABRA Y SU SIGNIFICACIÓN.....	1
1.2. INNOVACIÓN Y AUGE DEL PARTENARIADO	3
1.3. EL PARTENARIADO COMO ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN	5
2. EL PARTENARIADO EN ESPAÑA: UNA REALIDAD SIN NOMBRE PROPIO	7
2.1. Los contornos hispánicos del partenariado	7
2.2. Orígenes del partenariado social	9
2.3. El contexto institucional y socio-económico	11
2.3.1. Una compleja distribución de competencias ¹¹	11
2.3.2. Un largo debate: Público y privado	12
2.3.3. Un debate emergente: la relación entre lo económico y lo social	14
2.3.4. Pobreza, exclusión y cohesión social	17
2.3.5. Las estrategias contra la pobreza. Rentas mínimas, Planes regionales y acciones locales	18
2.4. El papel de los actores.....	22
3. EL PARTENARIADO EN GIRONA: EL PROYECTO ONYAR EST	26
3.1. La descripción del proceso.....	26
3.1.1. El contexto.....	26
3.1.2. El partenariado: una nueva realidad	28
3.1.3. Dinámica partenarial	32
3.1.4. Relaciones entre el programa y el partenariado	34
3.1.5. Impactos y resultados	36
3.2. Reflexiones en torno al modelo partenarial de Onyar Est.....	38
3.2.1. El valor añadido europeo: elemento legitimador.	39
3.2.2. La dimensión local del proyecto: identidad y fluidez.....	40
3.2.3. Liderazgo y participación: un delicado equilibrio.....	42
3.2.4. Los actores implicados: la superación de lo social.....	44
3.2.5. El partenariado transnacional: convertir un tributo en atributo.	46
3.2.6. La estrategia del partenariado territorial: integrar acciones.	49

La Dinámica partenarial a Girona

El partenariado fue uno de los tres principios del III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, que, entre 1989 y 1994, se desarrolló en alrededor de cuarenta proyectos a lo largo de la Unión Europea. Los otros dos principios, el de la multidimensionalidad y el de la participación, o son una caracterización de la pobreza y la exclusión o una exigencia que se recoge en otros programas europeos nota a pie de página. Pero el hecho de dedicar el presente volumen al partenariado tiene relación, fundamentalmente, con la gran importancia que está adquiriendo en las políticas sociales europeas, a lo que ha contribuido en no poca medida la experiencia desarrollada por el programa Pobreza 3 y los proyectos que en él participaron.

Uno de estos proyectos fue el de Onyar Est, presentado por el ayuntamiento de Girona. Onyar Est hundía sus raíces en un proyecto previo llevado a cabo en el marco de Pobreza 2 y que planteaba procesos de inserción familiar en los barrios que acumulaban los mayores índices de pobreza y exclusión. La incorporación de los principios del programa europeo supusieron un reto que fue asumido activamente por el proyecto de Girona. Más concretamente, el principio del partenariado fue experimentado a diversos niveles: transnacional (a través de contactos, encuentros y seminarios con proyectos de otros países), a nivel de ciudad (Comité Directivo) y de barriada (partenariados territoriales).

La presente publicación realiza una incursión conceptual en el partenariado, analizando su significado y contenido, así como del contexto en el que se desarrolla en el terreno de la lucha contra la exclusión social, tanto a nivel europeo como del Estado español, para finalizar en un análisis del modelo de partenariado ensayado por el proyecto Onyar Est.

Capítulo 1. EL PARTENARIADO EN EL ÁMBITO EUROPEO: CONSIDERACIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

1.1. LA DIVERSIDAD EUROPEA A TRAVÉS DE LA PALABRA Y SU SIGNIFICACIÓN

Las palabras que se utilizan para el diálogo, en este caso el diálogo social europeo, no son neutras, teniendo implícitos que remiten a tradiciones culturales e ideológicas. Además a menudo son polisémicas. Es decir, tienen diferentes significados, que se multiplican en la traducción a las diversas lenguas. Este es el caso del partenariado.

Parece bastante claro que "" empieza a ser utilizado en la Inglaterra del siglo XIV en el sentido de asociado a alguien o como "partaker" (el que toma parte). Dos siglos más tarde, su uso es más frecuente y en el siglo diecisiete se amplía al terreno deportivo. Etimológicamente, proviene de la yuxtaposición de "part" i "parcener" (término obsoleto actualmente, pero que se utilizaba en el siglo XIII en el mismo sentido que). Mientras que "partaker", que proviene del siglo XIV, encuentra su raíz en la palabra latina "particeps", que nos remite a la idea de participación. En esta tradición, "partenaire" sería el que tiene o forma parte de algo mayor, lo que lleva inherente la noción de división, de partes de un todo.

Cabría distinguir esta tradición cultural de la tradición helénica, donde se utiliza la palabra "hetairos". Tanto ésta como "hetaireia" (partenariado) provienen de la misma raíz "etes", cuyo significado es la comunión y unión del que pertenece a la misma tribu y que después es el ciudadano. En la concepción helénica de la politeia hay comunidad, unión, entre gobernantes y gobernados por cuanto los primeros no pueden tomar decisiones sin el consentimiento de los segundos y éstos no pueden ir más allá del interés común.

El término griego "hetaireia", que ya aparece en Homero, designa al que pertenece a algo junto a otros y se utiliza en varios sentidos: el amigo genuino, el que sigue a un jefe, los camaradas de armas, el miembro de una fracción de un grupo conspirador, el compañero de mesa, el asociado, el discípulo de un maestro filosófico o religioso. Menos frecuente es el sentido de amante, aunque para los autores áticos la mujer "hetaira" es la compañera que no es la mujer legal. Estas relaciones de amistad, compañerismo y solidaridad son protegidas por el Dios "Jupiter Hetaireios", al que se consagran determinados templos "hetaireideia", donde se cultiva el partenariado. El Programa Pobreza 3 sería de alguna manera un "hetaireideia" civil.

La palabra "" y la posibilidad que el *inglés* tiene, añadiendo el sufijo "ship", de formar una noción más global, un sustantivo más abstracto, "ship", ha hecho un largo camino. La definición que hace el Diccionario de Oxford es "one who shares with another or others in some activity, specially in a business firm where he shares risks and profits; either of two dancing together or playing tennis or cards, etc, on the

Capítulo 1. EL PARTENARIADO EN EL ÁMBITO EUROPEO: CONSIDERACIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

same side". En *francés*, el Petit Robert sitúa el origen de "partenaire" en 1784 y le otorga varios sentidos: el de alianza contra otros jugadores; el de asociación a otro para bailar, para el deporte y aun para el ejercicio profesional; el de compartir una conversación, unas relaciones sexuales e incluso el de un país con el que otro tiene unas relaciones de intercambio. Pero no acepta la palabra "partenariat", que, de todos modos, es ampliamente utilizada en los países francófonos.

Parece que la inclusión de nuevas palabras sea más fácil en *italiano*, donde el nuevo diccionario Garzanti incluye "'": "chi fa coppia con altri in una gara o partita, in una rappresentazione teatrale; chi fa coppia in un rapporto amoroso; un alleato, collaboratore (detto di stati o anche di partiti o gruppi politici)", así como "partnership". En *portugués* (parceiro), la definición de esta palabra es "consorcio, companheiro, conjuge; parceiro no jogo, par no dança; socio comanditario; associar, associar-se com". La de "partnership" sería "associacao, sociedade, regra de companhia".

El alemán utiliza "" y, como el inglés, construye el sustantivo "partnerschaft", pero su significación se diversificaría geográficamente. En la práctica de la República Federal, su uso se refiere más a la idea de asociación y consorcio en el área privada y económica, y tendría una plasmación en el mundo laboral a través de las relaciones entre empresarios y trabajadores en los comités de empresa. Mientras que en los nuevos lands, la significación más frecuente estaría ligada a las nociones de hermandad, comunidad, amistad, asociación, unión e incluso de padrinzgo y ahijamiento.

Por fin, los diccionarios de la lengua *castellana* no admiten ni las palabras inglesas ni su castellanización posible como partenariado, aunque el Pequeño Espasa recoge el término "partenaire" como un galicismo que equivale a compañero, pareja. Lo que no quiere decir que, como en otros países, no existan otros términos que vayan en un sentido parecido: asociación, interlocución, cooperación, colaboración, coordinación, participación, mancomunación, codecisión, concertación. Las similitudes y diferencias entre estos términos y el de partenariado serán tratadas en el capítulo 2.

Existe una palabra, aparcerero y su derivada aparcería, que en cierto modo se asemeja a la utilizada por nuestros vecinos portugueses, en el sentido de compartir el trabajo y que daría una definición del estilo de quién tiene un acuerdo con otro para trabajar una propiedad. En *atalán* desaparece la letra "a" y ello da "parcer" y "parceria" que es definido en la última edición del diccionario de esta lengua como "la persona que toma o arrienda la tierra a partes" y como "trato de quien va a la parte en algún negocio".

Así pues, a través de esta excursión semántica y significativa alrededor de la palabra partenariado, se puede ver cómo la diversidad y la riqueza de Europa tendrían dos grandes raíces, helénica y latina, que se plasman en el mundo anglosajón, que reinventa nuevos significados y los relanza a los otros países, en los cuales y en cada uno a su manera, se le da unos contenidos parecidos y distintos. En esta perspectiva, se puede sintetizar recordando que en inglés el partenariado está más ligado a una concepción mercantil y deportiva; que en portugués tiene un acento asociativo y de trabajo común; que en italiano se conecta con la dimensión lúdica y política, y que en francés se conjuga también con lo lúdico-amoroso y lo estratégico.

En el trayecto que retorna el concepto de partenariado del Norte hacia el Sur, parecería que Bélgica juega un papel de placa giratoria en términos cronológicos. Ya que su uso era totalmente corriente en el mundo anglosajón en las décadas de los setenta y ochenta, centrado sobre todo en su versión comercial, mientras que sería a la mitad de la década de los ochenta cuando en Bélgica y quizás también en Francia, esta

palabra utilizada para designar la cooperación con los países del tercer mundo habría ido adquiriendo un contenido más social.

Quizás cabe añadir que, más allá de las excursiones semánticas y etimológicas, si hay que construir una Europa social, también hay que hacerlo a partir de la elaboración de su propia terminología, lenguaje y códigos, en la que el respeto a cada identidad lingüística sea una condición para el enriquecimiento mutuo de una nueva cultura de lo social. En cualquier caso, aunque sea desconocida en algunos países, sea más corriente en otros o sea utilizada en varios sentidos en los de más allá, esta palabra y su significación se están imponiendo en la práctica habitual. Su polivalencia y su carácter difuso y un poco mágico contribuyen a ello. Ya que es innegable que puede tener una dimensión económica y otra social, o mejor, que puede ser un puente entre las dos. No se la pueda comprender fuera del contexto político y es utilizada en el campo cultural. Por otro lado, es citada como un principio y un valor e incluso como un instrumento; se la presenta como una opción estratégica y puede ser utilizada tácticamente. Para unos es un fin, para otros es un medio. Se la propugna y se la defiende desde una gran variedad de posiciones políticas e ideológicas y cada uno la reclama como propia. Por ello y por su relativa novedad se propone una delimitación inicial.

Una primera definición general y acumulativa del partenariado podría ser: *"aquel proceso por el que dos o más agentes de naturaleza distinta y sin que pierdan su especificidad, se ponen de acuerdo para realizar algo en un tiempo determinado, que es más que la suma de ellos, o que cada uno solo no podrían hacer o que es distinto de lo que ya hacen, implicando riesgos y beneficios que comparten"*.

¿Es el partenariado una idea nueva e innovadora? ¿Cuáles son las razones que explican su auge?

1.2. INNOVACIÓN Y AUGE DEL PARTENARIADO

Aunque la palabra y la idea del partenariado se está extendiendo actualmente e incluso se puede decir que está de moda, no por ello hay que ignorar que sería posible encontrar una gran cantidad de ejemplos que se inscriben en la historia europea. Ejemplos más institucionales o más informales, más conectados con la realidad económica y empresarial o con la práctica político-cultural. Pero quizás sea más interesante recoger a partir de algunas experiencias partenariales en el campo social que en éste la noción de partenariado se enriquece cuando existe una mancomunidad de voluntades y una diversidad de actores, pero con una intencionalidad de ayuda entre ellos o dirigida hacia terceros que se encuentran en una situación de desventaja o de carencia. También se da un territorio común, una organización y coordinación de diversos recursos en una estrategia plural de intervención diseñada y aplicada simbióticamente. Y todo ello en función de unos objetivos que van más allá de la estricta dimensión económica, obligando a reestructurar las relaciones entre los actores y el conjunto de la sociedad.

Así concebido, el partenariado es a la vez viejo y nuevo, pero es, no sin contradicciones, sobre todo innovador, porque responde a unos procesos, a unas razones de fondo actuales y en cierta medida distintos de los anteriores. ¿Cuáles son estos retos y estas respuestas que el partenariado aporta?

A. En los últimos tiempos, la sociedad cada vez se organiza *más corporativamente*, siendo las grandes organizaciones las que se convierten en las mediadoras de la representación colectiva. Al mismo tiempo,

se asiste a un *aislamiento* de los individuos y los grupos pequeños.

El partenariado puede ser, por un lado, una forma de concebir las relaciones-puente entre estas corporaciones (organizaciones de empresarios, sindicatos, multinacionales, iglesias, etc...), lo que daría lugar a un partenariado *formalizado y por arriba*, y, por otro lado, una forma de romper el aislamiento, intentando recuperar los mecanismos de solidaridad y participación *por abajo* que han funcionado (sistemas comunales, concejiles, gremios, cofradías, autoayuda y heteroayuda, mutuas, cooperativas, etc...) en otras épocas y que continúan haciéndolo en determinadas circunstancias y lugares, para encontrar bases comunes de unas nuevas relaciones más humanas y solidarias que se vehiculan a través de un proyecto operativo. En este sentido, aparecería como una aceptación superadora de las diferencias, un "*saber estar con los otros*" en un diálogo que permite asumir y distribuir responsabilidades para una intervención posterior.

B. Es innegable que se asiste hoy a una *concentración del poder* y a una *distanciación* del mismo con respecto a los ciudadanos.

El partenariado sería aquí una forma de socializar la producción y la distribución del poder. Una nueva forma de "*reparto*", por el que las decisiones deben compartirse, implicando a la población y a sus expresiones más o menos organizadas en procesos amplios de interlocución. En este caso, el partenariado tomaría un valor *participativo y pedagógico*, por el que se obligaría a una negociación, conflictiva y/o funcional, entre diferentes partes para diseñar e intervenir socialmente.

Podría distinguirse un modelo más tradicional en el que una instancia invitaba a colaborar a otras. La que invitaba fijaba con quién se colaboraba, a quién se ayudaba, cómo se intervenía. Los invitados podían implicarse desde una colaboración desinteresada hasta una participación en los beneficios, pero siempre como alguien ajeno a las decisiones estratégicas. Se era comensal pero no se decidía qué se comía ni cuándo ni con quién. Una concepción innovadora del partenariado consistiría en ser todos a la vez *anfitriones y comensales*.

C. Un tercer reto es el que viene dado por la *creciente compartimentación* de los espacios políticos, económicos y sociales. Cada uno tiene su lógica, sus intereses, sus formas de legitimación y de realización. Muy a menudo, son tres vías paralelas que no se encuentran, se desconocen e incluso se acusan y critican mutuamente. Ultimamente se acrecienta el riesgo para el sector social de su residualidad y marginación con el creciente descompromiso del mundo económico y político.

En este sentido, el partenariado obliga a *tender puentes entre las tres dimensiones*, a crear espacios de interlocución, de decisión, que obliguen a superar los roles y los "clivages" convencionales y, conociéndose mejor, redefinir cuáles son las reglas de un juego posible entre ellas. En este nuevo juego a tres bandas, ningún jugador puede ir solo y las reglas deben ser compartidas. Si no, no puede jugarse ni hacer carambolas.

D. Con independencia de la adjetivación y valoración que se haga del *Estado del bienestar*, las formas que adoptará en los noventa no serán una repetición de las anteriores. Una parte del debate sobre el modelo social europeo está en saber dar una respuesta que no puede pasar por la desregulación privatizadora a ul-

tranza ni por una hegemonía total del sector público. Ni una ni la otra son opciones posibles ni deseables. En una perspectiva partenarial, ello conduce a un nuevo *marco de relaciones* entre la administración pública, la iniciativa social y las ONGs, las redes sociales primarias y la empresa privada. Las fórmulas mixtas, "inter pares", entre una multiplicidad de actores, donde interés general e interés particular se yuxtapongan, se equilibren y se compensen, parecen las más razonables y convenientes frente a la situación del estado del bienestar y de la protección social. No es un azar que se hable cada vez más de la economía social, del "privato sociale", de los "Community business", del "tiers secteur"... ¿No cabría volver a definir lo colectivo, el interés general, como suma de esfuerzos de lo público y lo privado?

E. Para conseguir este nuevo marco de relaciones, se necesitan *nuevas alianzas* y *nuevas estrategias*. Los agentes sociales, las grandes organizaciones, no pueden desconocer y distanciarse de las pequeñas y más informales que emergen, a menos de quedar vacías y convertirse en megaestructuras burocráticas. Asimismo, la expresión emergente de los movimientos sociales no puede ignorar que para alcanzar metas que van más allá de ellos mismos tienen que concitarse con los aparatos más consolidados. Eso sí, sin que por ello cada uno pierda su autonomía y su especificidad. Desde esta perspectiva, el partenariado sería *el momento y espacio para poner a prueba* y avanzar en estos compromisos sucesivos, aprovechando la ocasión para modificar las formas más jerárquicas y prepotentes de ser y de actuar.

F. Este conjunto de procesos no sólo se dan a escala local o en ámbitos reducidos sino que cada vez es mayor *la dimensión y el número de ámbitos de decisión*, de competencias, de funciones. La Unión Europea, actual y futura, es un buen ejemplo de ello. De ahí la necesidad de descentralizar, de aplicar el principio de subsidiariedad con respecto a unas decisiones que tienen el riesgo de alejarse cada vez más de la vida cotidiana. Alejamiento que tiende a deslegitimar a los órganos más centrales.

Por ello, el partenariado puede ser una forma de *acercamiento de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba*, de lo local a lo europeo y viceversa. Este es, por ejemplo, uno de los sentidos que se le ha dado al FORUM de la Política Social Europea en España. Este acercamiento de los ámbitos pasa por crear un flujo informativo que alimente todos los eslabones de la cadena comunicacional y de decisiones. Flujo interno y externo que es la base para que en cualquier lugar de la geografía europea se conozcan las decisiones que se toman en Bruselas y para que en esta capital no se decida sin evaluar las consecuencias y el impacto sobre las situaciones más lejanas. Un partenariado innovador demanda no sólo la conjunción de los diversos ámbitos geográficos, sino también la creación de circuitos informativos más transparentes, más rápidos, más masivos y sensibles que atraviesen estos ámbitos.

Estos son algunos de los retos generales frente a los cuales el partenariado no sólo puede ser una respuesta nueva, sino también innovadora. Pero, ¿qué puede aportar más específicamente en la perspectiva de la lucha contra la pobreza y la exclusión?

1.3. EL PARTENARIADO COMO ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

Cada vez es más evidente que la división de la sociedad entre los que tienen protección social y trabajo; los que tienen lo primero y carecen de lo segundo; y los que no tienen ni lo uno ni lo otro, es mayor. Una

sociedad cada vez más dual y/o que funciona con tres, cuatro velocidades y rompe los lazos de solidaridad social ("liens sociales"), no presagia nada positivo... a menos de querer volver al individualismo y la competitividad más exacerbados y salvajes.

Todo el mundo reconoce que la pobreza y la exclusión son plurales en sus causas, pluridimensionales como fenómeno, afectando acumulativamente a personas, colectivos y áreas. Igualmente, se está de acuerdo que obedecen a la vez a una falta de recursos materiales y económicos, pero también a una desigualdad de los mecanismos productores y de distribución de la riqueza y a una separación de los centros de poder político, cultural, institucional. La pobreza y la exclusión no son sólo fenómenos individuales, sino estructurales que se inscriben en un determinado contexto socio-económico. Contexto cada vez más interdependiente, complejo y cambiante.

Frente a ello, el partenariado no es ni puede ser la panacea, el principio estratégico mágico que puede resolver todos los problemas. Pero, en primer lugar, puede ser un reconocimiento de la responsabilidad institucional y global, de todos los actores, en la lucha contra la precariedad y la exclusión. En segundo lugar, ofrece la posibilidad de romper los mecanismos tradicionales de la política social, de su compartimentación, de su paternalismo y jerarquización, de su simplificación y de su lentitud. En tercer lugar, da la oportunidad de expresión, a la vez, de las necesidades y demandas emergentes y de las nuevas afinidades colectivas y de las formas que aparecen de entender y hacer en el campo social. Lo cualitativo, el valor de lo local, las relaciones interpersonales, el compromiso puntual y pragmático, el voluntariado social, un sentido diverso de la comunidad, junto a la ebullición de las asociaciones voluntarias, los FORUMs, "les entreprises d'insertion", "le cooperative sociale e di solidarieta", las redes-agencias de inserción, etc,... son ejemplos todos ellos que establecen un partenariado interno distinto y que retejen el tejido social exterior. Visto así, el partenariado podría ser a la vez una ocasión para construir un contrato social para el año dos mil, en el que la voz de los más excluidos estuviese presente y una nueva forma de entender las relaciones humanas en el seno de las organizaciones y de los servicios, introduciendo frente a la racionalidad taylorista otro tipo de gestión más flexible, paritaria y consensuada.

En cuarto lugar, el partenariado es la conjunción de los diferentes actores (los más excluidos, los voluntarios y sus organizaciones, los profesionales, los políticos, la administración pública, los sindicatos, los empresarios, los ciudadanos, etc...), de las diversas dimensiones (social, económica, política), de los sectores (educativo, sanitario, vivienda, etc...), alrededor de planes integrales de desarrollo de los recursos existentes en un territorio.

En quinto lugar, y en términos de actuación de los proyectos, el partenariado salvaguarda la transversabilidad de las acciones, su horizontalidad territorial, atrae y multiplica los recursos humanos y financieros provenientes de una variedad de instancias y fuentes exteriores. Con la presencia de varios actores se garantiza una mayor flexibilidad para identificar y responder a las circunstancias locales complejas y cambiantes. Y aunque estos actores tengan intereses y objetivos distintos, el partenariado les puede obligar a ceder en los que sean contradictorios y avanzar en los comunes, al mismo tiempo que, al movilizarlos, aumenta el impacto del proyecto hacia ámbitos territoriales más amplios y diversos. El partenariado puede también obligarles a cambiar actitudes, objetivos y modos de organización tradicionales, aceptando e incorporando formas innovadoras de participación e intervención. De esta forma, el partenariado se transforma en un principio operativo, en una estrategia en la lucha contra la exclusión y la pobreza.

Capítulo 2. EL PARTENARIADO EN ESPAÑA: UNA REALIDAD SIN NOMBRE PROPIO

2.1. Los contornos hispánicos del partenariado

Si una palabra es introducida en una lengua es porque añade un nuevo sentido que otras no tenían¹. Su utilidad consiste en designar un fenómeno o anteriormente inexistente o que emerge con características inéditas. Así, la emergencia de una política social europea va acompañada de creación/recreación de nuevos códigos lingüísticos. El partenariado forma parte de ellos. Por lo que delimitar y diferenciar esta palabra en la terminología comúnmente utilizada se convierte en la primera tarea, que pretende completar en los contornos hispánicos, la visión global europea descrita en el capítulo 1.

En la lengua castellana hay un buen número de palabras parecidas, que se acercan a la idea de partenariado: asociación, interlocución, cooperación, colaboración, coordinación, participación, mancomunación, codecisión, concertación,... Muchas de ellas forman parte del patrimonio usual de la intervención social (participación, cooperación, coordinación), otras de la vida cultural y política (asociación, interlocución, concertación).

El vocablo partenariado sería más que la interlocución, que implica diálogo pero no incluye acción posterior, y menos que participación, donde cada uno tiene "parte de la misma cosa". También sería distinto que coordinación, donde el compromiso de los actores es más ligero y tiene un carácter organizativo, por el que éstos se ordenan, o que colaboración, cuyo sentido no daría una implicación mutua fuerte.

Igualmente cabe establecer una cierta diferencia entre partenariado y mancomunidad. Ésta es definida como "asociar personas, fuerzas y caudales para un mismo fin. Corporación constituida por agrupación de municipios o provincias". Este último sentido responde a una práctica cada vez más frecuente en España, que consiste en que varias corporaciones locales ponen en común determinados servicios. La diferencia de matiz con el partenariado consistiría en que se trata de un acuerdo entre iguales, mientras que en el segundo se daría la posibilidad de coaliciones entre actores de naturaleza distinta.

Más difícil es la distinción entre partenariado y cooperación y asociación. Estrictamente, cooperar significa "trabajar juntamente con otro u otros para un mismo fin" y asociar "reunirse para algún fin". Pero en el lenguaje corriente tanto una como otra palabra comportan una ligazón formal, regulada legalmente, la de la cooperativa, la de la asociación. Así, el partenariado abarca la idea de cooperar y de reunirse para alcanzar una finalidad compartida, pero no necesariamente llevaría a adoptar un estatuto legal. Hasta qué punto el progreso del partenariado conduce a una fase de relaciones formalizadas y de éstas a una cristalización jurídica es por ahora una cuestión abierta. La cual conecta con la segunda tarea de deslinde del contorno conceptual del partenariado en España. O, dicho de otro modo, ¿cuáles son algunas de las condiciones básicas que explican que el partenariado adopte unas ciertas características específicas ahora y aquí? Y por lo tanto permitan reformular una idea de éste que tenga en cuenta estas condiciones.

Hasta cierto punto, el partenariado es un punto intermedio entre el conflicto y el consenso. Difícilmente es concebible un partenariado donde sólo haya antagonismo radicalizado y guerra abierta, e, igualmente, qué sentido puede tener cuando no hay un mínimo de divergencia de intereses, de valores y de lógicas organizativas y las partes se complementan totalmente o viven en armonía. Entre estos dos extremos hipotéticos, cualquier fórmula partenarial conlleva negociación y pacto.

Si ello es cierto, la sociedad española tiende hacia el primero de estos extremos. Históricamente se ha polarizado, económicamente entre un Norte más rico y un Sur más pobre; culturalmente, entre lenguas y culturas distantes (Galicia/Andalucía, Extremadura/ Catalunya,...) y políticamente. El centro geográfico, político y cultural tiende a desaparecer cuando no juega un papel absorbente o de despotismo. El Estado, anacrónico, relativamente escaso de recursos, e inclinado casi siempre hacia posiciones conservadoras si no totalitarias, ha sido incapaz de integrar a la gran mayoría de la población. Sólo en los últimos veinte años de vida democrática ha habido un proyecto modernizador, claro, pero no exento de contradicciones.

Ello se traduce a pequeña escala, donde, además, estas polarizaciones tienden a ser más rígidas como más cerrada es la sociedad local. Fenómenos como el caciquismo, el control familístico y patriarcal, la concentración del poder económico y social, dificultan, si no imposibilitan, los acuerdos entre los distintos agentes. A la propia sociedad civil le es difícil organizarse y expresarse como entidades autónomas. Se añaden a estas dificultades el que las organizaciones políticas también tienden a dicotomizar la arena política, a monopolizar su espacio y a comerse el del otro. Antropofagia e incluso crispación política, rigidez e intolerancia cultural, polarización socio-económica, son terrenos poco abonados para el florecimiento del partenariado como cultura del acuerdo, aunque sea puntual, para luchar contra la exclusión.²

Atención

El Proyecto Burgos-Montes de Oca, que se inicia con el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza y finaliza con el III Programa, es un ejemplo de las dificultades del partenariado. Éstas provienen de: 1) las expectativas en el inicio del proyecto, cuando se informa que éste distribuirá recursos monetarios, siguiendo la lógica de los Fondos Estructurales y no la de los programas experimentales, lo que provoca desilusión y desinterés de las instituciones locales; 2) ser una comarca rural, donde las organizaciones privadas tienen poca fuerza y la pobreza es difusa y afecta toda la comarca (envejecimiento, desertización, falta de equipamientos,...): Ello conlleva una debilidad de la participación civil y un desequilibrio en el Comité Director, así como una derivación hacia el desarrollo local; 3) la falta de identidad del conjunto de la comarca, que era el ámbito territorial de actuación del proyecto: los diferentes municipios estiraban hacia sí y acusaban al más importante de centralizar los recursos, el cual carecía de la fuerza para polarizar el desarrollo del conjunto; 4) la polarización social e ideológica, con una fuerte y a veces soterrada lucha política, con crispadas relaciones personales.

El Comité Director, en el que participaban la Asociación de Alcaldes, los sindicatos, las asociaciones vecinales, quiso formalizar las relaciones, formuló un reglamento interno y se encontró a menudo bloqueado en las decisiones a tomar. Pese a ello, el proyecto consiguió llevar a cabo algunas acciones partenariales en ámbitos menores y con colectivos específicos.

Otra clave que remite al substratum socio-antropológico del partenariado puede ser descrita recogiendo la clásica distinción entre Comunidad (*Gemeinschaft*) y Asociación (*Gesellschaft*)³ Aunque los dos modelos pueden combinarse y darse al mismo tiempo, esta distinción puede ser explicativa del tipo de partenariado más abundante en España.

Así, las relaciones propias de la Comunidad serían afectivas, pasionales,⁴ de "voluntad natural", y sus miembros se tratan como fines en sí mismos, mientras que las conductas asociativas serían racionales, estratégicas, instrumentales, más pragmáticas, con una mínima influencia de las creencias y valores últimos. Las primeras tendrían a ser más informales, las segundas más institucionales.

Desde esta perspectiva, el partenariado, en los países donde el modelo comunitario es más dominante sería un resultado relativamente natural de las relaciones familiares y de vecindaje. La mayor cohesión orgánica, alrededor de las personas o del territorio, se obtendría de los mecanismos de supervivencia (salud, trabajo,...), de reproducción, de defensa y protección. Las organizaciones formalizadas comunitarias tendrían menos peso, dado que es el conjunto de la Comunidad que se organiza.⁵ También como consecuencia, el partenariado sería más un proceso continuado de negociación y sólo se formalizaría excepcionalmente. La lucha contra las situaciones de pobreza y de exclusión sería más una obligación moral, de legitimación interna y de diferenciación externa de la Comunidad.

Mientras que el partenariado en el segundo modelo tendería a ser un esquema formal por el que las organizaciones, como partes separadas y autónomas, logran "agreements" alrededor de estrategias formalizadas que adecuan objetivos y medios.

Aunque en el conjunto de España⁶ sea posible encontrar situaciones que se corresponden a los dos modelos, parece que el primero explicaría mejor los procesos de partenariado que se dan, especialmente en el mundo rural, en áreas relativamente reducidas y en colectivos con altos grados de cohesión socio-económica y cultural.

2.2. Orígenes del partenariado social

En la lucha contra la pobreza y la exclusión, el partenariado puede ser enfocado como una virtud, es decir, como la capacidad de diferentes actores de llegar a acuerdos concretos para mejorar las condiciones de vida, o como una necesidad, es decir, que debido a la escasez de medios, éstos se mancomunan y se ordenan alrededor de proyectos específicos. También el partenariado puede ser un proceso por el que las cúspides de las organizaciones negocian y transmiten hacia abajo (*top/down*) los contenidos de los pactos, o el resultado de una presión que, surgiendo de los agentes más pegados al terreno, conduce a una dinámica de concertación y de mediación ascendente,⁷ e incluso, aunque más excepcionalmente, como un eje horizontal por el que diversos departamentos, áreas y servicios van más allá de una coordinación administrativa, elaborando y aplicando planes conjuntos de intervención. Todos estos supuestos se dan en la realidad española.

España está lejos de alcanzar los contenidos y las formas de los Estados del Bienestar de los países centrales o de los escandinavos.⁸ Ello significa que, a pesar de un aumento del gasto público social y de

las prestaciones, no se ha dado ni se da una hegemonía masiva de la administración pública en la gestión del campo social.

A pesar de un discurso de defensa del sector público, dominante en la década de los ochenta, el proceso descentralizador producto de la democratización, la imposibilidad de una total cobertura territorial y, a la vez, una demanda creciente, han obligado a la administración pública, en la década de los noventa, a ser más sensible a procesos de partenariado 1) entre los diversos ámbitos territoriales (Estado Central, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos); 2) de tipo horizontal, entre distintas áreas de un mismo nivel administrativo, y 3) con otros actores (mundo asociativo).

Tanto históricamente como en la actualidad, el peso y la influencia de la Iglesia Católica han sido y son considerables. Tanto, que puede afirmarse que, salvo excepciones ligadas a la filantropía civil, a las iniciativas populares y en determinados períodos (II República), su papel ha sido dominante en la acción caritativa y en las principales instituciones de tutela, control y amparo de los colectivos más débiles. La beneficencia pública, casi siempre supletoria de la iniciativa eclesiástica, se origina tardíamente con escasos recursos, centralizadamente, y tiene una incidencia muy restringida. Buena prueba de ello es el tardío inicio y desarrollo de los seguros sociales. Este protagonismo de las instituciones católicas, órdenes religiosas, fundaciones eclesiásticas, acción parroquial, organizaciones de matriz religiosa, se reafirma durante el franquismo. Pero en los años sesenta, la Iglesia española inicia su "aggiornamento", disminuyendo las actitudes más tradicionales de caridad individual y paternalismo, dando cabida a una mayor profesionalización y a la entrada de nuevas ideas como la promoción social, el desarrollo comunitario,... Así, bajo su manto tutelar, se inician experiencias locales de desarrollo social, nacen iniciativas y organizaciones conectadas con el combate democrático, se forman muchos dirigentes juveniles, sindicales, políticos, de los barrios.

En el seno de esta dinámica asociativa, de matriz católica pero también civil, se encuentra otra raíz del partenariado, por cuanto la colaboración y apertura entre los distintos actores socio-políticos es moneda corriente desde fines de los sesenta hasta bien entrados los setenta. Conflictos laborales que superan los muros de las fábricas, reivindicaciones vecinales que agrupan a las distintas expresiones populares e incluso demandas muy específicas, sanitarias, escolares, de vivienda, de transporte, conllevan procesos de participación ciudadana y de negociación, conflictual la mayoría de las veces, con las autoridades para obtener mejoras de los equipamientos colectivos y de las condiciones de vida.

Este movimiento se canaliza, en parte, a través de las instituciones democráticas y pierde fuerza en los ochenta. Muchos líderes se integran en los partidos y en los lugares de decisión política, las reivindicaciones se parcializan y se vuelven cada vez más corporativas o también se obtiene satisfacción a las demandas. Las grandes organizaciones tienden a negociar en la cúspide. Ello es especialmente evidente en el campo laboral,⁹ en el que después del Pacto de la Moncloa firmado por los partidos, se suceden los macro-acuerdos entre las organizaciones sindicales y la patronal (AMI 1980), con la participación del Estado (ANE 1981), sin la participación de este último (AI 1983), volviéndose a la forma bipartita con el AES (1985-1986). Esta tradición pactista laboral no volverá a repetirse después. En cambio, el complejo movimiento social al que se hacía anterior alusión, si bien pierde fuerza, no desaparece y aun vuelve a resurgir pero con otros planteamientos, en los que entra la idea del partenariado.

En primer lugar, se produce un relevo generacional y muchas iniciativas son dirigidas por jóvenes y tienen

por objeto los temas juveniles ligados a la falta de trabajo, pero también al ocio. La carga ideológica es mucho menor y el pragmatismo, mayor, y las alianzas, por lo tanto, son más posibles pero más inestables e informales. No se lucha "en contra de", sino por afirmar lo propio, que acostumbra a ir ligado a una expresión de la diferencia (de género, de edad,...) de cada colectivo. En segundo lugar, surgen nuevos temas y nuevas formas de organización (redes). Las necesidades emergentes ponen más el acento sobre los aspectos cualitativos (medio ambiente) y las relaciones personales (mujeres, vida comunitaria,...). En tercer lugar, se produce una efervescencia y renovación del mundo asociativo en todos los campos, pero muy especialmente en el social,¹⁰ adoptando fórmulas muy diferentes y desbordando sus clásicas fronteras. Por un lado, en una interlocución con el sector público, y, por el otro, entrando en el campo económico (cooperativas sociales).

La iniciativa privada lucrativa tiene poca tradición en el campo social en España. Pero últimamente, en ciertas funciones (terapéuticas, residenciales,...) y para ciertos colectivos que son solventes (vejez, ciertos grupos de minusválidos,...), hay una mayor presencia.

Esta diversificación de los actores y la mayor complejidad institucional conducen a que las distintas fórmulas partenariales se vayan implantando. Tampoco es ajena a ello la difusa pero creciente conciencia de que la lucha contra la pobreza es una cuestión que afecta a todos, en la que se necesitan los esfuerzos del conjunto de la sociedad y de sus actores. En este sentido, la implantación de las rentas mínimas y el desarrollo de la inserción, la creación de Planes integrales de lucha contra la exclusión, las acciones de desarrollo local y la creciente importancia de los proyectos financiados por los programas e iniciativas europeos (Pobreza 3, Leader, Urban, Empleo-Recursos Humanos, Interreg, Feder 10), son elementos motores en la promoción del partenariado en España.

2.3. El contexto institucional y socio-económico

No se trata de explicar detenidamente el marco institucional y la situación socio-económica del Estado español, sino simplemente de dibujar aquellos trazos que ayuden a entender el papel del partenariado en la lucha contra la exclusión social y por la promoción social.

2.3.1. Una compleja distribución de competencias¹¹

La organización territorial y administrativa del Estado español reviste una gran complejidad. Administración central, Comunidades autónomas, provincias y municipios configuran cuatro niveles administrativos, a los que habría que añadir los barrios y distritos municipales o eliminar la provincia cuando ésta se corresponde con la Comunidad Autónoma (Asturias, Cantabria, Madrid, La Rioja y Murcia).

Las Comunidades Autónomas tienen asignadas las competencias de planificar, diseñar, legislar, inspeccionar y evaluar los servicios sociales personales y monetarios. Pero en algunos casos, aún no tienen transferidos todos los fondos y los servicios que dependían de la Administración Central, los cuales continúan siendo gestionados por ella, aunque esta circunstancia tiende a desaparecer. Las rentas mínimas son financiadas por los propios presupuestos regionales y pagadas a sus beneficiarios, o bien directamente

por la Administración regional (Cantabria), o por sus delegaciones territoriales (Andalucía), o a través de los municipios (País Valenciano).

De acuerdo con la capacidad legislativa que les otorgan los Estatutos de Autonomía, los 17 Parlamentos regionales han aprobado sus propias leyes de Asistencia y Servicios Sociales a través de las cuales se trata de ordenar este sector. Por lo general, han configurado estructuras poco descentralizadas y desconcentradas hacia abajo, aunque establezcan los principios de descentralización, coordinación, participación y autonomía local, atribuyendo a los municipios fundamentalmente las funciones gestoras del bienestar social.

No parece que el ánimo geométrico, que precisa espacios, haya presidido esta compleja distribución de competencias. Ni a escala territorial (Estado, región, provincia, municipio) ni en la dimensión pública o privada, y aún menos desde el punto de vista funcional (prevención, rehabilitación, inserción,...), del de los colectivos afectados (población diana), o del de las áreas desde las que se actúa (Justicia, Educación, Sanidad, Trabajo), los límites están claros. Todo ello tiene como consecuencia cabalgamientos, superposiciones, lagunas y, en general, escasez de cuantías en las prestaciones monetarias, y que, paradójicamente, la coordinación y la concertación institucional, vertical y horizontal, sean dos de las palabras más utilizadas en la década de los noventa. En principio, cabría suponer que el partenariado en el interior de la función pública y de ésta con la iniciativa privada tendría un terreno propicio en este intrincado laberinto. Podría ser como una Ariadna que ayudara a encontrar la salida. Pero ello no es o no ha sido así.

La razón principal es que cada eslabón de la cadena institucional trata de inclinar la balanza hacia su lado en términos de finanzas, recursos técnicos, irradiación y legitimidad. Así por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Sociales del Gobierno Central, que no tiene competencias territoriales, ha lanzado una serie de Planes (Gitano, Gerontológico,...), de los que descolló el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (1988). Las partes firmantes, Administración central y regional, se comprometen a desarrollar cuatro prestaciones básicas (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, prevención e inserción social). La Administración Central financia y apoya técnicamente, los Gobiernos Regionales aplican y negocian con los Ayuntamientos, los cuales, en función de la financiación, originan y organizan los servicios sociales que deben asegurar los objetivos definidos por el Plan. Pero, aunque no exista una evaluación rigurosa, parece que continúan los desequilibrios territoriales, las rivalidades entre grandes municipios y Comunidades Autónomas no han desaparecido y se nota a falta de una ausencia de coordinación con otras redes de servicios.¹²

También los Gobiernos Regionales estiran los eslabones de la cadena hacia sí. Unos más, otros menos, pero la tendencia es a protagonizar la gestión, y difícilmente sus departamentos sociales consiguen la colaboración horizontal de otros departamentos cuando se trata de compartir recursos. Lo mismo tiende a suceder a escala local. Con todo, siempre hay excepciones, más frecuentes en el ámbito municipal. En la década de los noventa, la tendencia creciente ha sido de una mayor colaboración con Sanidad, en términos preventivos, con Trabajo por la inserción socio-laboral, con Vivienda y Urbanismo. Han contribuido a ello las tentativas de hacer programas integrales, de desarrollo local, los planes estratégicos de las ciudades y, sobre todo, la creciente conciencia de que hay que utilizar con eficiencia los recursos cuando éstos son escasos frente a una demanda difícil de abarcar, y la mayor fortaleza y articulación del sector asociativo privado.

2.3.2. Un largo debate: Público y privado

Para que el partenariado empiece a funcionar cuando los actores son de naturaleza distinta, han de reconocerse, tener voluntad de colaboración mutua y un espacio común o complementario.

En España, la relación y el debate en el campo social entre el sector público y el privado ha revestido desde los setenta hasta nuestros días unas características especiales.

A finales del franquismo, se estima¹³ que el 60% de los servicios sociales eran prestados por entidades privadas, mayoritariamente de origen eclesial. En aquellos momentos, en parte como respuesta a la situación que se quería transformar, en la mayoría de la literatura que se publicaba el amor por la intervención pública iba subiendo a medida que se calentaba la escena política y el advenimiento de la democracia dejaba de ser el sueño de unos pocos. Los motivos de este apasionamiento eran: 1) la necesidad de formular alternativas a la situación existente, caracterizada en lo público por su autoritarismo y burocracia y en lo privado por la caridad individual; 2) el voluntarismo que, sin tener en cuenta la crisis económica y sus consecuencias, pensaba que lo social tendría un papel institucional preponderante y plétórico de medios; 3) la ebullición de ideas generosas, gratuidad, universalidad, igualdad, que debían depositarse en un nuevo espacio que se identificaba con la inédita y nueva Administración Pública; 4) la necesidad de ampliar el mercado de trabajo de los profesionales; 5) la fijación casi obsesiva en los modelos francés e italiano; y 6) la inexistencia de un pensamiento laico conservador que defendiera el sector privado.

Esta perspectiva atravesó a todas las organizaciones políticas democráticas, se convirtió en un evangelio para la mayoría de los profesionales, se proyectó en la casi totalidad de las leyes regionales de Servicios Sociales, y ha marcado la emergencia de los servicios sociales durante la década de los ochenta, así como muchos de los esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Pero en esta década el panorama se modificó. Las consecuencias de la crisis económica se hicieron sentir y la expansión limitada de los recursos públicos tuvo que hacer frente a un crecimiento de necesidades y demandas. Ello, en parte, obligó a la Administración Pública a acudir al mundo asociativo, a delegar en la economía social (cooperativas,...). La experiencia de gestión desde lo público de la que se carecía en la etapa anterior, reveló sus rutinas y burocratizaciones. Lo que ha comportado buscar fórmulas más dúctiles y eficaces (Patronatos, Institutos Autónomos,...) próximas a la gestión privada. A ello se suma que durante estos años en el conjunto de la sociedad se impone la lógica del mercado. La productividad, la rentabilidad, la evaluación de la eficacia, se han ido introduciendo. Los modelos surgidos en la década anterior se han diversificado y a veces difuminado. La gestión lucrativa ha aparecido donde hay una demanda solvente (minusválidos, residencias para ancianos,...) y en la oferta de servicios por parte de equipos de profesionales.

Por otro lado, la natalidad asociativa ha crecido mucho. Se ha profesionalizado la iniciativa social dependiente de la Iglesia y han surgido miles de iniciativas gestionadas por los afectados, por sus familiares o por profesionales. El mundo voluntario se hace cada vez más presente y, sobre todo, se ha dado una mayor articulación interna del sector. Al lado de las grandes organizaciones como Caritas, Cruz Roja, etc, se han reafirmado las Federaciones y han surgido Plataformas y Redes, como la que está conectada con la EAPN. Desde finales de los ochenta, también se ha producido un creciente interés intelectual por este mundo que renueva las ideas anteriores y ve surgir otras, como la autonomía organizativa, la inserción por

lo económico, la defensa del medio ambiente, la democracia participativa, la innovación experimental, etc.

Asimismo, ha contribuido a esta renovación la discusión sobre el Estado del Bienestar. Para unos, se trataba de alcanzar los niveles de los países más avanzados de Europa, para otros llevar a cabo una modernización del mismo, y para unos terceros, el acento se debía poner en la construcción de una sociedad del bienestar. Poco a poco, ha ido creciendo la conciencia de que ni la hegemonía del sector público ni la privatización lucrativa a ultranza son posibles ni aun deseables. En estas condiciones, las fórmulas mixtas, intermedias, de colaboración compartida de responsabilidades, de partenariado en suma, adquieren mayor fuerza.

Esto se ha traducido, en la práctica, en un buen número de iniciativas donde confluyen el sector público y el privado, más frecuentes como menor es el ámbito territorial de actuación, aunque existan también experiencias a escala más amplia.

Atención

Una experiencia interesante, entre otras,¹⁴ es la llevada a cabo por la Asociación Privada APIP (Asociación para la Promoción e Inserción Profesional), que ha utilizado un Fondo creado por el Ministerio de Asuntos Sociales. Este Fondo se financia a partir del 0,5% de los impuestos que pagan los ciudadanos. Los cuales pueden escoger si su destinatario es la Iglesia o las organizaciones laicas. El proyecto consiste en reparar viviendas de gente mayor sin recursos económicos en Barcelona, Valencia y Zaragoza logrando la colaboración financiera y técnica de los Ayuntamientos, la ayuda de los propios vecinos y de algunas asociaciones, teniendo una interlocución con los propietarios de las viviendas, con las empresas proveedoras de materiales de la construcción. En algunos casos, quien hace el trabajo son jóvenes parados o en prácticas. Las 223 viviendas intervenidas han permitido poner a prueba un conjunto de relaciones con los diversos actores, mejorar las condiciones de vida y hacer un ahorro sustantivo en la residencialización de los ancianos.

El debate entre lo público y lo privado no está cerrado y los riesgos de una dependencia política e institucional por parte del sector público, o de su desresponsabilización, o el de una utilización sólo corporativa o ligada a intereses particulares de la iniciativa privada, son grandes, aunque sea cada vez mayor una relación más paritaria y transparente.

2.3.3. Un debate emergente: la relación entre lo económico y lo social

El partenariado, en su función de procurar la cohesión social y luchar contra la pobreza, implica la colaboración del mundo social y del económico. Esta colaboración no es evidente en España, cuando se traduce en términos concretos de las empresas, los sindicatos, las asociaciones y sus distintas representaciones (organizaciones patronales y sindicales, corporaciones financieras, responsables públicos de las áreas de bienestar, etc.). También en este caso, los términos del debate han cambiado a lo largo de los últimos años.¹⁵

Durante mucho tiempo, desde la perspectiva económica es posible distinguir dos importantes corrientes que tienen tanto traducciones teóricas como prácticas. La primera defiende la primacía de lo económico, y así debe ordenarse el sistema productivo y distributivo, siendo las relaciones sociales una consecuencia de este ordenamiento, de esta "racionalidad".¹⁶ Llevada al extremo, esta concepción concibe el mercado como el distribuidor óptimo de los recursos y lo social como algo accidental, superfluo. Una segunda, que en los años ochenta ha tenido una gran cantidad de seguidores en España, argumenta que lo fundamental y prioritario es el desarrollo económico, el aumento de bienes y servicios mejorando la productividad y la competitividad con respecto al exterior. El resultado de estos esfuerzos se distribuye a través del mercado, que asigna recursos vía pacto social o vía presión de los agentes en la negociación colectiva o a través de la política distributiva. El mercado de trabajo es central y son las políticas activas las que deben incorporar el máximo de la fuerza de trabajo (del welfare se debe pasar al workfare). Lo social, es decir, la población que no trabaja o no puede hacerlo, aparece como una consecuencia negativa, como un desajuste al que hay que dedicar medidas compensatorias.¹⁷

Fundada en una u otra orientación presentes en España, ¿cuál es la argumentación empresarial frente a los posibles requerimientos sociales? Un discurso prototipo podría ser: "Yo creo riqueza y trabajo, me arriesgo procurando hacer rentables los recursos propios y ajenos, dando la remuneración adecuada al capital y al trabajo. El éxito de la empresa que contribuye a la dinámica económica depende de su productividad y eficiencia. Éstas disminuyen con la posible incorporación de los colectivos con handicaps. Salvo en casos aislados y puntuales, ni cuotas de mínimos ni incentivos fiscales acostumbra a compensar los costes formativos y de adaptación de estos colectivos. Además, yo pago impuestos para que otros se ocupen de los excluidos".¹⁸

Desde la perspectiva del campo social, en la que se sostiene que lo fundamental es el bienestar de los ciudadanos, se piensa que las decisiones económicas deben estar al servicio de éste. A menudo se las ha interpretado como el cultivo del individualismo, del ánimo de acumulación privada, de la competencia desaforada que no contempla a los más débiles. Así, el mundo económico ignoraría y despreciaría al mundo social, que, por otra parte, debe recoger y aguantar con todo aquello que el primero expulsa.

Como es lógico, desde estas interpretaciones no ha habido relación ni diálogo posibles sino ignorancia mutua en el mejor de los casos y desprecio en otros.

Estas acusaciones mutuas, estas lógicas paralelas, continúan estando presentes, pero en los últimos años se ha producido un acercamiento de los dos mundos. Del económico, que aceptaría una responsabilidad social, y del social, que crea iniciativas empresariales. Las razones de este acercamiento son:

- La primera, que no existe un crecimiento económico ilimitado, y aun el de tipo limitado debe apoyarse en el aumento de las rentas y de las condiciones de vida de los que lo hacen posible. Tanto en términos de la lógica económica (los límites de la demanda) como de una lógica más política -la incompatibilidad de una monopolización y una desigualdad y una ruptura social extrema en un sistema democrático- ponen en evidencia los límites de un planteamiento sólo productivista.¹⁹
- La segunda, que la dinámica económica, al mismo tiempo que crea riqueza y trabajo, crea pobreza y destruye trabajo. En su funcionamiento, incorpora y socializa a muchos individuos, favorece zonas y sectores, crea productos, pero precariza y excluye y perjudica zonas y colectivos y destruye recursos naturales.

- La tercera, que no hay decisión empresarial que no afecte a los trabajadores y a sus familias y a menudo al entorno exterior. De ahí que desde la misma óptica empresarial haya una preocupación creciente por los costes sociales y ecológicos y por el entorno de las decisiones internas.

Atención

En una multinacional que ha firmado el Manifiesto Europeo de las Empresas contra la Exclusión, en colaboración con un proyecto municipal que participaba en el III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, decidieron incorporar a 12 personas procedentes de la extrema marginación. A ello contribuyó la filosofía de "community involvement" de la empresa y la existencia de un grupo de trabajadores (CIT) preocupados por los problemas sociales, que asumieron el papel de tutores de los que entraron a trabajar por tiempo limitado y en su seguimiento y formación. La experiencia desarrollada en seis meses es valorada como un éxito por la empresa, por el proyecto y por los resultados, puesto que de las 12 personas 3 están trabajando en la empresa y las otras, salvo 2, también han encontrado trabajo.

- La cuarta, que el mundo asociativo se profesionaliza, entra en la cultura de la gestión eficaz de los recursos, comprende que dentro de la inserción se debe conectar con el mundo laboral, crea iniciativas productivas que, si no deben depender de la Administración Pública, han de encontrar fórmulas propias de financiación y de gestión.

Atención

Traperos de Emaús, de Pamplona, es una Fundación en la que participan diversos actores, en la que trabajan unas 80 personas (transeúntes, enfermos de sida, ex-drogadictos, personas con problemas familiares, sanitarios, con la justicia,...) cobrando todos ellos un salario un poco más alto que el mínimo interprofesional, que se dedica a la recogida, selección, reciclaje y venta de residuos mediante un convenio con la mayoría de los municipios de la región navarra. Así, articula una fuerte identidad social con unos resultados económicos positivos y una práctica ecológica y de defensa del medio ambiente. Se ha autofinanciado siempre y sólo en el último año ha obtenido una financiación europea a través del Programa Horizon.

- La quinta es la creciente importancia de las ayudas monetarias y económicas, largo tiempo despreciadas y denigradas por los gestores de lo social, que bajo diferentes fórmulas (rentas mínimas, ayudas de emergencia,...) éstos se ven obligados a otorgar. Lo que les provoca tener que revisar su posición inicial y penetrar en la cultura económica y lo que ésta significa.
- La sexta razón se encuentra en la perspectiva cada vez más implantada de la integralidad de las actuaciones y en su carácter territorial. De esta forma, lo social y lo económico se articulan por los objetivos que persiguen, por las fuentes de financiación, por las alianzas estratégicas y de visibilidad (qué causas, qué resultados). Cuando ello se materializa a escala local, si bien surgen otros límites, estas aprox-

imaciones acostumbran a encontrar unas condiciones más favorables (legitimidad e identidad local, proximidad y relaciones informales,...).

Este acercamiento, tímido en el inicio, más abierto ahora, está produciendo un buen número de iniciativas que desde el campo económico lucrativo van hacia lo asociativo (patronazgo, esponsorización) y que desde el segundo adoptan criterios de gestión empresarial (inserción por lo económico), encu entran fórmulas de financiación privada (bonos solidarios) o combinan directamente a ambos (cooperativas sociales). Todo ello redundando en un clima más propicio para el desarrollo del partenariado en general y en el más específico de las estrategias de lucha contra la exclusión.

2.3.4. Pobreza, exclusión y cohesión social

En efecto, las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión dependen en gran parte de la representación que de las mismas tiene la sociedad. Depende de cómo se producen, cómo emergen y cómo cada actor se posiciona frente a ellas, para entender cuál es el tipo de partenariado que se va a desarrollar. Difícilmente éste puede nacer para combatirla si se niega la pobreza o es interpretada como una consecuencia de la voluntad de los individuos, como una consecuencia de su mala fe o de su dejadez. O si sólo se la adjudica a una sola causa (recursos escasos, falta de trabajo,...) se tenderá a actuar sobre ésta y a partir de los agentes responsables de ella.

Estas tres interpretaciones se han dado en España. Durante la dictadura franquista, la pobreza no existía oficialmente y cuando emergía se le daba un tratamiento individual. Sólo excepcionalmente, algunas voces hablaban de ella.²⁰ Durante la transición política, en la década de los setenta, y a pesar de que las consecuencias de la crisis económica se hacían ya sentir, la principal preocupación era precisamente el debate político y la apertura democrática. Así pues, no es sino a partir de los ochenta que la pobreza y la precariedad se hacen más aparentes. Aun así, durante un cierto período, las autoridades no admiten su existencia. Lo que, por otras razones, también sucede en otros países de la Unión (Alemania, Grecia, Dinamarca).

Pero la pobreza es tozuda, recurrente, y vuelve a emerger golpeando a los colectivos más débiles de la sociedad. A los grupos que representan la imagen más clásica de la precariedad (vagabundos, minorías étnicas, personas aisladas,...), se añaden otros.

Las dislocaciones del mercado de trabajo ocurridas en otros países se agravan en España, donde sólo citar que la cifra de parados es una de las más altas de la Unión Europea ya da una idea de un mercado que no sólo expulsa (parados de larga duración, franja de más de 45 años,...), sino que no permite entrar en él (jóvenes) y hace cada vez más precario el trabajo. Además en la España más urbana, el mundo familiar se transforma y cada vez es mayor el número de familias monoparentales y el de personas que viven solas. Realidad que también se da en las zonas rurales, especialmente en los mayores de 65 años.²¹

La reciente, pero desigual, dinamización económica, si bien permite una mayor incorporación al mundo social y a ciertos trabajos, en gran parte a través de la economía sumergida, no impide que los colectivos afectados por las consecuencias de los procesos anteriores y actuales (reconversión industrial, cuo-

tas productivas impuestas por la Unión, introducción de nuevas tecnologías,...) queden al margen de los mecanismos centrales productivos y distributivos.

A todo ello hay que añadir los llamados agujeros, por no decir precipicios, de la Seguridad Social. Ésta, aunque haya incrementado su nivel de cobertura sanitaria y social, no protege a todos ni a todas las situaciones de riesgo. Más de la mitad de los parados no reciben la indemnización del paro, alrededor del 70% de las pensiones de jubilación no llegan al 75% del Salario Mínimo Interprofesional y prácticamente no existen subsidios familiares u otro tipo de ayudas (vivienda,...). Lo que ilustra las diferencias con los sistemas de protección de los países más avanzados de Europa. La Seguridad Social española influye menos en el nivel de rentas de los ciudadanos que la de otros países europeos: el promedio del conjunto de sus prestaciones sólo constituye el 13% del total de sus ingresos, mientras que para la mayoría de los países centrales europeos este porcentaje se eleva a más del 25%.²² Aunque lo más paradójico consiste en que la Seguridad Social española, a mitad de camino de un sistema profesionalista y de uno universalista, refuerza la desigualdad, especialmente con las pensiones y las indemnizaciones de paro, dando más a quien más gana y cotiza, y menos a quien menos gana y tiene.

Así se producen y reproducen la desigualdad y la precariedad en la sociedad española, que alcanzan niveles cuantitativos relativamente altos, aunque los extremos más graves de ruptura de la cohesión social que se dan en algunas aglomeraciones urbanas europeas, sólo emerjan últimamente en España.

Por todo ello, hacia la segunda mitad de los años ochenta, la mirada de la sociedad española no puede dejar de dirigirse hacia su cara oculta y emprender acciones más claramente dirigidas a tratar de paliar o resolver las situaciones de pobreza y exclusión.

2.3.5. Las estrategias contra la pobreza. Rentas mínimas, Planes regionales y acciones locales

La mayor visibilidad de la pobreza en aquellos años en España se debe a un conjunto de factores, de los que se pueden resaltar: 1) el papel de las organizaciones privadas y, especialmente, las de matriz eclesiástica, que denuncian las situaciones más punzantes; 2) la realización de una serie de investigaciones y la publicación de sus resultados; 3) la realización de congresos y encuentros alrededor de estos temas; 4) el inicio de un debate público sobre cuáles son las mejores estrategias, y el mayor interés de algunos actores, entre ellos responsables políticos; 5) la influencia de los programas europeos y, más en particular, de Pobreza 3 y del Fórum sobre la política social en España y en Europa; 6) una cierta presión sindical y la huelga general del 14 de diciembre de 1988, que atraen, junto a un tratamiento informativo más digno, la atención sobre la distribución desigual de los frutos de la mejoría económica.

"At last, but not least", en un efecto circular, la implantación de las rentas mínimas y el debate generado a su alrededor, que juega un papel revelador de la pobreza al mismo tiempo que ésta es una de las causas directas de su implantación.

En efecto, en España, aunque se daban determinadas prestaciones que establecen la idea de los mínimos (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad, minusvalías, subsidios asistenciales y no contributivos), no ex-

istía una renta mínima. El País Vasco fue el pionero en su creación. ¿Cuáles fueron las razones de esta innovación? La primera, las consecuencias de una reconversión industrial de una de las zonas históricas de mayor empuje (productivo, tecnológico, financiero) en el desarrollo del conjunto de la economía española. Aquéllas afectan negativamente a un número creciente de ciudadanos vascos, como pone de manifiesto la investigación hecha en 1986 y publicada en 1987. La segunda, el cambio de gobierno de febrero de 1987, que dió paso a uno de coalición entre nacionalistas y socialistas, con lo que se juntaban búsqueda de avance nacionalitario y proyección social y pasaba a ser posible un consenso interinstitucional. La tercera, un sistema específico de financiación, un clima presupuestario optimista y un superávit anterior. La cuarta, una voluntad política de apertura hacia Europa, de reacción frente a la pobreza, de legitimación de un espacio propio y de diferenciación con los otros. La quinta, una capacidad organizativa y administrativa considerables y ciertas experiencias anteriores, especialmente en Álava. La sexta, la influencia de la resolución del Parlamento Europeo, del modelo francés de la Renta Mínima de Inserción que se creaba por aquel entonces (diciembre 1988) y de los consejos técnicos de expertos. Así, en febrero de 1989 se creaba el Ingreso Mínimo Familiar, precedente de las Rentas Mínimas en España, puesto que en mayo del mismo año sería seguido por la Comunidad Autónoma de Cantabria para después implantarse paulatinamente en las 17 Comunidades Autónomas. En gran parte, esta irradiación se produjo porque la reivindicación de las rentas mínimas fue incorporada a la plataforma sindical unitaria que los sindicatos pasaron a negociar con los gobiernos de las Comunidades Autónomas en aquellos años.

Ahora, puede afirmarse que:

- las rentas mínimas, o más conocidas por el salario social, son la medida principal de la actuación pública dirigida específicamente a combatir la pobreza y la exclusión más extremas;
- se ha pasado de una etapa prehistórica, balbuceante, criticada, a una fase de maduración, relativamente aposentada y creciente en su importancia;
- no existe un modelo único, sino un kaleidoscopio²³ de formas y colores distintos con elementos comunes;
- estas prestaciones se conceden a unos 60.000 hogares y a unas 200.000 personas en toda España con ingresos inferiores a un determinado baremo, con ciertos criterios de acceso (tiempo, edad,...);
- todas ellas incluyen acciones más o menos vinculantes y explícitas de inserción. Éste es el reto más importante y actual.

Las rentas mínimas en España, tanto en su origen como en su aplicación, han desembocado en procesos partenariales. Primero, entre las Administraciones Públicas regionales, las provinciales y las locales. Segundo, entre diferentes departamentos de la misma Administración. Tercero, con la iniciativa social (formación, motivación). Cuarto, con el mundo asociativo y con el mundo económico en los pasos que llevan a la inserción. Lo cual en algunos casos ha llegado a generar verdaderas empresas (Asociación Madrileña de Empresas de Inserción, Plataforma de Cooperativas Sociales en Catalunya, etc).

En el caso del País Vasco, las rentas mínimas nacieron ya situadas en un Plan Integral contra la Pobreza para Euskadi en la Europa de 1993. Lo cual era anunciado por el responsable del Gobierno en el mes de setiembre de 1988. Como su nombre indica, éste se formula a partir de la idea de integralidad, es decir, de querer intervenir en el conjunto de las dimensiones de la pobreza, implicando a todos los ámbitos interinstitucionales (territorios) e interdepartamentales (Trabajo, Educación, Sanidad,...), precisándose en él los tres niveles de intervención: el de los que no perciben ningún ingreso, el de los que se encuentran

en situaciones de emergencia y el de la aplicación de las medidas sectoriales. Este Plan se ha desarrollado hasta nuestros días, ha sido evaluado y ahora está a la espera de un nuevo ordenamiento jurídico.

Tanto la idea de integralidad como la facultad de los Gobiernos Regionales de elaborar Planes de Lucha contra la Pobreza han tenido seguidores.

Así, en Catalunya, a fines de los ochenta se realizó una vasta investigación sobre la Pobreza²⁴ que desembocó en un primer intento de diseño de un Plan elaborado bajo una forma partenarial. Pero no fue hasta 1992 cuando bajo la presión del Parlamento, de las organizaciones voluntarias, de los sindicatos, con la voluntad del propio Departamento de Bienestar Social y a raíz de unas Jornadas que se celebraron en el mes de noviembre de aquel año y de marzo de 1993 en las que participaron multitud de actores socio-económicos y asociaciones, que se han llevado a cabo una serie de investigaciones, evaluaciones y consultas que han desembocado en la elaboración del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza y la exclusión social. Esto, que ha sido aprobado por el gobierno de esta Comunidad Autónoma el 2 de mayo de 1995, se inscribe explícitamente en la perspectiva del Programa Europeo Pobreza 3 adoptando sus principios y por lo tanto el del Partenariado y el de la actuación integral.²⁵ Se trata de un ambicioso Plan que, después de analizar la pobreza en Catalunya en comparación con Europa, y de repasar las políticas de otros países, define los objetivos y las actuaciones previstas que abarcan: las rentas mínimas, la salud, la vivienda, el trabajo, la enseñanza, la formación de adultos y los servicios sociales,... Se prevé en él la colaboración activa del mundo asociativo sindical y de las Cajas de Ahorro. Es pronto para evaluar sus resultados, tanto más cuanto se trata de un Plan indicativo, por ahora sin asignación presupuestaria, ni plazos de realización. La Comisión interdepartamental encargada de su seguimiento es la misma que se encarga del PIRMI (Renta Mínima).

En la Comunidad Autónoma de Castilla-León también se han diseñado un conjunto de Planes Regionales (Personas Mayores, Minusválidos, Mujer, Minorías Étnicas,...). Uno de ellos está específicamente dirigido a la lucha contra la pobreza: es el "Plan Regional Sectorial de acciones frente a la exclusión social". Enmarcado temporalmente para el período 1995-1998 establece la necesidad de acciones complementarias con las áreas de "Salud, Educación, Vivienda, Empleo o Seguridad Social".²⁶ Tanto en la perspectiva general del Plan como en las acciones que prevé, se adoptan explícitamente los principios de Pobreza-3 y de la política social europea. Así se incluyen tanto la pluridimensionalidad de la pobreza como un corolario la integralidad de las medidas y el partenariado, definida como coordinación-colaboración (entidades privadas) y corresponsabilidad financiera con las corporaciones locales (Diputaciones y Ayuntamientos).

En este Plan se prevé la creación de un Programa Piloto de Acción Comunitaria de Lucha contra la Exclusión Social. Esta idea de experimentación concreta, de poner a prueba determinadas metodologías y estrategias con proyectos piloto de tipo integral, que también contempla el Plan Catalán, asimismo se encuentra en el Plan Gallego,²⁷ en el que se incluye el desarrollo de un proyecto en la comarca del Ribeiro y la puesta en marcha de cuatro proyectos piloto en el marco del Programa ITINERE.

También en este caso, el Programa de Actuación sobre la Pobreza y la Exclusión Social en Galicia, se apoya sobre una amplia investigación realizada (1991-1993)²⁸ y sobre la aplicación de la renta mínima (RISGA). Se crea la Comisión Interdepartamental de "Loita contra a Pobreza" en la que se integran representantes de distintas "Consellerías", como organismo de coordinación. Dichas Consellerías han respondido a un cuestionario sobre las medidas que pueden adoptar. Por ahora, el Plan que está en proceso de

elaboración, pone el acento en los proyectos de ámbito comarcal y en los Grupos locales de desarrollo en la perspectiva de la inserción. Por último, cabe hacer alusión a que desde el Ministerio de Asuntos Sociales del gobierno central, desde inicios de 1996 se han elaborado varios documentos de trabajo de un posible Plan de Lucha contra la Exclusión Social.

De todos modos, y tal como se ha ido poniendo de manifiesto, es a escala local donde por ahora el partenariado ha hecho más progresos. Existen en España, multitud de proyectos y de iniciativas que adoptan fórmulas mixtas o que en sus distintas fases, sea en la de diseño, en la de financiación, en la de programación, en la de ejecución o en la de evaluación intervienen diferentes actores. En unos el juego es a dos bandas, en otros multilateral. Vecinos, afectados, familiares de los afectados, voluntarios, expertos y profesionales, funcionarios, responsables políticos, cuadros empresariales, militantes sindicales, ciudadanos "tout court", se movilizan y se organizan por causas ligadas a la discriminación, a la exclusión en todos sus sentidos, a la precariedad.

Los poderes locales, políticos, económicos, sociales y aun ideológico-culturales, desde arriba, en unos casos auspician y promocionan estas experiencias, en otras participan a distancia o se implican progresivamente, en los de más allá tratan de neutralizarla, pero en la mayoría de los casos son conscientes que les va en ello su legitimidad. Desde abajo son aún frecuentes las posiciones individualistas, de monopolio exclusivista y de protagonismo celoso que impide concertarse con otros, pero éstas no son las actitudes más abundantes en la década de los noventa y en comparación con la de los ochenta. Un mayor pragmatismo, una mejor utilización de recursos comunes, una relativa escasez de los mismos frente a la urgencia de la demanda hacen que las fórmulas partenariales sean ensayadas en los cuatro rincones de la sociedad española. Su duración es otra cuestión. Puesto que al lado de experiencias de larga duración son más las que se inician con esta perspectiva pero que luego languidecen o desaparecen. No parece que la constancia sea la virtud más cultivada en el campo social, en España.

En este sentido se podría hablar de una alta tasa de natalidad de iniciativas partenariales, al mismo tiempo que de un alto porcentaje de mortalidad infantil de las mismas. El índice de supervivencia es bajo y una cuestión digna de estudio sería el ver cuáles son las condiciones que provocan su desaparición o generan su continuidad. Entre otros factores, influyen: 1) el grado de formalización de los acuerdos, 2) el número de partes implicadas, 3) la nivelación de su peso e influencia (más paritario, más desigual), 4) el tipo de liderazgo, 5) los resultados globales a corto plazo y los "beneficios" que obtiene cada actor, 6) la precisión de los objetivos y de los medios, 7) la cultura socio-antropológica del contorno favorable a la negociación o al conflicto, 8) la incidencia de la coyuntura política, 9) la importancia de los medios disponibles, 10) el grado de implicación de organizaciones de ámbito superior al local, 11) la capacidad de resolver las dificultades y los conflictos,...

Quizás ello sea debido a la relativa novedad de las fórmulas partenariales en la intervención social a escala local. Pero es innegable que esta circunstancia facilita la experimentación, la imaginación y la innovación. Lo cual se pone de manifiesto en los procesos partenariales que se ponen en marcha con los colectivos de mujeres, de gente mayor, de jóvenes de disminuidos, de transeúntes, de parados, de inmigrantes, de refugiados, de minorías étnicas, de drogadictos, en las actividades de formación, motivación, acogida, rehabilitación, terapéuticas y muy especialmente en las experiencias más transversales que afectan varios colectivos, varias funciones, varios sectores (salud, vivienda, educación, ocio, trabajo,...) y se definen a partir de ejes vertebradores como el desarrollo local, la participación vecinal, la mejora urbanística, la defensa del medio ambiente, la inserción socio-económica, la economía social.

2.4. El papel de los actores

A lo largo de las páginas que anteceden ya se ha ido desgranando la posición de algunos actores de la escena social. Ahora es el momento de sintetizarlas y poner más de relieve las que han quedado en un segundo plano de la explicación anterior.

La administración pública, en general, ha pasado de una fase de prepotencia en la ocupación del espacio social a una conciencia mayor de sus límites. Aunque queden vestigios de la primera posición, más en los responsables políticos que en los responsables técnicos, es innegable que ésta se ha ido dulcificando y dando paso a una mayor apertura que da más juego al conjunto de los actores.

Si bien una parte de los hilos que ataban a las redes primarias de solidaridad se han deshilachado, algunos de sus nudos siguen siendo fuertes e incluso se han reforzado. El papel de la mujer, de la familia, de las relaciones amistosas, de paisanaje continúan siendo fundamentales en la atención de los individuos más débiles, más precarios y en las estrategias de supervivencia. Así se resuelven miles de necesidades que no son cubiertas ni por la protección social, ni por los dispositivos asistenciales. Pero, obviamente, su capacidad de interlocución es débil y discontinua salvo casos excepcionales (campañas populares, causas identitarias locales, emergencias y catástrofes,...).

Las iniciativas colectivas, que suponen un cierto grado de organización formalizada son abundantes. Sea sobre una base territorial (barrios, pueblos,...), sea sobre un colectivo o una discriminación específicas (jóvenes parados, ex-presos,...), sea sobre funciones y mediaciones positivas (recogedores de desechos, prevención, economía alternativa, rehabilitación de viviendas o de pueblos rurales, etc.), aparecen y también desaparecen multitud de grupos que aúnan una práctica social con nuevos planteamientos económicos. Últimamente algunos de estos grupos, pequeños, bastante inestables e innovadores, se van articulando y constituyendo redes y plataformas a escala local, regional y estatal (REALPES, REAS). Quizás sea en la dinámica y efervescencia de la inserción socio-económica²⁹ de los colectivos excluidos, pero también en los movimientos de ayuda mutua y de reivindicación (Campaña del 0,7%) donde su presencia sea mayor.

Otro nivel es el de las asociaciones intermedias que a veces comparten con los anteriores, preocupaciones y estrategias. Su dinámica asociativa en España es innegable, así como su profesionalización creciente y el que tienden a ocupar espacios cada vez más consolidados en la prestación de servicios sanitarios, culturales, sociales. Adoptando fórmulas jurídicas distintas (Fundaciones, Asociaciones, Cooperativas...), entran en procesos de partenariado homogéneo, entre sí, y heterogéneo, con los otros interlocutores (administración pública,...), a menudo en los ámbitos locales y regionales y a veces a nivel estatal (inmigrantes, gitanos, toxicómanos...).

Un tercer nivel es el de las grandes organizaciones (Caritas, Cruz Roja, ONCE, Grandes Federaciones, Minusválidos...) con representación a escala estatal, con importante presencia pública, con presupuestos y medios humanos considerables, cuya negociación y acuerdos explícitos o implícitos con otros actores es frecuente y amplia.

Los sindicatos españoles tienen tras de sí una tradición histórica de intervención social. Durante el franquismo estuvieron presentes, e incluso fueron protagonistas de la lucha socio-política. En la transición

perdieron este protagonismo y quedaron muy subordinados en el plano de la acción reivindicativa. Disminuyó su afiliación, fueron objeto de duras pugnas políticas aumentando su vinculación a las organizaciones políticas, se incrementó el peso de sus federaciones de sector (Textil, Mental...) en detrimento de sus estructuras territoriales, bascularon entre la negociación colectiva y los pactos por arriba y abandonaron gran parte de sus demandas más cualitativas, derivando hacia unas posiciones defensivas y corporativas.

Pero en la segunda mitad de los ochenta y muy especialmente a partir de la huelga general de 1988, volvieron a la escena social, incorporando poco a poco contenidos que van más allá de la defensa de los que tienen trabajo. A partir de la plataforma sindical unitaria negociaron (1989-1991) con la mayoría de las Comunidades Autónomas, la implantación de las rentas mínimas. En muchos casos esto supuso acuerdos explícitos y creación de organismos de seguimiento que luego han tenido una vida más o menos activa.

Al mismo tiempo, empezaron a preocuparse, como en otros países (Italia, Irlanda,...)³⁰ por la situación de determinados colectivos excluidos: la discriminación de la mujer, los inmigrantes extranjeros, los jubilados, los trabajadores estacionales o con empleo precario, etc..., iniciando determinadas acciones específicas de formación, de inserción y de atención a los mismos. También así obtuvieron determinadas ayudas públicas.

Su autonomía con respecto a sus organizaciones políticas ha ido en aumento y sus estructuras territoriales vuelven a tener una funcionalidad creando proyectos, algunos de ellos financiados por los Fondos Europeos, o participando en otros a escala local. Como lo afirma el documento de la CES: "Todas las acciones estudiadas dan testimonio de la necesidad de actuar en partenariat, pero al mismo tiempo de la construcción lenta, paciente de estas coaliciones".³¹ Ello es claramente aplicable a España, donde al mismo tiempo que se da una mayor implicación de los militantes sindicales en la lucha contra la exclusión, surgen interrogantes nada fáciles de responder. ¿Cómo se combina la representación sindical con la de los parados? ¿Dónde termina y dónde empieza la lucha contra el paro y la exclusión? ¿Cuál es la relación entre las organizaciones sindicales y las organizaciones voluntarias? ¿Qué consecuencias estratégicas y orgánicas tiene pasar de una organización que defiende las demandas de los trabajadores a otra que vele por los intereses de los ciudadanos?

Preguntas que la realidad española no permite contestar por ahora, pero que el simple hecho de plantearlas indica como la posición de los sindicatos en su conjunto ha evolucionado y está entrando en fórmulas partenariales, sobre todo a escala territorial, en la lucha contra la exclusión no sólo del mercado de trabajo.

También en el caso del mundo empresarial cabría distinguir la posición de las organizaciones patronales, del de las empresas en particular. Las primeras continúan siendo opacas a la exclusión y su interés es mínimo, por no decir nulo. Aunque cabe hacer constar que una vez más a escala más reducida (regional, local), algunas de estas organizaciones, especialmente las que representan a las pequeñas y medianas empresas, en ocasiones participan en determinadas acciones (formación, prevención, inserción...) que van más allá de los objetivos internos de la empresa. El patrocinio, el "sponsorship", se pone de moda, pero más en el campo artístico y cultural que en el social. Determinadas entidades financieras han creado fundaciones y otras fórmulas que van en este sentido.

Pero los progresos, cuando los hay, se concretan una vez más, a escala local. Así se han creado organiza-

ciones voluntarias de empresarios jubilados o no que aportan su "know-how" a la creación de empresas y de proyectos sociales. Así, en la inserción se dan experiencias positivas de colaboración empresarial. Así, en los planes estratégicos de desarrollo de las ciudades, participan determinadas organizaciones empresariales. Así, algunas empresas multinacionales incorporan personas provenientes de la exclusión y se involucran en proyectos de desarrollo local y comunitario. Algunas de las "goods practices" referenciadas en la reunión de Londres de Mayo de 1995 de las Empresas Europeas contra la Exclusión,³² se están materializando en España, aunque estas iniciativas sean a menudo colaboraciones puntuales, específicas, esporádicas y que, por lo tanto, sea más largo el camino por recorrer que el recorrido hasta ahora.

En definitiva, las fórmulas y la dinámica partenarial, no sin dificultades y contradicciones, avanzan en España. El conjunto de los actores están más dispuestos a abrirse, a escucharse, a sentarse alrededor de una mesa, a negociar, a pactar y a desarrollar acciones contra la exclusión y por la cohesión social.

Notas

1. HIERNAUX, J.P.: "Le partenariat, une perspective de développement du travail social". Revue d'Action Sociale, nº 5. Liège. Septiembre/Octubre de 1988
2. Como es evidente esta caracterización no abarca al conjunto de la sociedad, ni a toda su evolución histórica.
3. Esta es una distinción establecida por un clásico del pensamiento social alemán. TONNIES, F. en su obra "Gemeinschaft und Gesellschaft" publicada en 1887. La traducción castalana utilizada es la publicada bajo el título "Comunidad y Asociación". Barcelona. Ed. Península. 1979.
4. En su discutible y muy estimulante libro, Edgar MORIN cuando debe caracterizar el aporte histórico español en Europa dice que es la pasión. Véase "Penser l'Europe". Ed. Gallimard. París. 1987.
5. Este párrafo viene sugerido por el documento que G. CHANAN de la Fundación para el Desarrollo Comunitario de Londres, presentó en las reuniones de coordinación que la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo organizó y concretamente la celebrada en Porto en el mes de marzo de 1996.
6. Quizás también este modelo sea una hipótesis útil para explicar el funcionamiento del partenariado en países como Portugal, Grecia y ciertas áreas del Mundo Mediterráneo donde la importancia de las redes primarias y de los sistemas mutualísticos sigue siendo considerable.
7. URSEL BECHER: "Rapport du groupe de travail, nº 4. Importance du Partenariat". Seminario de Huelva. 24-27 de marzo de 1993.
8. ABRAHAMSON, P.: "Welfare and poverty in the Europe of the 1990s. Social progress or social dumping" en International Journal of Health Services. Vol 21, nº 2. Beywood Publishing. 1991. ANDERSON, John en "The role of social partners in the struggle against poverty and social exclusion". Rapport of Aalborg Conference. Marzo de 1992 (pág. 6), señala la debilidad del partenariado local en Dinamarca cuando la hegemonía del sector público es grande, aunque existe una gran tradición de diálogo social a escala nacional.
9. ESTIVILL, J.; DE LA HOZ, J.M.: "Crisis and transition. The spanish complexity of the labour relations" en BAGLIONI, G., CROUCH, C.: "European labour relations. The challenge of flexibility". Sage Publications. Londres. 1990.
10. CASADO, D. (ed.): "Las organizaciones voluntarias en España". Barcelona. Ed. Hacer. 1995.

11. En este apartado se siguen las ideas de un trabajo hecho para la London School of Economics. ESTIVILL, J.: "Social assistance and minimum income". London School of Economics. Londres. 1995.
12. LAPARRA, M.; GAVIRIA, M.; AGUILAR, M.: "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión", en SARASA, S., MORENO, L.: "El estado del bienestar en la Europa del Sur". CSIC. Madrid. 1995.
13. CASADO, D.: "Acción Social y Servicios Sociales" en FOESSA "Informe Sociológico sobre la situación social en España". Madrid, 1994. Vol. II.
14. GES-APIP: "Evaluación del Programa de Reparación de Viviendas de gente mayor sin recursos económicos". Barcelona. Ed. Hacer. 1991.
15. ESTIVILL, J.: "Monetarización de los servicios sociales o socialización de las ayudas económicas". III Encuentro Técnico del Programa Piloto. Tenerife. Noviembre de 1991..
16. GODELIER, M.: "Rationalité et irrationalité en économie". Ed. Maspero. París. 1969.
17. BARTOLI, H.: "Ouvrir l'économie à la multidimensionalité". Porto. 1993
18. Este tipo de argumentación podría documentarse con los discursos y declaraciones empresariales salidas en la prensa española y en la especializada.
19. En el fondo ésta es la argumentación más utilizada para defender el modelo social europeo.
20. CASADO, D.: "Introducción a la sociología de la pobreza". Ed. Euroamérica. Madrid. 1971.
21. GABINET D'ESTUDIS SOCIALS: "Informe sobre a pobreza en Galicia". Conselleria de Sanidade e Servicos Sociais. Santiago. 1995.
22. DELEECK, H.; VAN DER BOSCH, K (ed.): "Poverty and the adequacy of social Security in the EC". Avebury. Aldershot. 1992.
23. ESTIVILL, J.: "Le kaleidoscope des politiques publiques face à la pauvreté en Espagne", en número monográfico "Revenu minimum et pauvreté en Europe du Sud". Revue Française des Affaires Sociales a Paris". Octubre, 1991.
24. GABINET D'ESTUDIS SOCIALS: "El Mapa de la Pobreza a Catalunya". Generalitat de Catalunya. Barcelona. 1991
25. DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL: "Pla Integral de Lluita contra la Pobreza i l'Exclusió Social". Barcelona. 1995 (pág. 139 y 140).
26. JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: "Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión social". Col. Divulgación. Zamora. 1995 (pág. 15).
27. CONSELLERIA DE SANIDADE E SERVIZOS SOCIAIS. DIRECCION XERAL DE SERVIZOS SOCIAIS: "Pobreza e exclusión. Un programa de actuación". Santiago. 1995
28. GABINET D'ESTUDIS SOCIALS: "Informe sobre a pobreza en Galicia". Op. Cit.
29. ESTIVILL, J.: "L'insertion par l'économie en Espagne" en LEJEUNE, Rémi: "L'Europe et l'Insertion para l'Économique". Ed. Syros. París. 1993
30. NICAISE, I.; HENRIQUES, J.M.: "Trade Unions, unemployment and social exclusion". HIVA. Leuven. 1995
31. CES: "Les syndicats face à l'exclusion et aux précarités sociales". Bruxelles. 1995 (pág. 15).
32. GRIFFITHS, J (ed): "A guide to good practice. A repport for the London Enterprise Agency". Londres, 11-12 mayo 1995.

Capítulo 3. EL PARTENARIADO EN GIRONA: EL PROYECTO ONYAR EST

A vuelo de pájaro (por qué no de cigüeña, ave asociada al nacimiento y que anida en gran parte del continente) sobre el territorio europeo y del Estado español, las páginas que anteceden han ofrecido una panorámica amplia del fenómeno del partenariado social, tanto desde el punto de vista terminológico y conceptual como desde el de su implantación y desarrollo. Se han destacado sus capacidades y limitaciones, aquellos aspectos de la reciente historia política, social y económica que han favorecido o entorpecido la práctica partenarial entre los diferentes ámbitos, sectores y niveles (público-privado, económico-social, estatal-regional-local,...), así como los posicionamientos y papeles jugados por los actores y agentes sociales.

Ahora la cigüeña ha decidido posarse sobre el campanario de Girona y allá construir nido, desde el cual contemplar la experiencia concreta del partenariado en la ciudad, el devenir y el trabajo de sus gentes e instituciones alrededor de un proyecto que, adscrito al programa europeo Pobreza 3, se desarrolló durante cinco años (1989-1994). El proyecto Onyar Est es un buen ejemplo de los retos, dificultades, potencialidades y beneficios del trabajo partenarial aplicado al campo social y en un ámbito local. Dividido el capítulo en dos partes, la primera describe el proceso partenarial desde su constitución hasta su disolución, que marca la vida del propio programa europeo, aunque dos años después (en este caso cual ave Fenix) resurge de las cenizas de aquel Comité Directivo, que fue el alma partenarial del proyecto Onyar Est, un Comité Económico y Social (CES) que recoge en gran medida sus experiencias y enseñanzas. En la segunda parte del capítulo, el acento se coloca sobre la reflexión, resaltando los aspectos más significativos de la práctica, valorando sus puntos fuertes y débiles, con el ánimo de contribuir a la transferencia de un modelo de actuación social (el partenariado) que en el caso concreto de Girona mostró sus efectivas potencialidades.

3.1. La descripción del proceso

3.1.1. El contexto

3.1.1.1. La pobreza en una ciudad rica

Girona es una pequeña ciudad situada al nordeste de Catalunya, capital de una de las provincias más bellas y ricas de la península. La diversidad paisajística de la zona (alta montaña, extensas zonas boscosas, fértiles valles, costa agreste y recortada...) combina con su diversidad económica (silvicultura, agricultura de regadío y frutales, industria, turismo...), habiendo permitido, tanto a la capital como a la provincia, resistir sin excesivo resentimiento los embates provocados por las sucesivas crisis económicas¹.

La ciudad de Girona ocupa el centro geográfico de la provincia, lo que la convierte en nudo de comunicaciones y lugar de atracción, concentrando una amplia gama de servicios. Su población apenas supera los 70.000 habitantes, evolucionando de forma lenta y progresiva hasta los años 60, cuando recibe un importante aporte inmigratorio procedente de las zonas rurales próximas y de las lejanas tierras de Andalucía

y Extremadura. Aunque en la actualidad los bajos índices de natalidad provocan un estancamiento del crecimiento vegetativo y un progresivo envejecimiento de sus habitantes, la ciudad aún mantiene un saldo migratorio positivo y un importante porcentaje de población joven².

Desde la perspectiva económica, destaca la elevada proporción de ocupados en el sector terciario (73%), que evidencia la función de capitalidad regional de Girona y el alcance supramunicipal de la mayor parte de sus servicios. La industria (que ocupa al 13% de la fuerza laboral) se caracteriza por una marcada diversificación, lo que le otorga la flexibilidad y adaptabilidad suficientes para que el sector haya podido atravesar las crisis económicas sin un excesivo coste. Todo ello se traduce en una tasa de actividad bastante elevada (56%) y un índice de paro (11'5% en 1993), que aunque aumenta de forma gradual en los últimos años, se sitúa por debajo de la media de Catalunya (13'8%) y de España (17'6%)³.

Nos encontramos, pues, en una ciudad con niveles de renta superiores a la media estatal y de Catalunya⁴, que "goza de un tejido asociativo importante, aunque bastante efímero y sin participación destacada en los intereses generales de la ciudad".

"La propia configuración urbanística y la dotación de equipamientos tiende a jerarquizar territorialmente la ciudad. La localización de algunos barrios dificulta la integración física. De esta forma se focaliza la marginación social, dándose en algunos núcleos formas de desigualdad extremas"⁵.

La polaridad riqueza/pobreza se hace evidente en Girona a nivel territorial por el contraste entre el casco antiguo y los barrios periféricos y el resto de la ciudad. El casco antiguo acoge a una población muy envejecida y con bajo nivel de renta. Predominan las viviendas degradadas, produciéndose una progresiva caída de la actividad económica tradicional, que va siendo sustituida por negocios marginales. Estas condiciones propician el abandono del barrio por la población autóctona y favorece su ocupación por inmigrantes y población empobrecida.

Las oleadas inmigratorias de los años 60 y 70 provocaron la creación de un conjunto de barrios periféricos (Torre Gironella, Font de la Pólvora, Vila-Roja...) que acumulan actualmente gran número de indicadores de pobreza y exclusión: baja formación y cualificación, altos índices de paro, trabajo precario y sumergido... Se trata de una población joven, con predominio, en algún barrio, de la etnia gitana.

Tal como se expresa en la redefinición del proyecto Onyar Est: "El fenómeno de la pobreza sería en nuestro caso una manifestación dolorosa de la desigualdad en la estructura social de las sociedades avanzadas: todo parece indicar que esa evolución privilegiada no se ha visto suficientemente acompañada de repercusiones integradoras en las poblaciones más pobres".

3.1.1.2. Los Programas Europeos Pobreza 2 y Pobreza 3.

Con la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 algunos proyectos pudieron subir al tren del programa Pobreza 2, que ya andaba por la mitad de su recorrido. Este fue el caso del "Programa de Atención Familiar", presentado por el Ayuntamiento de Girona y que permitió experimentar durante dos

años lo que entonces resultaba una novedad en el territorio español: el trabajo de inserción familiar en base a contraprestaciones.

La experiencia fue recogida y ampliada en el proyecto Onyar Est, que se presentó al nuevo programa Pobreza 3, convirtiéndose en una de las tres acciones modelo que se desarrollaron en el estado español entre 1989 y 1994.

Onyar Est proponía actuaciones integradas sobre los territorios que concentran la pobreza y la exclusión (casco antiguo y barrios periféricos antes mencionados), tomando como eje central los procesos de inserción familiar que se habían ensayado en Pobreza 2.

Pobreza 3 incorporaba profundos cambios respecto al anterior programa en cuanto a la conceptualización y a la estrategia de lucha contra la pobreza. De una dispersión de acciones a corto plazo y dirigidas a colectivos específicos, se pasó a primar proyectos integrales, a medio plazo y basados en el territorio. Además, Pobreza 3 se dotaba de una estructura de apoyo y seguimiento del programa y los proyectos (las Unidades de Investigación y Desarrollo), y establecía tres principios rectores a los que había que dar contenido a través de la experimentación:

1. Enfoque multidimensional de la pobreza, integrando una extensa variedad de medidas.
2. Estrategia de cooperación entre ámbitos diversos, entidades públicas y privadas, etc.
3. Participación de los afectados en su propio proceso de inserción.

Así pues, el segundo principio establecía la "obligatoriedad" de ensayar modelos de partenariado como estrategia básica de lucha contra la pobreza.

3.1.2. El partenariado: una nueva realidad

3.1.2.1. La novedad de un concepto impuesto por Pobreza 3

Cuando en 1987 se aprueba el proyecto "Programa de Atención Familiar", la idea de partenariado no sólo era ajena al mismo, sino a la propia teoría y práctica de los servicios sociales en España. La hegemonía y exclusividad de lo público en la lucha contra la pobreza era la moneda corriente en una época de predominio socialista en los ayuntamientos de las grandes ciudades y en la mayoría de las comunidades autónomas.

Tres años después, durante la primera reunión en Bruselas de los proyectos aprobados por Pobreza 3, el equipo director de Onyar Est escuchó por primera vez un conjunto de hipótesis de trabajo, resumidas en "palabras mágicas", que les resultaban totalmente novedosas. Entre ellas estaba la de partenariado.

Desde el principio, la plasmación práctica del partenariado venía definida por la exigencia de cofinanciación del proyecto, que en el caso de Onyar Est implicaba a todos los ámbitos de la administración

pública: Comisión europea (nivel europeo), Ministerio de Asuntos Sociales (nivel estatal, Partido Socialista), Departament de Benestar Social (nivel autonómico, Convergència i Unió) y ayuntamiento de Girona (nivel local, Partido Socialista).

A pesar de que la constitución del partenariado se vivía por parte del promotor y el equipo director de Onyar Est como una imposición cargada de potenciales inconvenientes, se decidió asumir su realidad y necesidad como propias, y ya en la redacción inicial del proyecto se decía: "Creemos que las entidades que firman el convenio (ayuntamiento de Girona y Generalitat de Catalunya) y el propio programa tienen fuerza suficiente para lograr a corto plazo la presencia activa de entidades que harán posible la coherencia que perseguimos".⁶

El partenariado tomó forma con la constitución del Comité Directivo, que era obligatoria para la firma del segundo contrato. La primera reunión se celebró en junio de 1990. Según el equipo director del proyecto, "se optó por un comité amplio, que abarcara al conjunto de agentes sociales, económicos y políticos, para no caer en un comité formado por los de siempre. Se invitó a los sindicatos, a la Cámara de Comercio, al INEM, a la Caixa de Girona... Se mostraron muy sorprendidos de que se les llamara para participar en un programa de lucha contra la pobreza".

La selección de los partners fue realizada por el equipo director del proyecto en función de los siguientes criterios:

1. Integrar en el Comité a todas aquellas entidades que desde un ángulo u otro pudieran tener algo que ver con la lucha contra la pobreza (se trataba de responder a la pregunta: "¿quién tendría que estar en un Comité como éste?"). Suponía asumir los riesgos de crear un Comité excesivamente amplio, difuso y poco operativo.
2. Establecer una forma de funcionamiento basada en convenios bilaterales con cada socio, con la idea de dar juego y potenciar la adhesión al proyecto. El riesgo en este caso era generar dependencias y convertir el Comité en un mero expendedor. Desde el punto de vista del equipo director, ambos riesgos pudieron ser solventados satisfactoriamente, consiguiendo un Comité operativo y participativo. Pero ello exigió un largo y complicado proceso.

3.1.2.2. Reacciones iniciales: sorpresa y cautela.

Algunos de los partners invitados mostraron su sorpresa al ser llamados a participar activamente en una mesa de concertación por una entidad pública que había de gestionar un programa europeo. En 1990 no era ésta una dinámica habitual, sino que, por el contrario, cada institución resolvía celosamente sus propios problemas sin que se planteara ni remotamente la posibilidad de una coordinación a alto nivel. La diversidad de actores llamados, para muchos de los cuales los temas de pobreza y exclusión resultaban un referente lejano, realizaba la sorpresa.

Por otro lado, la mayoría de socios coinciden al afirmar que se encontraron ante un hecho consumado, sin conocimiento ni información previa. El ayuntamiento los convocó e invitó a formar parte de un Comité cuya estructura y plan de trabajo ya estaba diseñado. Esta imposición fue sentida por algunos como negativa y generadora de desconfianza ("Cuando ya lo tenían montado, entonces piden la participación. El

partenariado comienza para ponerse a trabajar, no para diseñar el trabajo"). En cambio, otros socios consideraron normal que el ayuntamiento asumiera el liderazgo de un proyecto del que ellos eran promotores y principales responsables, valorando la invitación a participar como un gesto de apertura y confianza.

La forma en que se convocó a los posibles socios, el desconocimiento de la realidad europea y, en algunos casos, de la pobreza y la exclusión, la falta de experiencia en trabajar bajo estructuras partenariales, el desconocimiento mutuo entre los socios y la natural desconfianza de las entidades privadas hacia los organismos públicos fueron los pilares que sustentaron una cierta cautela. Tras la sorpresa, los diferentes partners reaccionaron con pasividad, manteniéndose a la expectativa, pero con el ánimo de colaborar o al menos de no entorpecer el desarrollo del proyecto. En general, "la actitud fue pasiva entre los socios y activa por parte del ayuntamiento"

Entre los cofinanciadores públicos, conocedores de la realidad, las posturas iniciales desembocaron en una tensión provocada por el deseo de asumir el protagonismo del programa. Tensión que se manifestó en las primeras reuniones del Comité.

3.1.2.3. Los actores: composición e implicación.

A lo largo de los cuatro años que mediaron entre la primera y última reunión del Comité Directivo se produjeron altas y bajas y variaciones en el termómetro de la implicación de los diferentes partners. Se trató de un partenariado vivo que cambiaba y transmutaba en función de los retos y las necesidades.

En esos cuatro años pasaron por el Comité Directivo un total de 23 representantes de diversas entidades públicas y privadas, que abarcaban los siguientes sectores:

- *político-institucional*: Ayuntamiento de Girona, Generalitat de Catalunya y Ministerio de Asuntos Sociales.
- *económico-laboral*: Sindicatos, Cámara de Comercio, Organización Empresarial, INEM.
- *social*: Caritas, Federación del Voluntariado, Cruz Roja.
- *técnico*: equipo director del proyecto.

Según una de las personas entrevistadas: "Dentro del Comité había gente de mundos muy diferentes. La clave fue la palabra 'beneficio' que surge de la intersección de intereses y que convenció a políticos, empresarios y técnicos. Los políticos son jóvenes, rápidos y ágiles. Eso dio al Comité agilidad y flexibilidad".

Hay coincidencia al afirmar que la armonización y colaboración de tan diversos actores se hizo posible gracias a tres factores:

1. El participar en un programa europeo: ello implicaba un alto grado de legitimación que llevaba a aceptar unas reglas del juego previas e inmodificables. Por otro lado, la novedad y el prestigio que suponía la participación en el proyecto eran aspectos que jugaban a favor.

2. La capacidad y el interés de los socios más activos de centrarse en los problemas concretos. Se priorizó el trabajo sobre el terreno, lo cual permitió establecer contactos bilaterales y evitar que los temas políticos más espinosos se adueñaran del escenario.
3. La capacidad moderadora y el buen hacer del equipo director del proyecto, que consiguió ganarse el apoyo y la confianza de la mayoría de los socios.

En cuanto a la implicación de cada entidad, a su posición más o menos activa, se pueden distinguir tres tipos de reacciones:

1. Elementos activos: toman posiciones ante los problemas, son propositivos, aportan soluciones y se implican activamente.
2. Elementos pasivos con espacio de actuación: son aquellas entidades que tienen un claro espacio en el que jugar un papel activo, pero no lo juegan, o por falta de capacidad de decisión del representante o por no tener claro su papel o por falta de experiencia e iniciativa. De todas formas estas entidades se muestran interesadas y colaboran cuando se solicita su intervención.
3. Elementos pasivos sin espacio claro de intervención: su presencia es reducida y a veces se limitan a solicitar información, no acertando o no queriendo ocupar un lugar definido en la estructura partenarial.

La opinión dominante es que se trataba de un Comité hasta cierto punto pasivo, que se limitaba a responder a las propuestas del ayuntamiento y del equipo director. Los socios más críticos achacan la pasividad a la actitud hegemónica del ayuntamiento, que no dejaba espacio real de participación ("no fue un programa de la ciudad sino del ayuntamiento socialista. No hubo una dirección colegiada, se tomaban decisiones sin consultar al Comité Directivo"). La falta de capacidad para tomar decisiones de los representantes de algunas instituciones o el desconocimiento del mundo social y la falta de experiencia en el trabajo partenarial, son motivos destacados por otros socios.

En la composición del Comité Directivo resaltan algunas ausencias significativas a lo largo de todo el proyecto: los representantes de los colectivos y/o barrios implicados por el programa. A pesar de que la asociación de vecinos de uno de los barrios (Vila Roja) era una de las más activas de la ciudad, su papel se limitó a hacer de puente entre la dirección del programa y los afectados. "Pedimos ser del Comité Directivo, pero no nos aceptaron. Quizás porque no somos suficientemente inteligentes o quizás por miedo a nuestras reivindicaciones. No han sabido o no han querido explicarmelo", comentaba con ironía el presidente de la asociación.

Desde el punto de vista del género, la mayor o menor participación de mujeres en el Comité vino determinado por la presencia de éstas como representantes de los órganos que lo componían. No hubo ningún planteamiento que incidiera en este aspecto de la composición partenarial.

3.1.2.4. Un liderazgo fuerte

La mayoría de los partners coincide al resaltar el liderazgo institucional del ayuntamiento y el importante papel de dinamización, información y moderación ejercido por el equipo director del proyecto.

El fuerte liderazgo institucional provocó tensiones, sobre todo con algunos representantes de la administración autonómica. En este sentido se pueden distinguir tres posturas:

1. Para algunos de los partners es natural que la institución promotora del proyecto asuma el liderazgo y lo ejerza de forma efectiva.
2. Otro sector se muestra más crítico con la hegemonía del consistorio, pero prioriza los objetivos del proyecto, adoptando una estrategia más pragmática, de búsqueda de soluciones a los problemas planteados por la realidad del proyecto.
3. Un tercer sector adopta una postura beligerante y de confrontación abierta, exigiendo una mayor participación en la toma de decisiones.

Para el equipo director de Onyar Est, este liderazgo fuerte fue un elemento positivo, ya que permitió marcar una dirección clara, y en los momentos decisivos que implicaban un cambio de rumbo en la línea básica del proyecto se pudo responder con prontitud y eficacia. Posiblemente un partenariado con un liderazgo más diluido, hubiera tenido dificultades para hacer frente a los problemas y al desarrollo del proyecto.

Dicho liderazgo fue ejercido, tanto a nivel político como técnico, de forma efectiva y consciente, y aceptado, más o menos críticamente, por la mayoría de los socios.

3.1.3. Dinámica partenarial

3.1.3.1. Aprender a trabajar juntos.

La participación en la estructura partenarial implicó un proceso de aprendizaje. Aunque algunas de las entidades convocadas colaboraban o habían colaborado con el ayuntamiento, dicha colaboración había sido siempre bilateral, por temas concretos y sin que implicara la creación de una plataforma de coordinación y menos aún de codecisión. Se abrió, pues, en el terreno social una experiencia nueva que implicó un esfuerzo de adaptación y aprendizaje, que se llevó a cabo sobre la marcha. El Comité no se dotó de ningún sistema formativo y la capacidad para participar más o menos activamente vino determinada por los aspectos mencionados en el apartado anterior (posibilidad real de tomar decisiones, interés concreto por la problemática, iniciativa del representante, etc.). Se constató la necesidad de fomentar una cultura de la colaboración, que supondría profundizar en la participación democrática, la corresponsabilidad y el consenso.

3.1.3.2. Una estrategia que da resultado.

Para conseguir adhesión al programa y una implicación real, el equipo director se planteó como estrategia que el Comité había de dar respuesta a los intereses particulares de cada uno de los socios, sin olvidar el interés común del proyecto. De esta forma, se imprimió una lógica pragmática a la dinámica del partenariado: tomando como eje central del proyecto los itinerarios familiares de inserción. La pregunta era: "¿quién puede resolver los problemas?; ¿qué alianzas se pueden establecer para dar salida a estos problemas, de forma que todos salgan beneficiados: el proyecto, el partner y los afectados?". Dicha estrategia

encontró eco entre los elementos más activos del Comité, de forma que éste centró su atención en los resultados concretos del proyecto, en lo que se hace con la gente, en las poblaciones afectadas, dedicando cada vez menos atención al funcionamiento del propio Comité.

De acuerdo a esta dinámica, se establecieron relaciones bilaterales, centradas en problemas concretos, entre la dirección del proyecto y los socios que tenían capacidad de resolver dichos problemas, cuyos resultados fueron destacados en una de las reuniones del Comité Directivo: "Es remarcable el funcionamiento del partenariado que está implicando una mayor coordinación de recursos y una mayor rentabilidad. En este proceso concreto (inserción económica) están trabajando: el propio programa Onyar Est, Caritas, los sindicatos, la patronal y el Departamento de Trabajo" ⁷. Esta opinión es también expresada en las entrevistas por algunos de los socios: "De la colaboración salíamos todos beneficiados. Para el INEM era importante poder colocar gente. La selección la hacía el proyecto, y no hubo ningún problema de competencia entre el INEM y Onyar Est. Se creó una comisión técnica que contaba con dos personas del INEM."

3.1.3.3. Un partenariado informal.

El Comité no elaboró ningún reglamento interno que regulara su funcionamiento. Es más, la propuesta por parte del equipo director de formalizar la relación topó con la negativa de algunos de los socios, que condicionaron su participación a que no se creara ningún tipo de estructura formal. Las reuniones del Comité eran convocadas por el equipo director, que elaboraba el orden del día. La frecuencia tendió a estabilizarse en una reunión trimestral. Las cuestiones de organización del Comité se decidían sobre la marcha en las propias reuniones, en las que se acordaban los documentos a repartir entre los socios, si éstos habían de ser informados o no previamente a la firma de un convenio entre el programa y una entidad externa, etc. Hay que resaltar el papel de las relaciones bilaterales de los diversos actores, las conversaciones y contactos informales, la inexistencia de unas reglas del juego previas,...

3.1.3.4. Negociaciones y conflictos.

La dinámica del partenariado en este sentido presentó una doble cara: a nivel político los enfrentamientos entre algunas de las instituciones saltaban con frecuencia a la palestra. Problemas de control del programa y de las inversiones del mismo, de protagonismo, de colaboración entre organismos que representaban intereses diferentes hacen a veces que la participación y adhesión de algunas entidades basculara. De todas formas, la implicación en el programa y el grado de colaboración no vino necesariamente marcado por el color político de la institución, sino que en muchas ocasiones influyó la posición personal del representante. Así, a pesar de las posibles tensiones institucionales entre el ayuntamiento socialista y otras entidades públicas o privadas, la colaboración entre los representantes locales y el proyecto fue intensa y fructífera, sin dejar de ser crítica.

A nivel institucional se habla de "confrontación dura", aunque de las actas del Comité Directivo no se deduce que se formulase una alternativa real al predominio ejercido por el ayuntamiento, lo que dejó en minoría al sector más crítico. Esta falta de propuesta alternativa, el marco y las líneas establecidas por el propio programa, así como el papel moderador del director del proyecto fueron los elementos que permitieron avanzar por encima de la confrontación.

La otra cara de la moneda, la presentó el mencionado papel moderador del equipo director, que ofreció una información transparente en cuanto al desarrollo técnico del programa y facilitó espacios reales de participación a los socios, que se encontraron cómodos focalizando su actividad en las acciones concretas. Los convenios específicos que implicaban a dos o más socios en un trabajo específico, consiguieron crear la sensación de utilidad y beneficio mutuo que se destacaba en el acta anteriormente citada.

Las primeras reuniones del Comité comenzaban generalmente evidenciando las posturas encontradas de los partners más críticos, pero luego se centraban pragmáticamente en las actuaciones sobre el terreno, informando y discutiendo sobre las ya realizadas y programando las nuevas. La dinámica de confrontación se suavizó hasta casi desaparecer hacia el final del programa.

3.1.4. Relaciones entre el programa y el partenariado

En la marcha del proyecto se distinguen cuatro fases:

1. *Primera fase: arranque del programa y constitución del partenariado:* Desde el punto de vista del equipo director, el aspecto esencial de esta etapa fue "explicar y convencer sobre las potencialidades del proyecto, su capacidad de integrar acciones, de ser operativo y eficaz"⁸.

Los elementos que ayudaron a consolidar el Comité en esta primera fase fueron:

- el soporte político que recibieron tanto el proyecto como el equipo director;
- El prestigio y la legitimación procedente de participar en un programa europeo.
- El seminario auspiciado por el proyecto ("La concertación local en la lucha contra la pobreza"), celebrado en septiembre de 1990, que lanza el proyecto a la ciudad.

A nivel estratégico, esta primera fase se caracterizó por la búsqueda de aquello que dentro del proyecto pudiera interesar a los diferentes socios, para establecer convenios que crearan adhesión y propiciaran la participación.

2. *Segunda fase: crear identidad:* El problema abordado en esta etapa fue la dispersión de las acciones, potenciada por un programa de carácter integral. El objetivo era crear cohesión, concentración e identidad. El trabajo se centró en los itinerarios familiares de inserción, que se convirtieron en el eje de proyecto, a través del cual se establecieron las relaciones partenariales.

La cohesión se intentó conseguir con la puesta en marcha y/o potenciación de un partenariado territorial: las comisiones técnicas y vecinales. Dichas comisiones se plantearon superar la dificultad de estimular la cooperación entre agentes de procedencia muy diversa, propiciando una lectura común de la realidad social, intentando conseguir la implicación en actividades comunes y alimentando las reuniones con documentos útiles. Conseguir crear un sentimiento de identidad con el territorio era un elemento clave para el funcionamiento de las comisiones.

Por su parte, "la dirección y el Comité Directivo siguen muy centrados en los efectos que sobre la población tiene nuestra intervención y, con menor intensidad, sobre la propia dinámica del partenariado y la necesidad de ampliar recursos"⁹.

3. *Tercera fase: el momento clave.* El programa se encontraba en la mitad de su recorrido y los resultados de la primera evaluación evidenciaron la necesidad de un cambio de rumbo. El efecto más evidente de la evaluación fue la toma de conciencia de las limitaciones de la intervención social en la lucha contra la pobreza. Según comentario del director del proyecto, "se estaba mareando al usuario, volviendo a cronificar su situación". De esta toma de conciencia surgió la necesidad de establecer lazos entre el mundo social y el económico.

Disponer de una estructura partenarial y participar en un programa europeo fueron los elementos claves que permitieron desatascar la situación, reorientándose el proyecto.

Se buscaron nuevos socios para el Comité Directivo procedentes del mundo económico, con los que se pudiera trabajar el tema de la inserción laboral y permitieran el contacto directo con el mundo empresarial. Fruto de ello fue la incorporación del Departamento de Trabajo de la Generalitat y de la Federación de Organizaciones Empresariales de Girona (FOEG). Ambos adoptaron un papel activo y permitieron establecer relaciones entre lo social y lo económico, agilizar trámites administrativos y crear un clima de confianza, resolviendo problemas que de otra forma se hubieran demorado o no se hubieran solucionado.

Comenzó en este momento un diálogo apasionante entre sindicatos y empresarios sobre la responsabilidad ante la pobreza, que dio lugar a la puesta en marcha de algunos planes de ocupación y convenció a unos y otros para que dieran soporte al dispositivo de inserción económica (FOC) que se creó a raíz del proceso desencadenado por la evaluación.

El abanico de posibilidades abiertos por la participación en un programa europeo se evidenciaron en este momento. La asistencia a seminarios permitió conocer las realidades de otros países y establecer relaciones que resultaron importantes para el éxito final de proyecto. Concretamente, el seminario celebrado en Aalborg, al que asistieron partners del proyecto vinculados al mundo económico, fue vital en este sentido. Provocó una serie de sesiones de trabajo sobre la inserción económica y de allí surgieron los contactos que dieron lugar a la creación de un dispositivo de inserción económica, en el que se concretó la reorientación de los objetivos del programa y hacia donde se desviaron recursos financieros.

4. *Cuarta fase: consolidar el partenariado económico:* En esta fase se constituyó un subcomité que abordó preferencialmente el tema de la inserción económica y que aglutinó a los socios más activos. "Implica para el proyecto iniciar nuevos diálogos, entrar a conocer el mundo empresarial y buscar puentes e intereses comunes con el proyecto"¹⁰. El objetivo era dotar a Onyar Est de una capacidad operativa inmediata que permitiera rapidez en la tramitación y convenciera a los empresarios de la utilidad del dispositivo de inserción económica (FOC) creado por el proyecto.

El subcomité funcionó con bastante eficacia, provocando un efecto de retroalimentación en el que

todos los miembros salían beneficiados de la agilidad y la legitimidad del dispositivo puesto en funcionamiento.

A partir de entonces Onyar Est comenzó a tener algo que decir, a poder transferir los aspectos más destacados de su experiencia, tanto participando en encuentros y seminarios con una actitud activa, como publicándola en algunos libros, editados por el proyecto, que trataban aspectos concretos de éste y le dieron visibilidad.

"En esta fase, los miembros del Comité Directivo valoran positivamente la colaboración que conjuntamente hemos sido capaces de mantener... A partir de este momento creemos que ya está en la mente de todos la necesidad de consolidar esta mesa de concertación entre partners".¹¹

3.1.5. Impactos y resultados

3.1.5.1. El final del programa

Al acercarse el final del programa, el Comité Directivo comenzó a plantearse las posibilidades de continuidad, valorando crítica, pero positivamente, los resultados del partenariado. Así, el representante del Departamento de Trabajo del gobierno autónomo en la reunión del Comité (junio de 1993) manifestaba la necesidad de dar a conocer a la ciudadanía la experiencia, remarcando "el hecho de que cuatro administraciones públicas trabajen de forma coordinada, junto con otras entidades no públicas representativas de los sectores sociales y económicos de la ciudad". Pero lo más importante era haber demostrado que "la coordinación de recursos ya existentes favorece su mejor aprovechamiento y una mayor eficacia y que es necesario seguir trabajando en esta línea una vez finalice el programa".

Aunque todos los socios estaban de acuerdo en la continuidad de la experiencia partenarial, las formas que ésta pudiera adoptar una vez acabado el programa generó un debate no concluido, que se plasmó en el acta de la siguiente reunión del Comité (noviembre de 1993). El anuncio por parte de la Comisión Europea de la puesta en marcha de un nuevo programa comunitario de lucha contra la exclusión fue valorado positivamente por el ayuntamiento que afirmó su voluntad de presentarse. El debate se centró en torno a quién había de ser el promotor del proyecto. Algunos representantes propusieron que fuera el Comité quien actuara como promotor del nuevo proyecto ya desde el principio de su elaboración. El ayuntamiento remarcó que para avanzar en esa línea habían de quedar claros los actores implicados, las responsabilidades y las reglas del juego, lo cual exigía un grado de formalización y compromiso superior al mantenido hasta entonces.

Pero independientemente de la existencia o no de un nuevo programa, varios miembros del Comité expresaron la necesidad de dar continuidad a una mesa de concertación que trabajara de forma partenarial. Las dificultades comienzan cuando se le quiso dar forma. La desaparición de la Pobreza 3 como eje vertebrador y de consenso hizo emerger los intereses divergentes de algunos socios. Surgió la idea de crear una Agencia de Desarrollo, pero no hubo acuerdo sobre el grado de formalización del nuevo dispositivo, ni sobre quién

ha de asumir el liderazgo, ya que a pesar del trabajo conjunto, las desconfianzas entre instituciones y entre entidades públicas y privadas no habían desaparecido del todo.

Según el representante de una entidad privada, los organismos públicos perdieron interés por el tema, y las asociaciones no tuvieron suficiente fuerza para provocar la continuidad del Comité. La propia entidad que representaba, cambió de estrategia y decidió no participar.

Según el director de Onyar Est, la voluntad política no era suficiente para llevar adelante una estructura partenarial, sino que se necesitaba un eje real alrededor del cual se aglutinara el trabajo. Ese eje fue Pobreza 3. Pero una vez acabado el programa y frustrada la aparición de uno nuevo, el partenariado quedó diluido.

Por otro lado, algunos de las personas más activas del Comité dejaron de estar al frente de las entidades que representaban, lo que implica una redefinición y resituación de las mismas ante la posibilidad de crear una nueva plataforma partenarial.

El mecanismo de inserción económica (FOC) y el partenariado territorial son los únicos dispositivos que continuaron funcionando una vez finalizado el programa.

Aunque el final del programa Pobreza 3 supuso el final del proyecto y del partenariado, no acabó con la idea y la intención por parte de diversas instituciones de seguir trabajando juntos, activando así los mutuos beneficios que se derivaron de tal forma de intervención. Es por ello que dos años después de finalizado Onyar Est se ha podido constituir el Comité Económico y Social, que pretende recoger y dar continuidad a los frutos del predecesor Comité Directivo del programa europeo.

3.1.5.2. Incidencia del partenariado en la lucha contra la pobreza.

El partenariado se mostró particularmente efectivo en la segunda mitad del programa, a partir de la creación de FOC. La colaboración y coordinación entre FOC, el Departamento de Trabajo, Caritas, CCOO y el INEM permitió abordar problemáticas y agilizar respuestas que hubieran sido imposibles fuera del partenariado.

Por otro lado, el partenariado ha sido determinante a la hora de hacer visible la pobreza y la exclusión social de la ciudad, no sólo por los debates que el propio programa generó, sino por la toma de conciencia que la participación en el Comité provocaba en sectores más o menos alejados de la problemática.

En este mismo sentido, la creación de una estructura partenarial consiguió movilizar a un conjunto de actores y sectores ciudadanos no directamente implicados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es el caso, por ejemplo, de un sindicato, que comienza a crear instrumentos de intervención en el terreno social a partir de su experiencia en el programa, o de una entidad benéfica que crea también dispositivos de inserción.

Sobre el terreno, el partenariado ha permitido compartir una lectura común de los problemas y conocer las lógicas y espacios distintos desde los que actúan los diferentes servicios. Se pudo realizar una oferta más global, integrada y efectiva, centrada en el sujeto y no en las necesidades de los propios servicios, así como sustituir la competencia por la cooperación.

El presidente de una de las asociaciones de vecinos valora positivamente la incidencia del programa en los barrios, tanto en la lucha contra el paro, la creación de servicios (escuela de adultos), como en la mejora de infraestructuras (pavimentación, alcantarillado). Pero la finalización del programa ha supuesto un rebrote de algunas de estas problemáticas (paro, venta y consumo de droga, etc). Es por eso que uno de los miembros más activos del Comité critica el programa por el hecho de haber frustrado las esperanzas de los afectados: "cuando estaba maduro se acabó. No se ha podido o querido continuar. De alguna manera el dinero se hubiera podido gastar mejor".

Quizás, por lo inédito en España, hay que resaltar que uno de los resultados más positivos del partenariado ha sido el poder saltar del campo social al económico. La comprensión de esta lógica, la creación de un dispositivo específico, los altos resultados en la inserción laboral, el diálogo con los empresarios, son ejemplos que ilustran estos resultados. Otro ejemplo concreto es el de una empresa multinacional firmante del Manifiesto Empresarial contra la Exclusión en Europa que tienen un centro productivo en los alrededores de Girona que acepta a doce personas en situación de extrema pobreza, para que trabajasen en ella durante seis meses. Experiencia positiva de una sinergia entre el ámbito local y el europeo y viceversa.

En general, en el caso de Onyar Est, la estructura partenarial se ha mostrado eficaz a la hora de dar respuesta al carácter multidimensional de la pobreza y la exclusión social a escala local, permitiendo actuar sobre el territorio integrando acciones e implicando a los diferentes actores.

3.1.5.3. La transferibilidad

Anterior a Pobreza 3 no existía ninguna experiencia de tipo partenarial en la ciudad de Girona. En la actualidad, el partenariado territorial se ha extendido a seis barrios más y a nivel del ayuntamiento se articulan fórmulas partenariales tanto en la gestión cultural, como en el terreno de la educación y de la tercera edad. Este intento de corresponsabilidad en la gestión de los recursos viene también motivado por la necesidad de racionalizar el uso de los mismos y fomentar la participación civil ante los recortes presupuestarios de las administraciones públicas. Otros agentes del Comité han puesto en marcha dispositivos parecidos a los que puso a prueba el proyecto.

Ahora bien, como ya se ha visto, el Comité Directivo (máximo exponente del partenariado en el proyecto Onyar Est) ha sido incapaz de reproducirse a sí mismo, creando una estructura que fuera más allá del programa Pobreza 3, aunque sus ideas se proyectan en otros dispositivos y en la reciente constitución del Comité Económico y Social de la ciudad.

3.2. Reflexiones en torno al modelo partenarial de Onyar Est

3.2.1. El valor añadido europeo: elemento legitimador.

La actuación partenarial, la posibilidad de crear una estructura de codecisión en la que intervengan elementos de diversa procedencia e intereses, plantea inevitablemente el tema de la legitimación. Quién convoca, quién lidera, cómo se establecen las reglas del juego, cómo se valora el peso de cada socio. Conseguir la adhesión a un proyecto de las diferentes entidades que actúan en un territorio no acostumbra a ser tarea fácil y uno de los problemas a este nivel es el de la legitimidad de quien abandera o lidera la iniciativa.

En una situación ideal, se podría pensar que tal legitimidad emana del consenso alcanzado libremente por un conjunto heterogéneo de actores que deciden trabajar conjuntamente sobre un determinado aspecto, repartiéndose responsabilidades, funciones, ámbitos y capacidad de decisión. Pero la realidad suele diferir de la "idealidad", y en muchas ocasiones se requiere de un elemento legitimador que cohesione la voluntad de las partes implicadas.

En el caso de Onyar Est, este elemento fue su adscripción a un programa europeo, concretamente al programa Pobreza 3. La capacidad legitimadora de las doce estrellas actuó, en el plano de los actores, en una doble dirección: el ayuntamiento de Girona presentaba un proyecto avalado por la Comisión europea, una de las pocas instancias que en 1989 estaba libre de toda sospecha y conservaba el halo de "santidad" conferido a lo lejano, superior y desconocido. Para los socios, participar en un programa europeo era motivo de prestigio y ayudaba a desvanecer la desconfianza que pudiera abrigarse hacia un proyecto que fuese sólo del ayuntamiento.

El hecho, además, de que se tratara de un proyecto, por lo tanto sujeto a limitación temporal, con un calendario de actuaciones y unos resultados precisos a obtener, favoreció el trabajo en los aspectos concretos y que se limaran las asperezas provocadas por la confrontación política y/o por la existencia de intereses enfrentados.

Pero es más que probable que si el proyecto no hubiera contado en su anagrama con las estrellas europeas, las tensiones internas (que cobraron gran intensidad sobre todo al inicio del proyecto) hubieran amenazado, cuando no impedido, la continuidad de una estructura partenarial diversificada y activa.

El valor añadido por Europa no se limitó al efecto legitimador y simbólico, sino que tuvo su plasmación concreta, por un lado, en los principios articuladores del programa, que establecían una estrategia cuyo seguimiento se hallaba por encima de las voluntades de las partes. Por otro lado, la dimensión europea se hizo patente en el papel desempeñado por la Unidad Central y la URD española y en los diversos seminarios y encuentros transnacionales que se llevaron a cabo a lo largo del programa. Tanto la existencia de instancias externas de apoyo como los encuentros jugaron un importante papel en momentos críticos del proyecto. Buena prueba de ello es el cambio de rumbo provocado a la mitad del programa, cuando tras una evaluación se comprobó que las acciones implementadas en el terreno social eran insuficientes para combatir eficazmente la exclusión. La asistencia a un seminario europeo, donde se tuvo la posibilidad de conocer la experiencia de las empresas de inserción francesas y de establecer contactos personales con

algunos empresarios, fue decisiva a la hora de encontrar una salida para la vía muerta a la que parecía dirigirse el proyecto.

La dimensión transnacional fue aprovechada por Onyar Est para confrontar su experiencia con las que se desarrollaban más allá de los Pirineos, en contextos bien diferentes; también para plantear interrogantes a sus socios transnacionales con la intención de encontrar respuestas a retos similares; pero, sobre todo, para aprender de los que habían transitado con anterioridad los caminos que ahora recorría el proyecto de Girona, encontrando así indicaciones útiles en las encrucijadas que ayudaron a decidir y afianzar la ruta. La asistencia a alguno de estos encuentros de socios del Comité Director permitió que la dimensión europea tomara cuerpo real entre ellos, lo que amplió horizontes y sirvió de impulso a las acciones locales, al comprobar que éstas formaban parte de un marco y una estrategia más amplia.

Aunque no fue el único factor influyente, es significativo que el partenariado dejara de funcionar al agotarse el programa, a pesar de las intenciones explícitas de continuar que habían manifestado los socios con mayor capacidad de decisión. No ocurrió lo mismo con los partenariados territoriales ni con el dispositivo FOC, iniciativas generadas por el proyecto y que perduraron más allá de éste.

De todas formas, la experiencia acumulada por el Comité Director y las intenciones de los socios de seguir trabajando bajo una estructura partenarial no cayeron en saco roto. Dos años después de finalizado el programa Pobreza 3 se ha constituido en Girona un Comité Económico y Social que recoge la antorcha de Onyar Est, sobre todo a través del trabajo realizado por la Comisión.....

3.2.2. La dimensión local del proyecto: identidad y fluidez.

Diversos autores⁴⁴ consideran la dimensión local como el espacio natural para el desarrollo del partenariado. Ello está relacionado con las últimas tendencias a territorializar la lucha contra la pobreza y la exclusión social a través de planes integrales que asumen el carácter multidimensional de la exclusión. De la intervención sobre colectivos, característica del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza (Pobreza 2) y de las estrategias predominantes en los años 70 y primeros 80, se ha ido evolucionando a una concepción más integral del trabajo social que incluya el conjunto de factores que actúan sobre la exclusión (formativos, laborales, sanitarios, económicos, culturales...). Este nuevo enfoque pone de relieve la importancia del territorio, que es donde se desenvuelve la vida colectiva en su globalidad: es en lugares determinados donde acostumbran a concentrarse los fenómenos de la pobreza y la exclusión social (casos viejos degradados, barrios periféricos, zonas rurales despobladas, etc.); es también en el territorio donde las intervenciones administrativas establecen el contacto más directo con el ciudadano, etc. Algunas experiencias exitosas de desarrollo local (community business, en Escocia, regies de quartier en Francia...) parecen avalar la potencialidad de lo local a la hora de generar recursos y favorecer la identidad y la cohesión social.

Bajo estos presupuestos, el partenariado local aparece como la forma más efectiva de hacer frente a la multidimensionalidad de la exclusión, "siendo capaz de reunir instituciones y comunidades locales para crear nuevas alianzas, estrategias e innovación política contra la exclusión social"¹².

En el caso concreto del proyecto Onyar Est de Girona, la dimensión local del proyecto fue un factor

que favoreció la constitución y el desarrollo del partenariado. En primer lugar, porque, a pesar de ser un proyecto del ayuntamiento y del fuerte liderazgo establecido por éste, su base territorial permitió una cierta identificación con la ciudad en su conjunto y más concretamente con los barrios a los que se dirigía prioritariamente la intervención. Por otra parte, en una ciudad pequeña donde todo el mundo se conoce nadie quiere quedar al margen de un proyecto de la envergadura del de Onyar Est. Además, en un contexto así, es más fácil el contacto con la realidad concreta sobre la que se pretende intervenir, por lo que los socios pueden ver plasmadas sus decisiones sobre el terreno, destacando así la utilidad de su trabajo.

Aunque el Comité Director del proyecto fue cambiando a lo largo de su vida, todos los convocados acudieron y se mostraron dispuestos a colaborar, a pesar de que algunos de ellos no tuvieran claro cuál podía ser su papel y el espacio que podían ocupar. La propia marcha del proyecto se encargó después de definir funciones, acotar espacios, sustituir socios, etc., pero en su conjunto, el trabajo realizado por el Comité Director estuvo siempre marcado por la dimensión local, en este caso ciudadana, del proyecto.

Otra ventaja, a nivel más operativo, es el fácil acceso a los recursos y a las personas con capacidad de decisión, lo que favorecía la agilidad y la flexibilidad en las respuestas. Esto fue fundamental sobre todo cuando se puso en marcha el dispositivo de inserción laboral (FOC) y había que responder con rapidez a las demandas de formación de las empresas. La presencia de los diferentes organismos (públicos y privados) con competencias en la selección de personal y la tramitación de la formación y la contratación dotó al dispositivo del grado de eficacia necesario para que las empresas lo consideraran un instrumento útil a sus intereses y acudieran a él en caso de necesitar personal y formación.

Pero lo local también tiene sus peligros, la otra cara de la moneda de los aspectos considerados como positivos. Así, un exceso de identidad con lo propio, la cultura común, la misma manera de "entender el mundo", pueden actuar como anteojeras que impidan ver más allá de lo que ocurre en mi barrio o en mi ciudad, convirtiéndose en un obstáculo para la innovación. En este sentido, la dimensión europea del proyecto Onyar Est fue un eficaz antídoto a este posible efecto perverso de la actuación local. La asistencia a encuentros y seminarios dentro y fuera de las fronteras, en los que se analizaban los problemas comunes, se establecían contactos con los proyectos de otros países, se conocían las soluciones aportadas por unos y otros, los distintos discursos imperantes sobre lo social y lo económico, lo público y lo privado, etc., fueron bocanadas de aire nuevo aprovechadas por los partners para introducir cambios y avanzar hacia nuevos objetivos.

El caciquismo, el amiguismo, las mutuas dependencias y complicidades es otro de los peligros a los que se enfrenta la intervención a nivel local. Este tipo de relaciones suelen encontrar su caldo de cultivo en sociedades con un tejido asociativo poco desarrollado o excesivamente dependiente de los recursos públicos, con una actividad económica cerrada y poco diversificada y el acusado predominio de una sola tendencia política. No era éste el caso de Girona, que contaba con un tejido asociativo rico y con capacidad de interlocución con la administración pública, aunque atomizado y disperso; con una actividad económica fuertemente diversificada y con los diversos ámbitos de la administración pública teñidos de diferente color. Por otro lado, el criterio del equipo directivo del proyecto a la hora de elegir a los potenciales socios del partenariado no fue el de crear una estructura homogénea y dócil. Prueba de ello es que no faltaron los conflictos, las críticas abiertas, los abandonos...

Un tercer peligro puede derivar de la influencia que instancias políticas y administrativas superiores, que

manejan intereses diferentes, puedan ejercer sobre las administraciones locales o los socios de entidades privadas, condicionando y desvirtuando la marcha del proyecto. Cuanto más débiles o sometidos a una jerarquía sean los organismos locales, más fácil es que las presiones que se reciban desde arriba sean incorporadas y desvíen o incluso paralicen el proyecto. Este tipo de presiones existieron en Onyar Est y, en ocasiones, motivó el abandono por parte de algunos socios, que respondían así a la estrategia de no colaborar con una entidad gobernada por un determinado partido político. Provocó también fuertes conflictos entre los diversos ámbitos administrativos, amenazando con polarizar el partenariado en una lucha por su control político. En el primer caso, la solución vino por la no difícil sustitución del socio que abandonaba por otro u otros que actuaban en el mismo ámbito y no estaban tan sometidos a una estructura jerárquica. A veces, estas presiones no hicieron mella en el representante de la organización en el Comité Directivo, que continuó colaborando activamente a pesar de la opinión desfavorable de las instancias superiores.

En el tema del conflicto por el control del proyecto, éste no consiguió contaminar al resto de socios, que se mantuvieron al margen, evidenciando el carácter político del problema, con lo que se favoreció su desactivación.

Así pues, en el caso de Onyar Est, la dimensión local del proyecto fue un claro elemento favorecedor, confirmando las propuestas realizadas en este sentido por Estivill Hiernaux y Geddes.

3.2.3. Liderazgo y participación: un delicado equilibrio.

Ya se ha comentado el fuerte liderazgo, tanto institucional como técnico, ejercido por el ayuntamiento, así como las diversas reacciones que provocó entre los socios. Responder a la pregunta de hasta qué punto hubiera prosperado el Comité Director bajo un modelo más participativo es entrar en el terreno de la especulación. Baste destacar el hecho de la permanencia a lo largo de todo el proyecto de un Comité heterogéneo y de la valoración positiva, aunque no exenta de críticas, de la experiencia por parte de la mayoría de los socios. Como mínimo, ello revela un grado de madurez y una capacidad de negociación nada desdeñables. Ambos aspectos han de ponerse en el otro platillo de la balanza como contrapeso necesario para mantener el fiel en el punto de equilibrio. Una dirección impositiva no hubiera sido posible tal y como se concibió y construyó la estructura partenarial de Onyar Est, por lo que la interrelación se basó en el equilibrio entre el liderazgo y la participación.

Para profundizar un poco más en el tema, se puede acudir a la distinción que hace Hiernaux¹³ entre lo que él llama el candidato-partener y el activador de partenariados. Con la primera figura se refiere a la organización líder que reúne en torno a sí a otros partners; con la segunda define al agente neutro que crea las condiciones para que otros se reúnan. Hiernaux opta por el segundo de estos modelos basándose en los siguientes argumentos:

1. la imposibilidad de imponer un partenariado desde arriba y
2. el menor condicionamiento del activador al logro de unos objetivos concretos, lo que facilita que el partenariado no se desactive al lograr los objetivos.

Onyar Est parece responder claramente al primer modelo (el del candidato-partenaire) ya que, como sabe-

mos, es el ayuntamiento, como promotor del proyecto, quien invita a sentarse a la mesa al resto de los socios. Algunos de éstos así lo manifiestan cuando hablan de "hecho consumado", de que no se les invitó a co-definir o crear conjuntamente unos objetivos y unas estrategias de intervención, sino simplemente a "sumarse al carro" de un proyecto ya establecido de antemano, limitándose su papel a aceptar o no el "menú" que se les ofrecía. Además, tal y como aventura Hiernaux, el final del programa Pobreza 3 supone el final del Comité Director y, por tanto, de la experiencia partenarial.

Pero una mirada más atenta muestra el desarrollo del partenariado en Girona como un proceso complejo en el que, por un lado, se entremezclan en el tiempo ambos modelos de interconexión y, por otro, se inicia la experiencia bajo una dirección más impositiva, tendiéndose al consenso y la participación conforme el partenariado toma cuerpo a través de la actividad concreta y de la resolución de los múltiples conflictos que van apareciendo a lo largo de su vida.

Así, es reconocido por parte de todos los socios que de una posición inicial de predominio del ayuntamiento, se desembocó en un replanteamiento de los papeles cuando se decidió que la ciudad se presentaría de nuevo a lo que habría de ser el programa Pobreza 4, que no llegó a ser aprobado por la Comisión por la oposición ejercida por Inglaterra y Alemania. Aunque no hay forma de saber en qué hubieran acabado las negociaciones, lo cierto es que ante este nuevo programa se barajaban fórmulas partenariales más equitativas, planteándose incluso que fuera el propio Comité Director y no el ayuntamiento el promotor del nuevo proyecto.

Además, los actores más implicados estaban dispuestos, al menos verbalmente, a sostener la experiencia partenarial aunque el proyecto que se presentara a Pobreza 4 no fuera aprobado, llegándose a considerar diversas estructuras organizativas, funciones y fuentes de financiación. La constitución, dos años después, del Comité Económico y Social y, sobre todo, de la Comisión.....(?) da a entender que se trataba de algo más que de buenas intenciones.

Por otro lado, centrandó la atención en el ayuntamiento, es fácil distinguir un doble papel representado por quienes actuaban en nombre del consistorio. Mientras los políticos jugaban claramente a liderar desde la posición de fuerza que les confería el hecho de ser los promotores del proyecto, los técnicos, es decir, el equipo de dirección, desde una postura de moderación, buscaba el consenso en las intervenciones concretas, dando juego a los que aceptaban unas reglas que tenían presente tanto el beneficio de la ciudad como el de cada uno de los socios. Esta estrategia (responder respectivamente a los intereses de los socios y a los del proyecto), que se actualizaba en el terreno de la intervención y la eficacia, actuó como complemento compensatorio a lo largo de toda la vida del proyecto.

Así pues, en Onyar Est se simultanearon las figuras descritas por Hiernaux del candidato-partenaire y la del activador de partenariados. Ello fue posible, en gran medida, gracias a la confianza que en el equipo de dirección depositaron los políticos, otorgándoles una amplia libertad de movimientos y gran capacidad de maniobra. Ambas instancias quedaban así claramente diferenciadas y no se produjeron injerencias, que sólo hubieran provocado los recelos del resto de socios.

Aunque algunos socios criticaron el fuerte liderazgo institucional, éste se mostró efectivo en una etapa de gestación de una realidad para la que no existía experiencia previa. El hecho de que a lo largo de la vida del Comité se fuera produciendo una mayor implicación de algunos miembros, el que los más activos y

críticos mantuvieran ese grado de actividad a lo largo de todo el programa y el que al finalizar éste se planteara la posibilidad de que el propio Comité actuara como promotor del nuevo programa, abogan en el sentido de que la hegemonía del ayuntamiento permitió dar consistencia sin ahogar la participación. Probablemente, en una segunda fase hubiera sido posible y necesario un partenariado más colegial.

Por otro llado, el liderazgo técnico ejercido por el equipo director del proyecto fue un elemento clave en el funcionamineto y continuidad del partenariado. Su actitud conciliadora y mediadora, así como el buen hacer técnico y la capacidad de reconocer aciertos y errores han sido destacados por la mayoría de los socios como el contrapunto que hacía avanzar el proyecto y daba confianza.

3.2.4. Los actores implicados: la superación de lo social.

En 1989, cuando se redactan los proyectos que posteriormente formarían parte del programa Pobreza 3, la teoría y la práctica de la inserción de colectivo desfavorecidos a través de la empresa social se hallaba aún en mantillas en el Estado español. Algunas experiencias en el sector de los disminuidos psíquicos, algunas cooperativas de trabajo asociado formados por ex-presos u otros grupos con dificultades de inserción en el mundo laboral "normalizado", daban los primeros pasos en la confluencia entre lo social y lo económico, entre lo público y lo privado. Pero para la gran mayoría de los actores dicha práctica se hallaba lejos incluso de ser concebida o tenida en consideración. Lo social se ocupaba de lo social, lo económico de lo económico, lo laboral de lo laboral...

El proyecto Onyar Est se inscribe en esa dinámica, y estructura su práctica desde lo social. No en vano, es la concejalía de Servicios Sociales del ayuntamiento la encargada de diseñar, gestionar y dirigir el proyecto.

Así pues, la constitución del partenariado supuso una primera reflexión que trascendía el terreno de lo social en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Se puede afirmar que la superación de lo social fue uno de los resultados más evidentes de la práctica partenarial.

Cuando el equipo directivo de Onyar Est, obligado por los principios del programa, se planteó a quién sentar a la mesa partenarial, decidió que en ella debían estar todos los que tuvieran algo que ver con la pobreza y la exclusión. De esta forma, aparecieron nombres relacionados, por supuesto, con el mundo social y público, pero también con el empresarial, con el financiero, con el laboral, con el privado social...

Ninguno de los actores convocados, excepto aquellos que trabajaban directamente con población excluida, entendieron cuál era el lugar que podían ocupar en la mesa y qué plato aportar al menú que se estaba preparando. El método utilizado fue el de tanteo-error, por lo cual, algunos de ellos, tras una corta visita, decidieron que no eran comensales apropiados y dejaron la silla a otros.

Sea como fuere, y aunque los socios rotaron a lo largo del programa, los sectores representados se mantuvieron: los diversos niveles de la administración pública, el privado social, los empresarios, los sindicatos... Representantes, fundamentalmente, de los sectores social, económico y laboral se sentaron en la mesa de negociación a lo largo de todo el programa.

Poco a poco los invitados fueron encontrando su lugar, más o menos destacado, y aportando su plato específico al menú.

La colaboración entre los tres sectores permitió la creación del dispositivo de inserción laboral (FOC) y le dotó de contenido y eficacia. Exigió una estrecha colaboración entre los comensales del campo social (encargados de buscar a aquellas personas procedentes de la exclusión social que serían candidatos a un puesto de trabajo previa formación), del laboral (encargados entre otras funciones de agilizar los trámites administrativos) y del económico (localizando empresas que requerían de una formación específica para los trabajadores que necesitaban contratar, etc).

Esto supuso un cambio de mentalidad y actitud en muchos de los socios que participaron en el Comité Director. Por ejemplo, el equipo técnico del ayuntamiento tuvo que asumir que una intervención planteada exclusivamente desde el campo social no conseguía llegar al núcleo del problema, tendiendo a reproducir los esquemas asistencialistas que el proyecto pretendía superar. Las organizaciones sindicales tomaron conciencia de la necesidad de estar presentes en un espacio que hasta ese momento les había resultado ajeno, ya que se situaba en los límites o directamente en el extrarradio de lo laboral. El mundo empresarial se planteó su responsabilidad social, más allá del estricto beneficio económico, o cuanto menos, que éste no estaba reñido con una posible, y cada vez más necesaria, intervención de las empresas en el área de lo social. Prueba de ello fue la acción llevada a cabo en la empresa Levi's, que ya ha sido descrita en la primera parte de este trabajo. La administración pública constató la posibilidad de una colaboración interinstitucional, incluso cuando estaban representados distintos colores políticos, demostrando una mayor eficacia y agilidad en la distribución de los recursos...

Ahora bien, estos cambios de mentalidad y actitud se produjeron a lo largo del programa, pero ¿cuáles fueron las claves para conseguir la implicación efectiva de los actores, sin la que dichos cambios no hubieran sido posibles? En otras palabras, ¿qué es lo que propició que los socios decidieran participar activamente en el proyecto y que esa participación fuera eficaz?

Desde la perspectiva de los actores, tres parecen las claves para contestar estas preguntas: por un lado, la posibilidad de obtener un beneficio propio (motivación), por otro, la capacidad de interlocución de las entidades (dimensión y representatividad) y por último, la capacidad de decisión manifestada por los representantes.

Desde el ámbito de lo social y lo público a menudo se olvida el primer aspecto. Se está acostumbrado a actuar desde una lógica en la que el beneficio no aparece como objetivo prioritario y, en ocasiones, ni tan siquiera como moralmente perseguible o deseable. En este sentido, fue un acierto de Onyar Est romper con esta lógica de lo social-público y plantearse desde el inicio la necesaria consecución de beneficios concretos para cada uno de los socios, como estrategia para la implicación de los mismos en el proyecto. Beneficios que podían y debían ser de diversa índole en función de los espacios que ocupaban los distintos socios y de las lógicas desde las que cada uno actuaba. Es evidente que la palabra beneficio tiene para una empresa un contenido totalmente diferente que el que puede tener para una organización voluntaria, pero si ambas no tienen la sensación de obtener un provecho por su participación, ésta languidecerá y acabará por desaparecer.

Y esto que parece tan simple, en realidad no lo es, ya que supone un contacto con la piel del otro, un

conocimiento no superficial de sus lenguajes, lógicas e intereses que no siempre disponen los gestores de proyectos. ¿Cómo entender y aceptar la lógica empresarial desde una formación y práctica enmarcada en lo social y público? Es esta una pregunta que, incluso hoy día en que las relaciones entre lo social y lo económico han avanzado un buen trecho, muchos posibles directores de proyectos sociales no podrían contestar.

El segundo de los aspectos a tener en cuenta, la capacidad de interlocución, está relacionado con la dimensión de las instituciones y con su peso real en el ámbito que representan. Así por ejemplo, un movimiento asociativo excesivamente atomizado difícilmente podrá ser un interlocutor válido para una administración pública con tendencia al predominio. El equilibrio y la paridad se impone en el juego partenarial, para que éste sea efectivo y real, ya que de lo contrario puede convertirse en una simple máscara con apariencia de participación y codecisión que oculte la manipulación de los pequeños por parte de los grandes.

En el caso de Onyar Est, la dimensión de los diferentes actores que participaron en la estructura partenarial guardaba este equilibrio y paridad necesarios. A pesar del papel más o menos activo de unos u otros, a pesar del protagonismo y liderazgo del ayuntamiento no se puede hablar de absorciones o convidados de piedra. Las instituciones y organizaciones participantes tenían todas, al menos sobre el papel, una dimensión similar, de forma que podían entablar un diálogo de tú a tú.

A parte de la dimensión, la representatividad es también un factor clave para la validez de la interlocución. Y así ocurrió que representantes de organizaciones de peso en el mundo económico acabaron abandonando la mesa partenarial, porque a la hora de la verdad podían adquirir pocos compromisos: su representatividad era más nominal que real.

Por último, la capacidad de decisión, aunque directamente relacionada con los aspectos anteriores, no se agota en ellos, sino que, según la experiencia de Onyar Est está estrechamente relacionada con la posición que ocupa el representante dentro de su organización y también del carácter de su personalidad. La implicación y capacidad de decisión demostrada por representantes de organizaciones similares mostró en ocasiones diferencias tan acusadas que la explicación había que buscarla en la posición concreta del representante, su mayor o menor independencia y en su carácter personal con mayor o menor tendencia a la acción y a la asunción de riesgos.

3.2.5. El partenariado transnacional: convertir un tributo en atributo.

Europa no sólo se construye eliminando fronteras o a través de los textos legislativos o de los acuerdos a nivel gubernamental, sino también, y muy especialmente, a través de las relaciones y los contactos que establecen los ciudadanos entre sí. Es por eso que uno de los objetivos de la Comisión es estimular los intercambios de personas y experiencias, tanto entre instituciones públicas como privadas del mundo social, económico, científico, cultural, etc. Una de las herramientas utilizadas por la Comisión es el requisito de transnacionalidad en un número creciente de sus programas e iniciativas. Con ello la Comisión pretende movilizar a los agentes sociales y económicos de los diversos Estados miembros, con el fin de que establezcan contacto, intercambien experiencias e incluso lleven a cabo proyectos y trabajos en común, creando así las condiciones para el desarrollo de un entramado social de alcance europeo, de una identidad

supranacional que se fundamente en el conocimiento mutuo, en el contacto directo que permite el trabajo conjunto.

La transnacionalidad ha sido una exigencia creciente en los programas e iniciativas europeos. Éstos han evolucionado de propuestas difusas de intercambio de personas y/o experiencias, a otras más específicas que contemplan la realización de proyectos compartidos. Hoy en día pocos son los programas europeos que no establecen como prioridad el requisito de la transnacionalidad, que en su dimensión más elaborada se traduce en el diseño e implementación de proyectos realizados conjuntamente por socios de diversos países. Así, por ejemplo, la iniciativa comunitaria Empleo-Recursos Humanos exige que además del proyecto que el promotor desarrolle en su ámbito local, realice otro proyecto transnacional en colaboración con socios de, al menos, dos países comunitarios. Otros programas, como el Leonardo Da Vinci o el Recite II, son intrínsecamente transnacionales ya que el proyecto ha de realizarse conjuntamente en diversos países.

La respuesta por parte de las organizaciones que pretenden acceder a fondos europeos ha sido pareja a esta evolución. Para muchos promotores de proyectos presentados a la primera edición de la iniciativa Empleo- Recursos Humanos, el apartado transnacional consistió en un mero intercambio de faxes y de información sobre las respectivas entidades; en el mejor de los casos, el contacto se completaba con una visita mutua. En la segunda edición de dicha iniciativa, los promotores han tenido que dar un paso adelante y lanzarse a la aventura de diseñar e intentar llevar a cabo proyectos transnacionales conjuntos, que en ocasiones han consistido en un intercambio de personas y/o experiencias, pero que en otras han supuesto la puesta en práctica de un trabajo en común. En este proceso muchas entidades han pasado de contactos esporádicos o puntuales, al establecimiento de verdaderas redes que continúan su colaboración más allá del programa concreto que les vio nacer, siendo ésta una tendencia que se consolida a medida que se extiende el mercado de programas europeos.

La transnacionalidad en Pobreza 3 tenía una estructura propia, original y sui generis que, con otros aspectos, dotaba al programa de un carácter único, que no ha tenido continuidad en programas de similares características. No eran los proyectos locales, como ocurre en otros programas, los que tenían que concebir el trabajo en el ámbito transnacional. Estos sólo debían plasmar los planteamientos, objetivos, acciones y resultados esperados en el nivel de actuación propio del promotor. Pero el programa se dotaba de una estructura de apoyo (URD central y nacionales) una de cuyas funciones era facilitar y promover el paso de lo local a lo europeo y de lo europeo a lo local. De esa forma, a lo largo de la vida del programa se llevaron a cabo múltiples encuentros y seminarios transnacionales en los cuales los diferentes proyectos se mostraban, intercambiaban experiencias y se enriquecían mutuamente. Estos seminarios giraban alrededor de un tema monográfico basado generalmente en uno de los principios del programa (multidimensionalidad, partenariado y participación) o en aspectos clave que dan contenido a los programas europeos y en concreto a Pobreza 3 (inserción por lo económico, innovación...)

Qué duda cabe que el partenariado transnacional supone un considerable esfuerzo para las organizaciones que en él participan. No hemos de olvidar que en países como el nuestro y dentro del campo social, predominan las entidades de pequeño y medio formato, de alcance fundamentalmente local, adaptadas a una realidad y métodos específicos y poco acostumbradas a cooperar, colaborar, compartir con otras organizaciones públicas o privadas ni tan sólo del propio ámbito en el que desarrollan sus actividades. Un primer obstáculo a superar es el de enfrentar el vértigo que supone romper con la rutina y trascender los propios límites, salir del huevo de lo local para volar por el espacio europeo.

Encontrar el camino que conduce a otras entidades similares de países desconocidos, tampoco es tarea fácil, sobre todo para quien inicia esta andadura, como suele ser habitual, sin más bagaje que un conocimiento difuso de lo que significa Europa y un deseo inconcreto de acceder a ella. Las organizaciones que activan este deseo han de estar dispuestas a dedicar tiempo, personal y dinero no sólo para encontrar futuros socios, sino fundamentalmente para que los que encuentren tenga la medida y den la talla adecuada.

Efectivamente, existen ya muchos canales para localizar organizaciones de cualquier país europeo que trabaje en un sector determinado, pero para construir una realidad, un proyecto común que tenga visos de perdurar es necesario que entre las entidades y las personas que las representan existan una serie de afinidades y complementariedades en cuanto a tamaño, objetivos, metodologías, etc. que no siempre se hacen evidentes en el primer contacto ni con la primera entidad con la que se entra en relación. Por lo tanto, no se trata de encontrar cualquier partner, sino los partners con los que sea factible y mutuamente enriquecedor el trabajo en común.

Otra barrera a franquear es la del idioma. Existen once lenguas oficiales en la Comunidad, y aunque el inglés, el francés y el alemán son las predominantes, no deja de ser habitual el desconocimiento de cualquiera de ellas entre los promotores de este lado de los Pirineos. Esto implica dotarse de mecanismos de traducción que suelen ser costosos y en ocasiones difícilmente accesibles.

Conocer los sustratos culturales y las lógicas con que actúan los agentes de los diversos países es otro de los retos a asumir cuando se trabaja a nivel transnacional. Muchos malos entendidos entre partners pueden derivarse del desconocimiento mutuo de los diferentes matices culturales sobre una misma realidad (como ha podido constatarse al analizar el origen y significado del propio concepto de partenariado), de la base legislativa, de la organización social, de la evolución histórica, etc. del otro país en que actúa nuestro socio. No se trata, por supuesto, de que los promotores de proyectos europeos tengan que adquirir conocimientos enciclopedistas, pero sí de estar atento y tener en cuenta dichos sustratos culturales antes de elaborar juicios o establecer prejuicios, aprendiendo a trabajar bajo lógicas comunes que respeten las diferencias.

Todo este esfuerzo ha de estar compensado por sendos beneficios para que las organizaciones decidan emprender el camino hacia Europa. ¿Cuáles pueden ser estos beneficios? En primer lugar, no cabe duda, el económico. Muchas entidades se decantan por la vía europea atraídos por ese 75% o 50% de cofinanciación (en función de que se sea o no región objetivo 1) que acostumbran a ofrecer los programas comunitarios. Ante los recortes presupuestarios en temas sociales que padecen la mayoría de administraciones son cada vez más las organizaciones tanto públicas como privadas que vuelven su cara a Europa con la intención de conseguir los recursos que aquí empiezan a faltar. Pero a parte del evidente beneficio económico, "tomarse en serio" a Europa, y más concretamente, el requisito de la transnacionalidad puede aportar grandes ventajas a los promotores de los proyectos.

Abrir nuestro programa y organización a Europa posibilita ser conocido más allá de nuestras fronteras, pero también permite ampliar nuestros conocimientos profesionales, enriquecer nuestra experiencia práctica y comprender mejor los diversos mecanismos nacionales e internacionales. Los beneficios son tanto personales (para los directores o responsables del proyecto transnacional, para los formadores, para las personas que participan en programas de intercambio...), como para la organización en sí (visibilidad,

efecto multiplicador de las acciones, capacitación para actuar a diversos niveles administrativos...)

Es una apuesta por ampliar horizontes que incide directamente sobre la innovación, otro requisito de los programas europeos, que halla una importante fuente de nutrición en el intercambio de ideas y prácticas con los socios transnacionales. El contraste con otras realidades, con otros contextos y experiencias que en ocasiones ya han transitado el camino que nos disponemos a recorrer, o que han encontrado otras soluciones a problemas compartidos estimulan la imaginación y la aplicación de nuevas pautas y metodologías. Por otra parte, los encuentros transnacionales pueden y suelen ser utilizados por las organizaciones para dar visibilidad y difusión a su proyecto, para invitar a otras entidades públicas y privadas locales a participar en los seminarios, charlas o recepciones, para dar juego y legitimar el proyecto entre los partners locales, etc.

Es importante destacar dos aspectos para los que puede ser muy útil el partenariado transnacional. Uno es su uso como recurso formativo tanto para los promotores, como para los formadores, los agentes que intervienen sobre el terreno, los estudiantes o alumnos, etc. Una semana en otro país, compartiendo y viviendo circunstancias y problemáticas diversas, puede tener efectos formativos y cualificadores que difícilmente serán cubiertos por la variada gama de cursos y cursillos a los que se está habituados. Y en la mayor parte de las ocasiones, resulta mucho más barato.

Otro de los usos que puede ser de gran utilidad es aprovechar el efecto legitimador que sobre el proyecto local tiene el contacto con la realidad de otros países, dirigido sobre todo a nuestros socios locales o a las autoridades públicas. No hay discurso más convincente que el que se vive en propia piel y un viaje o intercambio a tiempo puede ser una buena manera de ablandar resistencias, de desactivar desconfianzas, de poner de relieve los beneficios de una experiencia, de ampliar en última instancia la amplitud de miras y acercar a las propias posiciones a aquellos con lo que se tiene o quiere caminar o de los cuales se depende.

De todas formas, aunque van en aumento, aún son pocos los proyectos que se diseñan desde una clara posición transnacional, de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el juego europeo más allá del estricto recurso financiero. La transnacionalidad es percibida no como una oportunidad, sino como un tributo, un trámite fastidioso del que no se espera mucho y en el que, por tanto, no se tiene intención de verter mucho.

Valorar en su justa medida los inputs i outputs del partenariado transnacional es también una cuestión de aprendizaje. Percibido en un principio como una imposición vacía de contenido, el propio juego en la arena transnacional va abriendo la conciencia de los promotores a las ventajas, a los retos, a las oportunidades que puede llegar a suponer una implicación y apuesta decidida por invertir en transnacionalidad. La propia práctica va enseñando a los participantes en sucesivos programas europeos a sacar el máximo partido a las reglas del juego impuestas por la Comisión, transformando un tributo en un atributo.

3.2.6. La estrategia del partenariado territorial: integrar acciones.

Un proyecto de acciones integradas que pretenda atender diferentes dimensiones en las poblaciones con las que trabaja requiere, además del partenariado directivo, una cooperación en el territorio donde se desarrollan las acciones. De la misma manera que el proyecto ha de ser capaz de integrar la implicación

de entidades e instituciones por su ámbito competencial y aportación de recursos, ha de ser capaz de articular en el territorio los diferentes servicios, los profesionales y las entidades que operan de forma directa con la población. Se va a analizar esta estrategia partenarial desde tres aspectos o momentos: el del pretexto que pone sobre la mesa la necesidad o conveniencia de iniciar un trabajo partenarial a nivel territorial; el de los métodos utilizados para la implementación del proceso y el de la dirección o liderazgo del mismo.

Para iniciar una cooperación en el territorio se pueden encontrar diferentes tipos de pretextos:

1. Una imposición del programa en el que participa el proyecto. Es decir, que una condición para poder optar al programa sea que el proyecto demuestre que tiene la posibilidad de concertar con diferentes servicios una acción de conjunto para poder alcanzar los objetivos que se propone.
2. Una voluntad política clara de los responsables implicados en el nivel directivo, que trasladen a los servicios correspondientes en el territorio una orden de cooperación en el proyecto.
3. Una estrategia interna del proyecto que, sin haber imposiciones ni voluntades explícitas a nivel directivo, se plantee construir alianzas y espacios de participación con técnicos, servicios y asociaciones del territorio. Se trata de conseguir un objetivo-proceso a partir de la singularidad del proyecto que pretende trabajar en múltiples dimensiones, de que todos trabajen en un mismo territorio y con una misma población. El proyecto puede ser el punto de encuentro, el marco que los hace confluír, siempre y cuando sea capaz de aportar un valor añadido fruto de la suma, y a cada uno en particular beneficios específicos por el mero hecho de estar en contacto con el proyecto.

En la experiencia de Onyar Est se optó por la línea estratégica, ya que el programa Pobreza 3 sólo obligaba a constituir un comité directivo y no establecía ninguna imposición de concertación territorial. Por otra parte, la voluntad política de los socios para actuar a nivel territorial se planeaba conseguir a medio plazo, pero no al iniciarse el proyecto.

Así pues, el proyecto diseñó desde el principio la creación de unas comisiones técnicas y vecinales en cada uno de los dos barrios en los que se llevaría a cabo la acción. Estas comisiones habían de ser el instrumento para experimentar y hacer operativo el principio de partenariado territorial.

Del método con el que se ha trabajado en las comisiones técnicas para avanzar en la articulación y cooperación territorial, se pueden mencionar algunos aspectos clave:

1. En un primer momento fue clave trabajar para compartir las diferentes lecturas de la realidad en la que todos trabajaban. Formular y definir los problemas de una población y de un barrio, en principio, para reunir el conjunto de aportaciones que los profesionales de diferentes disciplinas y desde diferentes servicios podían realizar y, en segundo lugar, para intentar definir una lectura consensuada de los problemas, identificar causas y efectos, de definir prioridades... En esta fase se hizo evidente cómo un mismo problema (el fracaso escolar o el absentismo) se interpreta de manera muy diferente desde la escuela que desde el centro social, una asociación de educadores sociales o Caritas. Y así con la vivienda, el paro, la alfabetización, etc. Este trabajo lleva tiempo y requiere una buena animación para constatar que se avanza y que es necesario para todos realizar este ejercicio.
2. Un segundo momento, al que lleva el ejercicio anterior, es descubrir o conocer la lógica y el espacio en que trabaja cada uno de los servicios presentes. Se trata de que cada agente haga entender a los

demás su lógica profesional e institucional, su comprensión de la realidad por la acción que desarrolla y el espacio en el que interviene, hasta donde cree que ha de llegar su trabajo... A pesar de que no todos los actores tienen claro o saben explicar su posición, en la dinámica de grupo se llega a poder descubrir la lógica y el espacio de cada uno. Es un elemento clave para poder cooperar y establecer un equilibrio entre los intereses particulares y los comunes. Si el proyecto quiere ganar adhesiones es muy importante jugar con el grado de implicación de cada uno y en este sentido es necesario un buen conocimiento entre los actores.

3. Un tercer momento aparece cuando el proyecto se pone a prueba en su capacidad para diseñar acciones concretas que ponen en relación diferentes servicios: cómo ha previsto integrar acciones sobre un mismo sujeto a partir de servicios y profesionales diversos. En el caso de Onyar Est, un proyecto diseñado desde los servicios sociales ¿había tenido presente los límites de su intervención o creía que podía atender en solitario un fenómeno multidimensional como es la pobreza por el hecho de contar con un proyecto potente? ¿Creía en el fondo que la concentración de recursos en un solo servicio era suficiente para atender la problemática o había previsto la intervención de los otros desde sus espacios y lógicas específicas, teniendo por tanto que repartir el "juego"? Es este el momento de iniciar nuevas acciones dirigidas a romper dinámicas aisladas e introducir nuevas formas de cooperación, de diseñar, experimentar y evaluar acciones conjuntas entre diferentes servicios donde el proyecto ha de aportar los elementos extraordinarios que permitan vencer las dificultades para esta cooperación.

En este sentido, Onyar Est impulsó convenios de colaboración con entidades que trabajaban en el territorio, pactando acuerdos de cooperación y evaluación conjunta. Organizó seminarios de formación con la participación de los profesionales del territorio, pero, en cambio, no supo utilizar el impulso y las oportunidades de la transnacionalidad para beneficiar a estos profesionales, mientras que sí se hizo en el caso de los responsables del Comité Directivo.

En definitiva, en esta fase se trataba de aprender a trabajar juntos sobre proyectos concretos ofreciendo una oferta de servicios más global, más integrada y efectiva, en la medida en que se centra en las necesidades del "sujeto" y no en las de los propios servicios.

4. Otro momento vinculado al anterior es el de consolidar con acuerdos y protocolos la cooperación tal y como ha sido planteada. Este hecho facilita que la concertación a nivel directivo tome consistencia y en algunos casos la haga posible. La experiencia ha constatado que acuerdos difíciles de tomar a nivel directivo, han podido conseguirse a posteriori, después de ensayar formas de acción y cooperación concreta en el territorio.

A lo largo de Onyar Est se llegaron a establecer convenios por un valor superior al 20% del presupuesto total con entidades que gestionaron directamente los fondos del proyecto. No es un porcentaje muy elevado, pero hay que añadir que no todas las cooperaciones se formalizaron en convenios, también hubo acuerdos de colaboración entre administraciones que se sumaron al presupuesto del proyecto, aumentando así su efecto multiplicador y el impacto en el territorio de aplicación.

Cuando se articula la acción en el territorio y se consigue una "percha" común en la que se encuentran cada vez más agentes, aumenta la capacidad de reunir recursos de otros. La actuación en conjunto gana legitimidad y fuerza ante los vecinos, la opinión pública y las administraciones. Además, las especificidades de cada uno se pueden aplicar de forma más adecuada, sin que sea necesario que todos

hagan de todo, pudiéndose llegar a cambiar una situación de "competencia" por una de cooperación que beneficie a los propios afectados y a los servicios.

Este proceso no es fácil. Cuesta construir nuevas formas de trabajo integrado y romper las resistencias de las culturas profesionales. Por eso, es necesario que el promotor dedique tiempo a esta tarea de animación, que hay que planificar con rigurosidad. Tiempo, buena animación y diseños capaces de integrar son elementos claves para poder avanzar en acuerdos de partenariado. Como ya se ha mencionado, en algunas ocasiones, las prácticas de partenariado en el territorio han hecho posible que se alcanzaran acuerdos institucionales, al comprobar en la práctica que era factible la colaboración y que ésta contribuía a los intereses de cada una de las partes.

5. Finalmente, todo este proceso se ha de valorar. Es el momento de la evaluación, que comprende dos vertientes: por un lado la evaluación de resultados intermedios de estrategias o servicios parciales. Es decir, cómo ha funcionado la cooperación en formación de adultos, en infancia, etc. Por otro lado, la evaluación de resultados finales, es decir, cómo ha influido la cooperación de los diferentes servicios en el resultado final, sobre los itinerarios de inserción de los sujetos; comprobar cuántas atenciones se han sabido integrar en el tratamiento del sujeto y cómo hay que redefinir las acciones para ganar en eficacia.

Es importante que las evaluaciones contemplen desde el inicio indicadores para valorar este objetivo-proceso de cooperación territorial, ya que es imprescindible para orientar la acción y para identificar los límites de las acciones concretas y del propio proyecto.

La intervención partenarial sobre el territorio difícilmente se plasmará en acciones concretas si no existe una dirección clara en este sentido. El liderazgo de estos procesos es importante sobre todo porque es necesario que alguien se marque como objetivo coseguir esta cooperación. Hace falta "un constructor" del partenariado territorial que persiga este objetivo y que oriente sus relaciones con los otros en esta dirección, sacrificando a veces resultados inmediatos o adecuando el ritmo de ejecución al logro de dicho objetivo. Su legitimidad proviene de un proyecto con capacidad de integrar acciones y de la creación de una mesa singular: lo que puede decir y hacer esta mesa es único, nadie puede hacerlo solo y hay alguien que se dedica a recoger información y conocimiento de todos los demás, alguien a quien le importan los problemas y prioridades que los otros se plantean desde su espacio.

Es importante alimentar las reuniones con material y contenidos que sean de interés para el conjunto. El líder ha de trabajar mucho más que los demás ya que se plantea un objetivo añadido al simple hecho de encontrarse para coordinarse; quiere ir más allá de la estricta suma de esfuerzos, quiere conseguir una sinérgia, es decir, un producto nuevo que será fruto de la cooperación, de las nuevas formas de hacer, de cambios de las relaciones entre los servicios, y pretender objetivos más ambiciosos.

Notas

1. TERRADES I BATLLE, M. ETC. AL: "El Gironès. Aproximació a l'estructura sòcio-econòmica". Caixa d'Estalvis de Catalunya. Barcelona. 1981.

Capítol 3. EL PARTENARIADO EN GIRONA: EL PROYECTO ONYAR EST

2. "Cens de població. 991". Institut d'Estadística de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Barcelona. 1992
3. MORA. A. ET AL.: "Proyecto Onyar Est. Informe Final". Documento. Ayuntamiento de Girona. 1994
4. ARCARONS, I BULLICH, J., ET AL.: "Estimació de la renda familiar disponible a les comarques i municipis de Catalunya. 1991". Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1994.
5. MORA, A. ET AL.: Op. Cit.
6. "Onyar Est. Programa de acciones integradas con las poblaciones y territorios desfavorecidos de Girona".Documento. 1989.
7. Acta de la reunió del Comité Directivo, 16 de marzo de 1993
8. MORA, A. ET AL.: Op. Cit.
9. Idem.
10. Idem
11. Idem.
12. GEDDES, M.: "El papel del partenariado en la promoción de la cohesión social", en "El partenariado social en Europa...". Editorial Hacer. Barcelona, 1997.
13. HIERNAUX, J.P.: "El partenariado, una perspectiva de desarrollo del trabajo social", en "El partenariado social en Europa...". Editorial Hacer. Barcelona, 1997