

# Més ciutat, més participació

Seminari Europeu/ Seminario Europeo

# Más ciudad, más participación



BARCELONA ASSOCIACIONS ■  
**38**



**Més ciutat,**



**més participació**



**Seminari Europeu/ Seminario Europeo**



**Más ciudad,**

**más participación**



**Barcelona, 28,29 i 30 de Gener de 1999**



El seminari europeu "Més ciutat, més participació. Prendre part en la contrucció de la comunitat local: el tercer sector per la ciutat del demà" es proposava com un espai de reflexió de les ciutats europees sobre la necessitat de conjuntar les aportacions dels qui protagonitzen, des de les institucions, les entitats cíviques i les empreses socials, la gestió de projectes socials, solidaris, de lluita contra l'exclusió o de participació cívica, amb la finalitat d'aconseguir que, en el futur, els esforços i els recursos siguin aplicats amb actitud i criteris de corresponsabilitat, solidaritat i major adequació a les necessitats socials.

Així mateix, ens plantejàvem, en primer lloc, posar en comú experiències de participació, conèixer mútuament formes d'organització des de la col·laboració mútua (administració local, voluntariat, associacions i empreses socials) per a la definició i l'actuació de les millores en la ciutat i per a una major i més qualificada implicació dels ciutadans en projectes col·lectius. D'altra banda, volíem també oferir un espai per al mutu coneixement de contextos i experiències europees de col·laboració entre administració local i iniciatives cíviques i per la reflexió conjunta entre administració i administrats sobre les iniciatives, els espais i les competències de la participació, sobre les actituds i formes de relació entre aquells que actuen en la millora de la ciutat, necessàries per a optimitzar els recursos i l'esforç esmerçats.

El resultat, com podeu veure en aquests textos que us presentem, no poden ser més encoratjadors. Creiem que, ja des d'ara, comptem amb un espai europeu, de col·laboració entre ciutats, enteses aquestes com una globalitat -administració, entitats i ciutadans i ciutadanes-, amb possibilitats d'abordar amb èxit els nous reptes que sobre la participació i sobre la profundització de la democràcia local tenim plantejats.

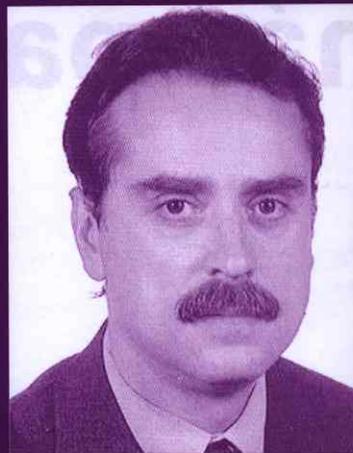


Joan Clos

El seminario europeo "Más ciudad, más participación. Participar en la construcción de la comunidad local: el tercer sector por la ciudad del mañana" se proponía como espacio de reflexión de las ciudades europeas sobre la necesidad de conjuntar las aportaciones de quienes protagonizan, desde las instituciones, las entidades cívicas y las empresas sociales, la gestión de proyectos sociales, solidarios, de lucha contra la exclusión o de participación cívica. El objetivo era que, en el futuro, los esfuerzos y los recursos se apliquen con una actitud y criterios de corresponsabilidad, solidaridad y de mayor adecuación a las necesidades sociales.

Del mismo modo, nos planteábamos, en primer lugar, poner en común experiencias de participación, conocer formas de organización basadas en la colaboración mutua (administración local, voluntariado, asociaciones y empresas sociales) para la definición y puesta en práctica de acciones que mejoren la ciudad, así como para una mayor y más cualificada implicación de la ciudadanía en proyectos colectivos. Por otro lado, también queríamos ofrecer un espacio para el conocimiento mutuo de situaciones y experiencias europeas de colaboración entre la administración local e iniciativas cívicas, así como para la reflexión conjunta entre administración y administrados sobre las iniciativas, los espacios y las competencias de la participación, sobre las actitudes y formas de relación entre quienes actúan en la mejora de la ciudad, necesarias para optimizar los recursos y el esfuerzo invertidos.

Los resultados, como podéis ver en estos textos que os presentamos, no pueden ser más alentadores. Creemos que, ya desde ahora, contamos con un espacio europeo, de colaboración entre ciudades, entendiendo éstas como una globalidad -administración, entidades y ciudadanos y ciudadanas- con posibilidades de abordar con éxito los nuevos retos que tenemos planteados por lo que respecta a la participación y profundización de la democracia local.



Pere Alcober

# Index

<b>Programa</b>	<b>4</b>
<b>La política de la unió Europea i el sector associatiu. <i>Armand Rauch</i></b>	<b>6</b>
<b>Estado del Bienestar, tercer sector y participación urbana. <i>Gregorio Rodriguez Cabrero</i></b>	<b>8</b>
<b>La participació ciutadana i la democràcia local. <i>Pere Alcober</i></b>	<b>13</b>
<b>La participació ciutadana i la democràcia local. <i>Josep Maria Vallès</i></b>	<b>16</b>
<b>Taula Rodona. La participació cívica i la ciutadania corresponsable en la gestió de la ciutat.</b>	<b>19</b>
<b>El Pressupost participatiu. <i>José Fortunati</i></b>	<b>25</b>
<b>La subsidiarietat en l'àmbit local. Quin espai per al tercer sector?</b>	<b>28</b>

<b>Taula Rodona. L'adaptació del sistemes de protecció social les noves necessitats. La gestió dels projectes i serveis en solidaritat.</b>	<b>36</b>
<b>Les polítiques generadores d'ocupació dins del tercer sector. Els plans per a la Inserció i l'Ocupació (PLIE) <i>Jean Marc Florin</i></b>	<b>43</b>
<b>Taula rodona. El món laboral de demà. El potencial d'ocupació en el tercer sector.</b>	<b>46</b>
<b>El tercer sector en la Unió Europea. <i>Santiago Loranca</i></b>	<b>53</b>
<b>Textos en castellano</b>	<b>55</b>

## PROGRAMA

### ■ Dijous dia 28 de gener

#### Sessió inaugural

*Sr. Joan Clos.* Alcalde de Barcelona  
*Sra. Lalla Golfarelli.* Regidora de Polítiques Socials i Sanitat. Ajuntament de Bolonya  
*Sr. Jacques Mutez.* Regidor, delegat als afers europeus. Ajuntament de Lille  
*Sr. Armand Rauch.* Administrador de la DG XXIII (Política d'empresa, comerç, turisme i economia social) de la Comissió Europea

#### Conferència inaugural: Estat del benestar, Tercer Sector i participació urbana

*Sr. Gregorio Rodríguez Cabrero.* Catedràtic de la Universitat d'Alcalà de Henares. Madrid

### ■ Divendres dia 29 de gener

#### La participació ciutadana: una opció estratègica.

*Sr. Pere Alcober.* Regidor de Participació Cívica. Ajuntament de Barcelona

#### La participació ciutadana i la democràcia local

*Sr. Josep M<sup>a</sup> Vallès.* Universitat Autònoma de Barcelona

#### Taula rodona: La participació cívica i la ciutadania corresponsable en la gestió de la ciutat

*Sr. Jacques Mutez.* Regidor, delegat als afers europeus. Ajuntament de Lille

*Sr. Jordi Clausell.* President del Secretariat d'entitats de Sants, Hostafrancs i La Bordeta  
*Sr. Albert Soler.* Vicepresident del Consell Municipal d'Associacions de Barcelona  
*Sr. Giovanni de Rose.* President de l'ARCI (Associazione ricreativo culturale italiana) - Emilia Romagna. *Sr. Eugenio Ramponi.* Secretari del comitè de Bolonya de l'ARCI  
Moderador: *Sr. Xavier Tort.* President del Consell de la Joventut de Barcelona

#### Els pressupostos participatius

*Sr. José Fortunati.* Vice-prefeito del municipi de Porto Alegre, Brasil

#### La subsidiarietat en l'àmbit local. Quin espai per al Tercer Sector?

*Sra. Lala Golfarelli.* Regidora de Polítiques Socials i Sanitat. Ajuntament de Bolonya  
*Sr. Raffaele Tomba.* Regidora de Polítiques Socials i Sanitat. Ajuntament de Bolonya  
*Sr. Emmanuele Pavolini.* Membre del Comitè Científic del RITS (Xarxa Italiana d'Investigació sobre el Tercer Sector)

#### Taula rodona: L'adaptació dels sistemes de protecció social a les noves necessitats. La gestió de projectes i serveis en solidaritat

*Sr. Nuccio Iovene.* Secretari del Fòrum del Tercer Sector. Itàlia. *Sr. Vincenzo Castelli.* Projecte Bologna Sicura. Ajuntament de Bolonya  
*Sra. M<sup>a</sup> Jesús Bono.* Regidora de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat. Projecte Fundació Domicilia. *Sr. Bernard Delcros.* Director del Servei Europa, associació Réussir. Lille  
Moderador: *Sr. Raffaele Tomba.*

■ **Dissabte dia 30 de gener**

**Les polítiques que afavoreixen la generació d'ocupació en el Tercer Sector. Els plans locals per la inserció i l'ocupació (PLIE)**

*Sr. Jean Marc Florin.* Director General del PLIE de Lille

**Taula rodona: El món laboral de demà. El potencial d'ocupació en el Tercer Sector**

*Sr. Jean Marc Florin.* Director General del PLIE de Lille *Sr. Luis M<sup>a</sup> Rodríguez Elia.*

Mancomunitat de la Comarca de Pamplona  
*Sr. Alberto Alberani.* Secció social de la Lega delle Cooperative -Emilia Romagna  
*Sr. Antoni Puig.* Director de la Fundació Engrunes  
Moderador: *Sr. Bernard Delcros*

**El Tercer Sector a la Unió Europea**

*Sr. Santiago Loranca.* Administrador de la DG V (Trellat, relacions laborals i afers socials), unitat A1 (Acció Pilot "Tercer Sistema i ocupació") de la Comissió Europea

**Sessió de cloenda**

# LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA I EL SECTOR ASSOCIATIU

*Armand Rauch*

La participació ciutadana i la participació en la construcció de la comunitat local és un tema transversal, que afecta diverses Direccions Generals de la Comissió Europea. Jo represento la Direcció General XXIII, la que s'encarrega de la política empresarial i també de l'economia social en tant que força vinculada a l'empresa. El tema de la implicació dels ciutadans en la vida de la societat ha pres una evidència particular gràcies a la comunicació de la Comissió que vam publicar l'any passat referent a la promoció del paper de les associacions i fundacions al si de la Unió Europea.

Després d'haver subratllat la importància econòmica, social i política del camp associatiu, sobretot pel que toca a la promoció de la democràcia, a la consolidació del sentiment de ciutadania, aquesta comunicació insisteix en la necessitat del desenvolupament de la cooperació de les institucions comunitàries amb el sector associatiu, d'una banda, i, de l'altra, exposa els problemes i els reptes que el sector associatiu afronta.

Aquesta comunicació formula un cert nombre de conclusions, de recomanacions a tres nivells, per tal com invita els estats membres a millorar el coneixement i la comprensió del sector, a establir un partenariat permanent amb els sectors de l'economia social, i a renovar el marc jurídic i fiscal d'aquesta economia. La comunicació invita el sector de les associacions a consolidar la seva imatge i a fer-la conèixer a l'exterior.

De bon principi obre la porta a un diàleg i a consultes sistemàtiques, regulars i perdurables amb el camp associatiu, cosa

que la Comissió Europea va començar a fer quan el març de 1998 va instituir un comitè consultiu de cooperatives, mútues, associacions i fundacions. La comunicació invita igualment les institucions europees a reforçar el potencial d'anàlisi i d'estudi d'aquest sector i a valdre's de tots els mitjans per tal de millorar l'accés del sector associatiu als programes comunitaris i sobretot als fons estructurals dels que tant es parla en l'actualitat.

Com a final donaré algunes idees sobre els camins d'actuació que ens hem plantejat per als anys futurs.

La primera orientació tendeix ben clarament a ajudar l'economia social a fer un paper més important, més eminent, més reconegut, al si de la Unió Europea, i això comporta sobretot una implicació, una missió més important de l'economia social en l'elaboració i la realització pràctica de la política comunitària que interessa al sector. Una altra exigència és la promoció de la recerca, i ja ho he esmentat, però n'és també una l'encoratjament dels joves, per exemple, a treballar en aquest sector que, paradoxalment, i almenys en determinats països i en certes branques de l'economia, tendeix a ésser menystingut pel jovent, però que malgrat tot, i és prou notori, ofereix un important potencial d'ocupació. La segona orientació invita a participar amb el sector i amb els estats membres en la creació d'un ambient favorable que permeti una realització plena del potencial de les empreses i la capacitat del sector per a la creació de feina. Això resulta sobretot previsible a través dels intercanvis d'experiències i coneixement, de la promoció de xarxes de directius, programes





## Estado del Bienestar, tercer sector y participación urbana

Gregorio Rodríguez Cabrero

Actualmente, estamos en un proceso profundo de cambio, de desplazamiento de responsabilidades y poderes hacia las regiones y hacia las ciudades-región, espacio en el que están teniendo lugar todas las demandas de calidad de vida, proyectos de desarrollo sostenible e innovaciones en la participación política. En este cambio, tienen un papel relevante las entidades sociales, el tercer sector en su sentido amplio (asociaciones, fundaciones, cooperativas, etc.) cuya naturaleza social, objetivos y ambivalencias deben ser comprendidos en el proceso complejo de crisis y reestructuración del Estado del Bienestar.

8

### 1. Reestructuración del Estado de Bienestar y desarrollo del tercer sector

El auge y desarrollo de las ONG y del Tercer Sector pasa a un primer plano con la reestructuración del Estado del Bienestar que vamos afrontando desde hace más de veinte años, período que yo dividiría en dos grandes fases:

- De 1975 hasta 1985, donde se produce un proceso de contención en el crecimiento del Estado del Bienestar; una segmentación de los mercados de trabajo, que pone de manifiesto la inicial fragilidad de los cambios profundos que tienen lugar en el proceso de reconversión y reestructuración industrial; por último, una inicial penetración o manifestación del mercado en la producción del bienestar.

En este contexto, en el caso español, se produce una transformación progresiva de movimientos sociales típicos de finales de los 60 y de los primeros 70 en organizaciones prestadoras de servicios, si

bien es cierto que permanecen todavía importantes movimientos sociales, en concreto los de la mujer, en la medida en que sus reivindicaciones están pendientes todavía de solucionarse, al menos en los países del sur de Europa. En esta primera fase, las entidades del tercer sector inician una primera etapa de institucionalización de su presencia en el proceso de cambio de la reforma social, pero todavía sus objetivos o papeles no quedan claramente definidos.

- Desde 1985 hasta mediados de los 90, se produce ya un proceso de institucionalización, de presencia creciente, en forma de gestión pluralista junto con el estado, y en parte también con el mercado, de todo lo que se refiere a la reforma social, por varias razones. A nivel económico, pasamos de la reestructuración industrial a la globalización económica, y ello supone que el paro se convierte en estructural y que parte de nuestros colectivos quedan excluidos de los procesos de ciudadanía habituales o tradicionales en el seno del Estado del Bienestar, que se transforma, en parte, en Estado Asistencial. Desde el punto de vista político, se produce una ruptura relativa del consenso entre las clases medias funcionales urbanas y la clase obrera industrial tradicional, al mismo tiempo que la noma política, el desencanto, empieza a producir una búsqueda de nuevas formas de democracia participativa alternativas a la democracia del voto. En tercer lugar, se producen cambios ideológicos - magnificación de los fallos de lo público, catastrofismo anunciado sobre el sistema público de pensiones o hiperidealización de la superioridad de lo privado -y valorativos - un relativo retroceso de la solidaridad



institucionalizada en el Estado del Bienestar a favor de una solidaridad más espontánea y canalizada a través de la ONG, un tránsito de la denominación de ciudadano a la denominación de cliente, desde palabras como redistribución (tratar de luchar contra la desigualdad) a palabras como cohesión (evitar conflictos sociales), en un contexto donde aumentan las desigualdades sociales. Igualmente, empezamos a hablar de solidaridad y no de derechos subjetivos, lo cual supone cuestionar los tradicionales fundamentos de los derechos de ciudadanía, pero también, positivamente, la palabra solidaridad implica una extensión de esa tradicional solidaridad institucionalizada en el Estado del Bienestar. Por último, cambios sociodemográficos que son igualmente muy profundos, como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la reducción del tamaño de la familia y los problemas de la dependencia creciente que supone el envejecimiento de la población.

Todos estos elementos nos conducen a un nuevo reto, a la definición de una gestión pluralista del Estado del Bienestar, a recrear nuevos consensos en torno a la reforma social. Lo que se plantea aquí es que no pasamos de Estado del Bienestar a una hipotética Sociedad del Bienestar, sino que estamos construyendo sistemas y estrategias mixtas donde lo que se plantea realmente es cómo reconstituir y relegitimar la reforma social mediante la contribución del Estado, de la sociedad civil y, parcialmente también, del propio mercado. Que esto es así, creo que se puede ejemplificar con lo acontecido con las grandes opciones ideológicas.

El neoliberalismo, en puridad ideológica, pretendía substituir el mercado por la sociedad civil, lo que no ha sido posible debido a la resistencia de los ciudadanos de la Unión Europea en defensa de los sistemas de protección social. Diría más: los partidos con bandera de tipo puramente neoliberal han tenido que ir adoptando

progresivamente – es el caso de España – perfiles de tipo centrista, con lo cual parece que, al menos en el caso de la vieja Europa, las opciones neoliberales han tenido que renunciar a proyectos masivos de desmantelamiento y conformarse con proyectos selectivos, puntuales, de privatización.

Por lo que se refiere a la tradicional ideología corporativista, los acuerdos entre sindicatos, patronal y gobierno a nivel central se han ido desplazando hacia las regiones y ciudades, hacia la gestión de planes estratégicos de desarrollo local, hacia la definición de políticas económicas locales.

En cuanto a la opción puramente conservadora, que optaría por el retorno a la sociedad civil entendida como comunidad tradicional, dicho retorno es totalmente imposible una vez que la modernización capitalista, los avances en la lucha de los derechos de la mujer o los cambios en la estructura familiar, han diluido y transformado las viejas identidades en otras más complejas y difusas. Pero sí es cierto que, al menos en los países del sur de Europa, se ha mantenido el papel activo de la familia, el segundo Estado del Bienestar, todo ello compatible con un profundo stress para la mujer, que ha debido hacer frente a la carga de los hijos, a la carga de los mayores y a la participación en el mercado de trabajo.

Por lo tanto, si estas tres grandes opciones ideológicas no han tenido lugar, ¿qué ha ocurrido entonces? Sencillamente, que estamos en una situación donde podemos hablar de un Estado del Bienestar mixto, de una gestión pluralista, sobre todo a nivel local, donde se han mantenido las grandes estructuras de protección social con una participación creciente, selectiva, del mercado en áreas rentables y un crecimiento muy importante, a nivel local, de las ONG, primero como entidades reivindicativas y, en estos momentos, como entidades prestadoras de servicios y, en



algunos casos (como en Barcelona y alguna otra ciudad), configurándose como instrumentos de innovación política para facilitar la gestión democrática de la ciudad.

## 2. De los movimientos sociales a la organización: las ambivalencias del tercer sector

En España, la confluencia de tres fuerzas ha supuesto la transformación de los movimientos sociales en entidades organizadas. Primero, la fuerza instrumental del Estado que, mediante su política de reducir costes, descargar compromisos políticos y aligerar peso burocrático, ha conducido a convertir las entidades voluntarias en entidades colaboradoras que, en la práctica, han sido unas veces una extensión del Estado y otras veces una nueva forma de espacio público complementaria de la acción pública. Segundo, las ONG se han ido convirtiendo en organizaciones debido a la presión del propio mercado, han tenido que adoptar criterios de eficiencia y de eficacia e, incluso, algunas han optado por convertirse en empresas. Por último, los cambios en el seno de la propia sociedad civil han contribuido a una revitalización de la política, a la creación de lo que Aristóteles denominaba la creación del espacio de la política, la comunidad moral donde los ciudadanos puedan controlar de una manera mucho más directa la acción pública. Por lo tanto, las ONG ocupan un espacio complejo, sometido a esas tres presiones del propio Estado, del mercado y de la propia sociedad civil.

## 3. Contribución del tercer sector a la reconstitución de una política social activa

El tercer sector tiene un claro campo de objetivos que yo resumo en seis: las ONG son una extensión de la esfera pública, de la "politeya" y, por lo tanto, contribuyen al desarrollo de la democracia participativa;

segundo, han demostrado capacidad para gestionar proyectos sociales contra la exclusión social; en tercer lugar, las ONG están contribuyendo a una mayor transparencia en la acción pública, a una mayor accesibilidad de la información, sobre todo en los colectivos menos favorecidos; en España el llamado tercer sector supone un 4 % del producto interior bruto, unos 600.000 empleos (400.000 directos, 220/250.000 después de traducir el voluntariado en tiempo de empleo) y unas 250.000 organizaciones, lo que quiere decir que genera empleo, moviliza energías y en los últimos años empieza a ser un canal importante para el desarrollo del voluntariado social; en este sentido, las ONG están contribuyendo a la creación de empresas de desarrollo local y de desarrollo comunitario; por último, las ONG son en muchos casos la última red de protección social de parte de la población (en torno al 2%) excluida del sistema asistencial público: así, de cada 100 pobres que en España acuden a los servicios sociales, el 55 % lo hacen a Caritas y Cruz Roja, un 5/6 % a otras entidades, y sólo un 40/44 % lo hacen a servicios sociales de tipo público, lo cual nos da una idea de cuál es la importancia creciente de este sector en la lucha contra la exclusión y la pobreza. Con estos objetivos, yo señalaría dos límites: la fuerte dependencia de las ONG de los recursos públicos y las contradicciones y conflictos internos que muchas ONG tienen para conciliar el objetivo reivindicativo, el empresarial de producir servicios y el de desarrollo de la democracia participativa.

## 4. El patrón latino de sociedad civil y el tercer sector en España

España formaría junto con Italia, a pesar de importantes diferencias, eso que autores italianos como Ascoli, Ferreras, Negri, etc. determinan como patrón latino de sociedad civil, que se puede definir con dos o tres



notas muy sencillas: alta dependencia del tercer sector de los recursos del Estado; un sector altamente segmentado y sometido a presiones de particularismo y de clientelismo; y, finalmente, un sistema de recelo en lo que supone la relación con el Estado, lo que Sebastián Sarasa denomina *acomodación distante*. Es un modelo de intensa cooperación financiera pero de baja cooperación institucional, que impide el caminar hacia un sistema más articulado de relación, de complementariedad entre lo público y lo privado no lucrativo.

Teniendo en cuenta este modelo, haré una brevísimas historia de las tres fases del desarrollo del tercer sector en nuestro país:

- Desde 1975 hasta 1985, una fase que podemos caracterizar por la desmovilización política, el reflujo intenso de los movimientos sociales y su transformación progresiva en asociaciones organizadas. Los movimientos sociales quedaron descabezados porque todos sus líderes pasaron a ocupar el liderazgo de los nuevos ayuntamientos democráticos. Los que quedaron, lograron transformar estos movimientos en ONG o en entidades de tipo organizado.

- De 1985 hasta 1995, fase muy importante, hay un crecimiento exponencial en el número de ONG, entidades, asociaciones, fundaciones, etc., que luego se someten a un proceso de modernización económica en la gestión y se convierten en una extensión del sector público regional y local, sobre todo en el ámbito de los servicios sociales. Al mismo tiempo, se produce una primera fase de institucionalización del sector – que no ha ido acompañada del necesario cambio en la regulación constitucional del derecho de asociación, porque en España todavía prevalece la ley de asociaciones de 1964 – junto con una dignificación doctrinal, intelectual, investigadora, del sector no lucrativo en España.

- 1995-1998. En la fase anterior se ha ido creando progresivamente una cultura

organizativa del tercer sector que, sin embargo, está sometida a una triple tensión no resuelta y que a lo mejor nunca se resolverá: una tensión entre las expectativas de las entidades sociales y las expectativas de las administraciones públicas, que no acaban de encontrar el punto de encuentro, si bien en el espacio local las experiencias crecientes indican que caminamos en esa dirección; segundo, el sector no lucrativo español está muy segmentado, lo que supone una difícil coordinación interasociativa, pues las federaciones o plataformas creadas tienen un planteamiento reivindicativo, son para pedir más recursos al Estado, no para generar políticas propias de desarrollo de la acción pública; por último, una tensión interna no resuelta entre la profesionalización y el voluntariado, la eficiencia y la espontaneidad, en el sentido de que la gestión eficaz y eficiente de las ONG requiere de un número de profesionales creciente que necesita asimilarse y coordinarse con el gran aluvión del voluntariado de los últimos años. Estos tres problemas son los que están pendientes de poder cristalizar una cultura organizativa propia, autónoma, que diferencie el tercer sector de lo que es el Estado y el propio mercado. Estos son los retos del tercer sector en nuestro país.

## 5. El tercer sector en el desarrollo de la democracia local

Los estados han perdido progresivamente poder a favor de las regiones y de las ciudades, porque en las ciudades, y sobre todo en las ciudades-región, como Barcelona, ha tenido lugar en los últimos años el desarrollo económico, la gestión pública y la descentralización política, lo que supone que la reforma social tiene un punto nodal en la ciudad-región. En segundo lugar, la clase obrera industrial tradicional ha perdido su protagonismo para poder liderar como hasta ahora la



reforma social pero, por otro lado, los movimientos sociales y las ONG no tienen todavía la fuerza estratégica como para liderar un avance en el desarrollo de la reforma social.

Sin embargo, es en el espacio local donde se está produciendo, como señalan Manuel Castells o Jordi Borja, el máximo contacto entre estado y sociedad civil, donde se pueden reconstituir nuevos consensos y nuevos modos en torno a las formas en que debe desarrollarse la reforma social, porque en las ciudades-región tienen lugar las decisiones clave del desarrollo económico y de la definición de las políticas de bienestar social que facilitan un desarrollo concreto en la innovación y el avance de la reforma social mediante las siguientes políticas: uno, aproximar los servicios a la gente, especialmente a las zonas o grupos más excluidos; dos, mejorar la innovación de la democracia y de las formas de participación, teniendo en cuenta que la democracia de tipo representativo cada vez va siendo más ritual, que poco tiene que ver con la gestión cotidiana de los problemas de la gente y de los ciudadanos; tercero, las ONG contribuyen a regenerar nuevas identidades sociales en un momento de

dislocación de los vínculos tradicionales por las relaciones mercantiles, por la precariedad, por la individualización; en cuarto lugar, está archidemostrado que las ONG, el tercer sector, contribuyen a nuevas formas de desarrollo sostenible, compatibles con la calidad de vida que demandan los ciudadanos; y, por último, contribuyen a generar nuevas formas de seguridad colectiva, como la creación de nuevas formas de empleo para los grupos más excluidos de la población o la protección de las personas mayores dependientes.

Este desarrollo local exige prácticas democráticas flexibles para poder gestionar este tipo de política y, por lo tanto, requiere el desarrollo de nuevas formas de cooperación estratégica entre lo público y lo privado, nuevas formas de participación ciudadana en la gestión de la ciudad, y aquí es donde tiene su papel estructural el sector de tipo asociativo. En definitiva, el tercer sector en la ciudad es una oportunidad para el desarrollo democrático si no se limitan a ser exclusivamente entidades colaboradoras o prestadoras de servicios y si son una forma activa de *politeya* o de instrumentos de desarrollo de la democracia local.

### El tercer sector en el desarrollo de la democracia local

Los estados han perdido progresivamente poder a favor de las regiones y de las ciudades porque en las ciudades y sobre todo en las ciudades-región, como Barcelona, ha tenido lugar en los últimos años el desarrollo económico. La gestión pública y la descentralización política que supone que la reforma social tiene un punto nodal en la ciudad-región. En segundo lugar, la clase obrera industrial tradicional ha perdido su protagonismo para poder liberar como hasta ahora la

Hay un número de ONG, entidades, asociaciones, fundaciones, etc., que luego se someten a un proceso de modernización económica en la gestión y se convierten en una extensión del sector público regional y local, sobre todo en el ámbito de los servicios sociales. Al mismo tiempo, se produce una primera fase de institucionalización del sector - que no ha ido acompañada del necesario cambio en la regulación constitucional del derecho de asociación porque en España todavía prevalece la ley de asociaciones de 1984 - junto con una difusión doctrinal, intelectual, investigadora, del sector no lucrativo en España. En la fase anterior se ha ido creando progresivamente una cultura

# La participació ciutadana i la democràcia local

Pere Alcober

Podem afirmar que des de 1979, data de les primeres eleccions democràtiques municipals després del franquisme, fins ara la descentralització i la participació ciutadana han estat una de les prioritats estratègiques de l'Ajuntament de Barcelona. Així, el 6 de desembre de 1986 s'aprovaren les Normes reguladores que fan referència a aquests temes.

## 1. Objectius i model de la descentralització a Barcelona

El *Pla General i el Programa d'Actuació Municipal*, aprovat per l'Ajuntament de Barcelona el novembre de 1983, va definir el procés de descentralització com la base per apropar l'administració als ciutadans. Es considerava prioritari donar als districtes competències en matèria de decisió política, gestió i execució.

A partir d'aquí, s'ha configurat un model específic i original, basat en la implantació d'un conjunt de processos i la seva combinació: **la divisió territorial** (una divisió nova de la ciutat en 10 districtes basada en condicionaments històrics, socials i geogràfics); **l'atribució de competències i funcions als districtes**, a partir d'un anàlisi exhaustiu, que ha anat creant estructures sòlides i autònomes, sense que s'hagin incrementat excessivament els costos de funcionament; **descentralització i reforma administrativa**, creant noves estructures als districtes i racionalitzant els processos administratius (les àrees centrals adopten una funció de coordinació i programació); **representació política**, mitjançant la designació dels consellers per part dels partits polítics segons els vots obtinguts en el districte en

les eleccions municipals (el president és un regidor electe a la ciutat que correspon a la majoria política del districte, no de l'ajuntament) **i participació dels ciutadans**, mitjançant un seguit de mecanismes que permet la intervenció de la ciutadania en el procés de govern; **millora i innovació en la prestació de serveis als ciutadans**, amb una gestió descentralitzada que ha suposat la renúncia a l'uniformisme i ha fet més sensible l'administració municipal a les demandes socials i territorials.

## 2. La participació ciutadana

Tots els districtes tenen òrgans de participació veïnal en funcionament regular, tant sectorial com general. A nivell de ciutat, hi han més de vint consells de caire temàtic (econòmic i social, de dones, de medi ambient i sostenibilitat, d'immigració, etc.) especialment centrats en l'àmbit dels serveis a les persones. En total, són centenars d'associacions les que col·laboren activament, i d'una forma regular i compromesa, en el funcionament de la ciutat, exercint una tasca de control i seguiment de la política municipal i d'òrgans d'interlocució o consens en l'elaboració de cada una de les diverses polítiques sectorials.

Segons un estudi de l'equip d'Anàlisi Política de l'Àrea de Ciència Política i de l'Administració de l'UAB, fet al 1998, si bé s'observa per part de l'Ajuntament de Barcelona una clara voluntat d'estimular la participació, l'actitud de les entitats i del conjunt dels ciutadans, ha estat un factor clau en la conformació del panorama actual de la participació ciutadana.

Des de l'administració, volem impulsar



polítiques de foment de l'associacionisme i de participació ciutadana per dues raons estratègiques:

- **La subsidiarietat**, especialment en els serveis de proximitat, aquells que afecten directament les persones i la seva quotidianitat. Es tracta de que allò que pugui fer qui estigui més a prop de la realitat que ho faci, de l'Estat fins a la societat civil. D'aquesta forma, hem de comptar amb el que ja comença a anomenar-se tercer sector: moviments associatius, cooperatives socials, organitzacions de voluntariat, societats sense ànim de lucre, etc.

- **La sostenibilitat**. Si volem mantenir i ampliar els estàndars de qualitat de vida aconseguits a Barcelona durant els últims anys, necessitem la implicació del moviment associatiu i dels ciutadans en l'elaboració de les polítiques, en la gestió i prestació dels serveis públics d'una manera subsidiària.

Es tracta d'implementar allò que el professor **Gregorio Rodriguez Cabrero** denomina "gestió mixta del benestar", on a l'administració li correspondria l'extensió dels serveis i el paper de redistribució i detecció de dèficits i al sector associatiu li correspondria la prestació i la producció de determinats serveis de benestar, activant noves formes de creació d'espai públic. En aquest nou escenari, s'està començant a produir un intercanvi dels rols coneguts fins ara: del "seguiment ciutadà de la gestió municipal" al "seguiment municipal de la gestió ciutadana", per tal de garantir el caràcter públic dels serveis i vetllar pels seus estàndars de qualitat.

Hem d'assenyalar, però, que els processos de participació ciutadana comporten perills, riscos, incerteses i molts interrogants. Un dels perills, és el derivat de la concepció del tercer sector com a extensió de l'Estat, ja que hi ha qui defensa - en línia amb les tesis de J.Rifkin en *La fi del treball* (1996)- que la societat civil i el tercer sector han d'assumir el paper de

l'administració, atenent sectors marginats i creant ocupació. Aquesta postura confronta Estat de Benestar amb Societat de Benestar i amaga la voluntat de desaparició del primer.

D'altra banda, és indubtable que engegar des de l'administració pública processos de participació és una tasca complexa i sovint incòmoda. Com diu Joan Subirats, s'acusa la participació de ser lenta, cara (en temps i recursos), particularista, exclusivista (sempre participen els mateixos) i pot erosionar la legitimitat institucional dels electes, ja que hi ha certa cessió de responsabilitat.

La constatació d'aquestes amenaces no ha de fer qüestionar l'opció estratègica de l'impuls de la participació ciutadana i de l'enfortiment del sector associatiu. Caldrà cercar mecanismes per evitar aquests punts dèbils i per ampliar l'abast de la participació.

### 3. L'impuls a la cultura de la participació i la cogestió

Cal fer de la participació ciutadana una constant en totes les iniciatives municipals, en la seva política i els seus serveis. Ha de ser *l'estil Barcelona* de fer política.

Després de la transformació urbanística, s'ha de donar un nou pas endavant en el compromís de Barcelona amb els ciutadans. Volem facilitar que l'urbanisme de les pedres aculli i dinamitzi la urbanitat dels ciutadans: una ciutat cívica, activa, que estimuli i canalitzi la creixent demanda de protagonisme dels ciutadans en els afers públics i que aculli els nous valors i les noves actituds de la ciutadania de final de segle. Valors com solidaritat, diàleg, tolerància, cooperació, honestat, respecte, integració, urbanitat, civisme...

Per assolir aquests objectius haurem de fer **un triple esforç**:

- En l'àmbit intern de l'Ajuntament, haurem de donar un fort impuls a la introducció de la cultura de la participació, entre tècnics i



polítics, per tal de passar de la lògica del "municipi de serveis als ciutadans" cap al de "serveis amb els ciutadans", la qual cosa suposa la implicació de la ciutadania en la planificació, programació i avaluació dels serveis. Per tal d'afrontar amb garanties aquesta nova realitat, s'han d'adequar les estructures i normatives municipals. Amb l'aprovació definitiva de la Carta Municipal, s'han assentat les bases per fer-ho.

- **Dins del moviment associatiu**, passar de la simple cultura de la reivindicació a la cultura de la participació i la cooperació. Serà necessari impulsar l'enfortiment, la modernització i la democratització de les associacions i entitats. És fonamental l'estructuració del sector, la creació d'entitats de segon grau (federacions i coordinadores) amb la voluntat de prestació de serveis inter-associatius, d'unificació d'objectius i de servir d'interlocutor amb les administracions i el sector privat.

- **Apropar el procés de presa de decisions cap als ciutadans i les associacions.** Cal explorar experiències de consulta individual, de democràcia directa, de noves vies de participació, etc. En resum, doncs, hem de treballar a partir de la cooperació i per la implicació: govern municipal i ciutadans estem en la mateixa direcció en el nostre treball per, des de les diferències i les complexitats, trobar solucions i acords. Complicitat i cogestió són conceptes que cada cop més hauran de presidir les nostres mútues línies d'actuació.

#### 4. L'aparició del nou voluntariat

Estem assistint actualment a un fenomen important: l'auge del voluntariat. Aquest no és un element nou, sino que arranca d'una tradició centenària d'associacionisme i voluntariat: destaca la creació, el 1851, dels Cors de Clavé, que sota l'excusa del cant

coral generà un ampli moviment social i cultural de caire democràtic, popular i catalanista que es projecta fins als nostres dies.

La història de Barcelona és paral·lela a la història dels seus ciutadans i les seves ciutadanes, els quals han respost sempre que se'ls ha necessitat. Potser la mobilització més significativa va ser la dels voluntaris olímpics durant els Jocs del 92: més de 35.000 persones compromeses en un projecte col·lectiu de ciutat.

Més enllà, hi ha un voluntariat que és el que fa funcionar la ciutat dia a dia en temes de suport social (atenció a les persones o lluita contra l'exclusió), veïnals, cívics (col·laborant amb els grans esdeveniments ciutadans). No hem d'oblidar el projecte més recent, Voluntaris per Barcelona, impulsat per l'Ajuntament i diverses associacions de la ciutat, que en només tres anys ha aplegat prop de 60.000 persones. Tot això ha generat una dinàmica participativa a la ciutat realment esperançadora.

En aquest sentit, s'està observant un fenomen nou: la creixent demanda dels ciutadans de poder participar en els afers de la vida ciutadana. És interessant veure el perfil d'aquest nou voluntariat: el 64% tenen entre 0 i 30 anys, la immensa majoria, el 77%, són dones, s'interessen essencialment per les activitats lúdiques i per l'ajuda a la població en dificultats i, finalment, el 73% manifesta no estar associat.

Des de les entitats i l'administració cal estar atents i poder donar resposta a aquesta nova realitat. En aquesta línia, el nostre compromís ha de ser ajudar al desenvolupament associatiu, creant xarxa i col·laborant en l'estructuració de la societat civil i alhora procurar que cada ciutadà i ciutadana que vulgui participar en la vida de la ciutat pugui trobar el seu espai.



## La participació ciutadana i la democràcia local

Josep M<sup>a</sup> Vallès

Voldria començar assenyalant una obvietat: l'expressió democràcia local, en certa forma, és una redundància, perquè la noció de democràcia justament té el seu origen a l'àmbit local, a l'àmbit de la polis dels grecs. D'aquest origen queda encara la força d'una idea germinal com és la pretensió, ja molt antiga, de constituir una comunitat caracteritzada per dos trets bàsics: debatre lliurement i decidir sobre assumptes del seu interès col·lectiu amb la participació de tots els seus membres.

Si examinem la història de les democràcies veiem que aquesta participació col·lectiva mai no ha estat assolida del tot. Pràcticament sempre hi ha hagut exclusions (esclaus, dones, etc.), de dret o de fet, que s'originen a la mateixa estructura social i que han anat variant amb el temps. No volia deixar d'esmentar aquest dèficit de partida (l'exclusió que limita la democràcia) que han tingut i tenen els sistemes que s'han autoproclamat democràtics, tant a escala local com a escala més general.

Centrant-nos en el nostre tema, instrumentar formes de democràcia més eficient, faré una referència sintètica a tres punts que ens ajudin a dibuixar el panorama actual d'aquest camí cap a la democràcia ideal.

### 1. Els reptes que el context ens planteja

Hi ha grans transformacions a escala global, que repercuteixen i van repercutint cada cop més en l'esfera local i en la seva dimensió democràtica, que són viscudes com a tensions, com a conflicte. Algunes d'aquestes tensions:

- La que es dóna entre la clara definició del

territori que constitueix el suport d'identitat i pertinença local i, per altra banda, l'expansió difusa de l'anomenada ciutat-xarxa, aquesta altra forma de vida més irradiada, menys delimitada per un perímetre municipal clar.

- La que es dóna entre la globalització de grans processos d'assignació de recursos (econòmics, informatius, culturals, etc.)- i la revalorització del que és més pròxim, del que és "local", buscant l'avantatge competitiu d'aquesta localització.

- La que es dóna entre el paper dels estats i el dels grans actors transnacionals com a protagonistes dels conflictes i mobilitzacions per a intervenir sobre aquests conflictes. Qüestions que eren vistes com a política internacional són reivindicades per agents de base local, convertint-se també en qüestions de "política local".

- Hi ha una tensió entre el model de l'Estat de Benestar i una nova versió d'organització política, encara no ben definida, on els propis actors socials protagonitzen i gestionen les iniciatives de solidaritat de manera menys "professional", menys reglamentista i més sensible a les circumstàncies específiques de cada context local.

Totes aquestes tensions tenen com a resultat una nova situació: es recupera molt fortament una dimensió política local. Per això, alguns autors parlen de repolització del govern local, en el sentit de fer de la política un factor de construcció de la comunitat. Aquesta és la gran funció de la política: d'un col·lectiu atravesat per una sèrie de divisions i antagonismes formar-ne un conjunt que manté uns certs equilibris. El que el govern local té al davant no són



estrictament reptes de gestió o d'administració, sinó que són reptes de caràcter polític en el seu sentit més profund.

## **2. La posició de la ciutadania com a actor principal de la democràcia local**

La teoria democràtica sempre ha dibuixat com a protagonista de la democràcia un model de ciutadà il·lustrat (capaç de raonar i d'informar-se), virtuos (que s'esforça per millorar les condicions de la seva comunitat) i ociós (amb temps lliure per a dedicar-se als afers col·lectius). Aquest ciutadà-model en certa manera és una condició de possibilitat del bon funcionament de la democràcia. I, recíprocament, una democràcia que funciona bé hauria de facilitar aquest tipus de ciutadà.

En el nostre país s'ha produït una espectacular transformació i, actualment, tenim una ciutadania amb un nivell d'instrucció i d'informació molt superior al de qualsevol altra època (una tercera part de la població, amb predomini de les dones, dins de pocs anys tindrà una formació universitària), amb un interès polític selectiu (moltes persones interessades per alguna o algunes qüestions d'impacte general i amb formes varies d'acció política) i amb més disponibilitat de temps per a l'acció pública.

Aquesta pintura més matisada d'una ciutadania més educada, més informada, més selectivament polititzada i relativament més ociosa, ens fa cada cop més optimistes respecte a les possibilitats i les oportunitats de la participació democràtica en el govern i, més concretament, en el govern local.

L'únic senyal d'alarma és el risc de dualització (com ja passa a Nordamèrica) entre la ciutadania democràticament sensible i políticament activa i un contingent d'exclusos, per raons socials i econòmiques, de l'acció política. Aquest risc només pot ser atenuat amb mesures de

canvi social sense les quals les reformes institucionals tenen molt poc efecte.

## **3. Instruments o mecanismes d'intervenció i les seves possibilitats.**

Entre les moltes definicions de democràcia, n'hi ha una que distingeix la democràcia per tres característiques fonamentals: el debat públic, la decisió col·lectiva i l'acceptació d'aquestes decisions. El govern democràtic és decisió col·lectiva després de debat públic. No és democràcia de qualitat l'abundància de debat sense capacitat resolutiva, efectiva i vinculant. Tampoc, per l'altre extrem, no és democràcia de qualitat la presa de decisió sense debat previ suficient, com es dona en sistemes de predomini tecnocràtic (sense participació) o el que s'anomena democràcia instantània (consulta immediata sense informació prèvia ni elements de reflexió).

Per tant, qualsevol avanç en govern local democràtic necessita el perfeccionament dels mecanismes de debat i decisió, que han de ser més oberts, més transparents, més documentats i més ben informats.

Pel que fa al debat, s'ha d'atendre més la intervenció del ciutadà individual, no només la dels intermediaris (polítics, experts, mitjans de comunicació, associacions..). S'estan utilitzant, amb caràcter experimental, instruments que faciliten aquesta participació: fòrums d'opinió sobre iniciatives legislatives, consells ciutadans o jurats populars sobre una qüestió d'interès col·lectiu (s'aplega una mostra de ciutadans en un seminari d'un parell de dies on reben la informació i opinió d'experts, polítics o representants d'associacions d'interessos, concloent amb un dictamen) i panells de consultors no experts per a debatre qüestions pendents de solució.

Tot i les dificultats per a instrumentar aquests mecanismes, és en l'àmbit local on són més factibles i rendibles perquè la

proximitat entre els actors, la realitat i la informació és major. Aquestes iniciatives, en tot cas, requereixen també el seu control de garantia o qualitat democràtica per a evitar la manipulació i fer ben eficient i transparent aquesta forma de consulta.

En referència als mecanismes de decisió, la tendència que s'observa en l'àmbit local cap al reforçament, formal i efectiu, del lideratge executiu unipersonal es pot equilibrar amb els mecanismes de control i de fiscalització per part dels corresponents consells representatius. D'altra banda, es pot donar més intervenció ciutadana directa en la decisió, ja sigui en forma d'iniciativa popular per a incorporar un assumpte a l'agenda política, ja sigui en forma de referèndum o consulta vinculant. Finalment, hi ha un àmbit d'intervenció executiva directa en la provisió de serveis d'àmbit local: es pot preveure un pluralisme de gestors entre els quals es poden comptar les pròpies agrupacions d'usuaris o les associacions voluntàries no lucratives. El model burocràtic hauria de cedir algun terreny a aquest model de gestió social sense afeblir, per això, els mecanismes de control i de rendició de comptes.

Crec que el govern local és un lloc privilegiat per a posar en marxa aquests

instruments de participació i avançar cap a l'horitzó de la democràcia en el seu sentit més ple: hi ha més flexibilitat, més percepció de les necessitats i les expectatives ciutadanes, més capacitat de reacció ràpida davant els problemes o els estímuls que es presenten. És a dir, tot allò que facilita l'aprenentatge permanent, continu, de la pròpia organització política.

Tot i que la legislació vigent encara és molt restrictiva, amb voluntat política els marges legals es poden interpretar de manera que facilitin l'avanç cap a l'opció estratègica adoptada. En alguns països s'han creat "municipis-laboratori", on algunes regulacions es deixen d'aplicar per tal de facilitar l'experimentació de noves fórmules d'actuació, de pràctiques democràtiques, els resultats de la qual serveixen a la resta de governs locals per a progressar.

Al títol del seminari es parla de "més ciutat, més participació", i jo he considerat que, en parlar de "ciutat", ens referíem també a la "ciutat-comunitat política", a *la polis*, a aquest conjunt de ciutadans i ciutadanes que fan l'opció de conviure en pau, malgrat les diferències o les desigualtats. Quan hi hagi més participació, més democràcia, estarem fent més "ciutat a escala local", però també més "ciutat a escala global".



## Taula rodona. La participació cívica i la ciutadania corresponsable en la gestió de la ciutat

### ■ Jacques Mutez

Des de fa algunes dècades, la crisi mundial ha relativitzat la importància de la ciutadania al nivell de la política nacional i europea, i les nostres ciutats no han pogut evitar aquesta crisi. S'han hagut d'organitzar, d'espavilar, s'han vist forçades a desenvolupar la seva economia per al benestar del 80 % dels 370 milions d'europaus que hi confien.

En aquest període, Lille, situada al cor d'una metròpoli de més d'un milió d'habitants, ha hagut d'enfrontar-se a una reconversió industrial molt important. Gràcies als esforços de tothom, Lille s'ha beneficiat d'un desenvolupament estratègic de gran amplitud i, sobretot, hem desenvolupat una considerable ocupació. En aquest darrer aspecte em cal destacar particularment la gran tasca del nostre primer tinent d'alcalde, la ministra Martine Aubry.

Vull recordar el propòsit formulat pel nostre alcalde en començar el seu mandat, el 1995: actuar de tal manera que tothom tingui el seu lloc i visqui millor. Aquest és el missatge que apareix en els cinc eixos polítics següents:

- En primer lloc, la **descentralització**. Des de 1975, i abans que ningú més a França, cada un dels deu barris de la ciutat de Lille té una Alcaldia de Barri, amb un Consell de Barri i un president sorgit de la majoria municipal. Cada any, els Consells de Barri tenen un pressupost cada vegada més important per a gestionar, i també cada any defineixen llurs prioritats, d'acord amb uns Plans d'Acció. Es pot dir que les Alcaldies de Barri són el punt central del desenvolupament dels serveis a la població.

- Un gran programa de **Política de la Ciutat**, posat en marxa a principis dels anys 80, destinat a la regeneració dels barris més afectats per la crisi econòmica. Dels deu barris de Lille, n'hi ha sis on els ingressos de les famílies són inferiors a la mitjana nacional i on la situació social dels habitants els debilita en relació amb l'exclusió. La tradició obrera i la reconversió industrial del Nord de França han estat a la base de la regeneració d'aquests barris. La Política de la Ciutat està emmarcada per una àmplia concertació amb els habitants, per tal d'escoltar-los i fer-los costat al llarg d'aquest procés. Algunes actuacions estan finançades en el conjunt de temàtiques cobertes per la ciutat.

- També al llarg dels anys 80, i sobre la base del principi de mediador de la República, la ciutat de Lille ha creat la **Casa de la Mediació i del Ciutadà**, que té per missió essencial la resolució dels problemes sorgits entre els habitants o bé dels casos de deutes als serveis públics per tal d'evitar que esdevinguin conflictes jurídics. La Casa ofereix també a la gent amb dificultats per a escriure el servei d'Escrivà Públic, creat sobre la base dels llocs de treball generats pel tercer sector. Comprèn igualment associacions d'ajuda a les víctimes, de lluita contra les sectes o d'integració dels minoritaris.

- El **Consell Comunal de Concertació**, que té per finalitat la consecució d'una ciutat més ciutadana. Posat en marxa el 1995, és una estructura permanent de diàleg i d'atenció mútua entre els poders públics municipals i el conjunt de forces vives de la societat de Lille; la integren 120 organitzacions



(associacions, establiments, sindicats, agrupacions professionals, etc.) on els ciutadans, a través d'una acció col·lectiva, prenen bona part en la vida de la ciutat. Aquest Consell és un perfecte complement dels Consells de Barri, i permet de consolidar, coordinar i fer més solidari un conjunt d'actuacions mitjançant la generació de sinergies i esforços mutus; ha permès ja d'establir 16 reptes referents a tots els aspectes de la vida ciutadana de Lille.

• El **Projecte per la Inserció i l'Ocupació (PLIE)**, que permet la creació de llocs de servei destinats a millorar la qualitat de vida i el conjunt de la ciutat de Lille. Aquest projecte ha estat el laboratori de la **lleï de l'ocupació jove** a França. La seva originalitat depèn del fet d'haver permès, d'acord amb les associacions dels barris, de generar nous serveis que els habitants necessiten per tal de millorar la seva existència diària: la seguretat, el transport, les guarderies, l'ajuda als infants. Participa també en el desenvolupament econòmic de la nostra ciutat mitjançant la creació de nous serveis en sectors com els del turisme i el comerç. Un cop conegudes les necessitats corresponents, el programa permet d'accedir a llocs de treball estables i a una qualificació que afavoreix les feines futures; es tracta de llocs d'ocupació creats per a joves coneixedors de les dificultats de la inserció professional.

Heus ací les ambicions de la ciutat de Lille, que veu ja recompensats els seus esforços, tant per l'èxit assolit per aquests nous serveis com per la classificació que la premsa nacional li ha concedit com a millor ciutat en termes de democràcia i de vitalitat política.

### ■ **Jordi Clausell**

Des del principi de la democràcia els partits polítics plantejaren com objectius importants dels seus programes el fet de donar prestacions i, per tant, millorar la

qualitat de vida dels ciutadans juntament amb la potenciació de la participació dels ciutadans/es

Si en el primer dels objectius queda clar que, amb més o menys intensitat, s'ha anat avançant, l'assignatura de la participació està pendent del temari de la democràcia. Evidentment, les eleccions democràtiques, cada quatre anys, són una manera cabdal de participació, però ni molt menys l'única en què s'ha de basar el sistema democràtic, ja que cada vegada més hi ha una manca major d'identificació del ciutadà amb les diferents opcions partidistes.

La participació del teixit associatiu és bàsica per aconseguir una bona salut democràtica a l'hora de poder avançar col·lectivament, doncs pot garantir una fluida relació comunicacional entre els governants i els governats.

Ara bé, per això és necessari una evolució important de la mentalitat del moviment associatiu de la nostra ciutat. Plantejaments, instruments de treball i objectius s'han d'adaptar als nous temps, contràriament hi haurà un progressiu cansament de les persones més actives sense noves incorporacions, la qual cosa produirà un envelliment del col·lectiu i si no hi ha aquesta adaptació, sense perdre els orígens ni la identitat, les associacions poden arribar a trontollar.

Des de l'administració s'ha de potenciar la participació del teixit associatiu com a element indispensable per la democràcia. I participar vol dir donar tots els elements necessaris perquè el moviment associatiu pugui incidir/influir en preses de decisió en la construcció quotidiana de la nostra societat. Participar no vol dir solament tenir "el dret a ser escoltat" o el dret a "ser informat", sinó el dret a "prendre part", a "la codecisió".

Barcelona té una important riquesa associativa. L'associacionisme és divers, plural. Hi han barris amb forta tradició associativa i en aquest cas em refereixo als barris de Sants, Hostafrancs i la Bordeta

(uns 100.000 habitants) que pertanyen al Districte de Sants-Montjuïc.

El barri de Sants, a principis de segle XIX constituïa un municipi autònom de Barcelona. La instal·lació de fàbriques com la del Vapor Vell o l'Espanya Industrial configuren i serveixen d'atracció a molts treballadors, creant-se d'aquesta manera una forta cohesió social i un esperit de classe.

D'aquesta riquesa associativa va néixer l'any 1977 el Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta: federació territorial que agrupa en l'actualitat a 208 entitats d'aquests tres barris.

Els objectius principals del Secretariat són: la potenciació de les entitats que l'integren; la potenciació d'activitats de caire general i d'interès col·lectiu per als ciutadans; la col·laboració en la millora de les condicions de vida quotidiana; y el servei d'interlocutor vàlid amb l'administració

### ■ **Albert Soler**

El **Consell Municipal d'Associacions de Barcelona** és un ens format per l'Ajuntament de Barcelona, entitats de la ciutat i experts associatius (82 membres en total), en un espai de diàleg, pluralitat i contrast per al treball conjunt, l'elaboració de projectes, la cogestió de serveis, etc. El Consell va ser creat el 1995 com a resultat del treball cooperant i de la relació continuada entre un grup d'associacions i l'ajuntament de la ciutat.

Després de més de tres anys, el Consell s'ha proposat un ampli **pla de treball**, format bàsicament pel següents punts:

- **Elaboració del Codi Ètic de les associacions de Barcelona**, que ha de ser un tractat àgil, participatiu, integrador, ampli i detallat que reculli totes aquelles premisses necessàries perquè totes les associacions de la ciutat que treballin dins d'un marge de valors cívics (democràcia, ciutadania, defensa de la qualitat de vida, transparència, etc.) hi estiguin reflectides.

- **Creació de la figura de la Declaració d'Utilitat Ciutadana**, per al reconeixement de totes aquelles associacions, fundacions i grups que estiguin dins del marc del codi ètic i que facin aportacions significatives i útils per a fer créixer i mantenir el benestar de la ciutat. Aquestes associacions podran gaudir dels beneficis municipals i ciutadans que es pactin i es creguin adients.

- **Confecció d'un fitxer de les entitats de la ciutat**. Un registre des del qual, anualment, es pugui conèixer la quantitat real d'entitats que treballen per a la ciutadania.

- **Treball en xarxa dins de la Campanya "Per un barri millor, coordina't"**. Fomentar l'existència de xarxes associatives que facilitin punts de trobada i contactes on es puguin agrupar esforços i trobar, d'aquesta manera, sortides a problemàtiques comunes.

- **Mesures per a millorar el finançament del sector associatiu**. Algunes de les accions que es pretenen són: establir criteris de transparència per a les subvencions municipals i autonòmiques; aconseguir la implicació de la ciutadania en la gestió dels serveis municipals; el desenvolupament de l'economia social; establir un percentatge fix de les administracions per tal d'ajudar a les associacions; potenciació de la feina en xarxa dels consells, federacions i coordinadores; aconseguir una llei de desgravació fiscal.

- **Promoure la participació de les associacions en els debats i propostes de la ciutat**: crear espais de trobada i debat; potenciar la presència en col·loquis i debats dels mitjans de comunicació; o crear participació sobre aspectes socials, culturals, esportius, urbanístics, etc.

Després d'aquests 20 anys d'ajuntaments democràtics, ha arribat el moment d'iniciar aquesta etapa, molt més directa, de corresponsabilització; de concreció de tots els models teòrics i bones intencions que es formulen des de l'administració pública i, també, des del sector associatiu.

## ■ Giovanni de Rose

L'ARCI és la major associació de promoció social d'Itàlia: d'un total d'1.200.000 inscrits, més o menys el 25 % són socis pertanyents a l'ARCI d'Emília-Romanya, i d'aquests 300.000 socis n'hi ha uns 60.000 que ho són de l'ARCI de Bolonya. Com a institució, té una estructura piramidal: es fonamenta, doncs, en cercles territorials (131 a la província de Bolonya) i compta endemés amb un nivell provincial, un de regional i un de nacional.

En aquest moment l'experiència és un fet singular, privatiu de l'ARCI, i ens ha permès de sobreviure, però també de viure i de reforçar-nos després d'una fase extremadament delicada pel que fa al sistema polític i els partits d'Itàlia, circumstància per la qual l'ARCI s'ha hagut d'espavilar per a finançar completament -a través del mecanisme de l'adhesió dels carnets i d'un altre de distribució interna - totes les seves funcions i tota l'activitat ordinària.

Hi ha un quadre de normes vàlid per a tothom i en tot el territori nacional. En l'àmbit d'aquest quadre s'organitzen activitats de diverses menes, que van des de les actuacions de caràcter burocràtic fins a les pròpiament culturals, polítiques i socials. Així, doncs, hi ha una gran llibertat d'adaptació, i per això qualsevulla associació de caràcter territorial té una activitat específica en relació amb el seu territori. En definitiva, tot es fonamenta en els mateixos principis i en la mateixa finalitat estatutària: la democràcia, la participació i la transparència són elements bàsics en l'actuació de tots nosaltres.

La part més característica i més important de la nostra activitat està integrada pels **cercles territorials**, que són les entitats on s'inscriuen els socis i a través de les quals s'adhereixen a l'associació.

Es tracta de veritables agències d'educació, perquè mitjançant una sèrie d'activitats compreses en l'àmbit dels socis activistes hom pot entrar en contacte amb un bon

nombre d'experiències, de campanyes, d'ocasions de formació que l'associació ofereix. Aquests cercles poden quedar subdividits en dues grans categories: els més tradicionals -on es troben els socis de més edat; promouen activitats de caràcter creatiu i són llocs de retrobament- i els cercles dels joves; en aquests darrers poden incloure's també els susceptibles d'ésser denominats temàtics, integrats sobretot per gent jove.

El paper d'aquests cercles té una gran importància, i podria interpretar-se com una idea de welfare renovat, que no es vincula als drets anomenats tradicionals, reconeguts en l'àmbit del sistema del welfare, sinó que orienta de manera singular sobre les possibilitats dels nous drets, com són la pràctica d'una activitat esportiva o el lliure accés a una sèrie d'ocasions formatives i culturals. Nosaltres mirem de donar també una resposta a tals exigències per mitjà de tota una sèrie de temes específics i d'ofertes d'activitat en l'àmbit dels nostres cercles.

Quan es parla del tercer sector hom pensa amb freqüència en una funció de suport als àmbits de caràcter socioassistencial. Creiem que el tercer sector desenvolupa efectivament una funció vinculada a tal aspecte i es relaciona també amb les manifestacions de la vida cultural.

Per això mirem de consolidar també a través d'una acció articulada un principi de democràcia en el camp dels consums i de les produccions culturals. Hi ha igualment noves emergències -la immigració, totes les noves circumstàncies socials, la seguretat, la percepció de la seguretat- que han d'ésser afrontades pels nostres cercles territorials i requereixen noves exigències de formació, que haurem de situar convenientment i després d'una confrontació amb els ens locals.

Ara estem procedint a una anàlisi del llenguatge utilitzat pels medis i per la presentació de fets de criminalitat a Bolonya, perquè ens sembla que alguns



d'aquests medis tendeixen a difondre entre els ciutadans unes dades de seguretat i inseguretat relatives per tal de demostrar una seva tesi, sensació d'inseguretat fonamentada en uns fets no descrits objectivament sinó representats d'una manera pròpia de veure les coses que podríem denominar quelcom parcial.

### ■ **Eugenio Ramponi**

El tercer sector no és el paradís terrenal, aquí també hi ha relacions no transparents amb els ens públics i hi ha tipus de competència que intenten utilitzar sense escrúpols la forma associativa per a evitar o contrarestar obligacions diverses. Cal ser-ne conscients per a poder combatre aquestes pràctiques.

Jo crec que el punt fonamental de les associacions del tercer sector és el de l'acció diària d'arrelament al territori. Pel que fa a Bolonya, en general, l'ajuntament ha establert al llarg del temps amb la política de serveis un autèntic model de govern local. Aquest model ha demostrat, d'una banda, una alta capacitat de promoció i d'intervenció directa de l'ens públic, fet que s'ha identificat com a paper de suport i d'integració per part del món associatiu. I, al mateix temps, ha tingut una acusada identificació per part de la gent.

Ara, però, aquest model ja no existeix, ha quedat modificat per motius diversos: la complexitat creixent del sistema, l'augment progressiu dels costos, la burocratització de les prestacions. Així, doncs, ha començat una discussió centrada en el tema de la subsidiarietat: s'hi ha anat introduint una pràctica administrativa, però també una modernització política, segons la qual l'interès primari de l'Estat i dels ens locals ha de ser programar, dirigir i controlar els serveis i no únicament oferir-los de forma directa.

En aquest cas, òbviament, cal discutir també de quin tipus de sistema social de l'estat del benestar estem parlant. Jo penso

que cal mantenir sense restriccions la selecció universal de l'estat social, que es contrasti la tendència a garantir solament una prestació mínima dels serveis oferint a l'individu i a les famílies els anomenats bons d'accés als serveis indiferentment dels privats.

A títol de síntesi, diré que assumint com a punt de partida els valors tradicionals de la igualtat i de la solidaritat estem afrontant avui un repte que és el de l'autopromoció i l'eficiència, i que posa endemés al centre la pluralitat de les possibilitats de selecció i, també, la personalització de les respostes.

**El Fòrum del Tercer Sector** de Bolonya va ser establert formalment després d'una experiència de caràcter voluntari de gairebé dos anys. En formen part experiències de l'associacionisme com l'ARCI; d'altres associacions molt arrelades a la realitat bolonyesa (esportives, coordinadores de centres de la gent gran...) que van convertint-se cada cop més en entitats associatives de promoció social; associacions de voluntariat; organitzacions no governamentals – associacions lligades en particular a intervencions en països en vies de desenvolupament o vinculades al comerç i consolidades, així com el cooperativisme social.

Hem establert una associació d'associacions: totes elles ja s'han conjuntat, han aprovat un projecte d'intervenció, tot sabent òbviament que hi ha diferències, diversitat de punts de vista, però tot dins d'un interès comú que en forma la base (i no per casualitat, ho repeteixo, per tal com l'experiència de Bolonya s'insereix en el marc de l'experiència nacional del Fòrum del Tercer Sector) d'un moviment nacional, de la construcció d'una experiència d'autoorganització, d'autorepresentació del Fòrum del Tercer Sector a la realitat italiana, amb totes les contradiccions que hi puguin sorgir.

Dues experiències del Fòrum del Tercer Sector de Bolonya són l'acord que hi ha

hagut entre sindicats, agents associatius i l'Ajuntament de Bolonya per a realitzar una consulta ciutadana sobre l'exclusió social, i la promoció i la recollida de fons per a la constitució del primer banc ètic italià.

El **banc ètic** és un banc cooperatiu popular format per 12.000 socis a nivell nacional, persones individuals o associacions. La suma reunida per aquest banc ascendeix a quinze mil milions de lires de capital social procedent directament dels mateixos socis i té l'autorització del Banc d'Itàlia per a poder exercir la funció de banc amb l'objectiu de l'ús ètic dels diners. Es tracta d'un banc que ha de ser finançat pel tercer sector i es dedica a finançar una part de la societat que té dificultats de trobar crèdits. Per tant, es vincula a un raonament més general, que cito aquí a títol d'exemple, com és el de la seguretat del Greeningbank de Bangla Desh, una experiència molt important, on el crèdit es dona a les

persones més pobres i marginades de la societat, a les dones, als que s'autoorganitzen per a realitzar una modificació concreta de la societat. Això ofereix la possibilitat, entre d'altres, de tornar els mateixos crèdits en un 90 %, percentatge impensable en els nostres sistemes bancaris tradicionals.

Per a acabar, voldria citar un extracte d'un llibre important, "Il Barone Rampante" d'Italo Calvino. El protagonista hi fa la següent consideració: *Les associacions fan l'home més fort i posen de relleu els millors dots dels individus, tot donant joia evident sigui en veure quanta gent honesta, valenta i capaç hi ha, i per la qual val la pena de voler coses bones; viure, en canvi, per compte propi comporta sovint el contrari, fa veure l'altra cara de la gent, la que indueix a tenir sempre la mà a la guarda de l'espasa.*

## El pressupost participatiu

José Fortunati

Vam iniciar el procés del Pressupost Participatiu (*l'Orçamento Participativo, OP*) a Porto Alegre (que és la capital de Rio Grande do Sul, amb una població d'1.300.000 habitants) fa deu anys, quan el Frente Popular, format pel Partido dos Trabalhadores, el Partido Popular Socialista i, al començament, el Partido Socialista Brasileiro, es va trobar amb la complexa tasca d'elaborar un mecanisme polític de participació directa del ciutadà.

És important destacar que el Brasil, com la majoria de països d'Amèrica Llatina, té un sistema polític presidencialista. El ciutadà vota per a escollir alcalde per una banda, i, per l'altra, vota els candidats a regidors. Són dos poders autònoms. L'alcalde detenta molt de poder. Pren decisions polítiques bàsicament pel seu compte.

Vam crear diversos òrgans de participació popular, els anomenats Consells Municipals, on convidem el ciutadà, a través de les seves entitats representatives, a discutir les qüestions polítiques més concretes com ara els drets de la dona, els drets dels infants i dels adolescents; el transporto o la salut. La finalitat és aglutinar la participació popular a fi de poder discutir les directrius a seguir en aquestes àrees. En tots aquests consells la representació del govern municipal és minoritària. Hi participem amb un terç dels representants, mentre la població ho fa amb els dos terços restants.

El fet més important va ser l'elaboració de l'esmentada proposta del **Pressupost Participatiu**. Nosaltres creiem que la radicalització de la democràcia només es pot fer efectiva si el ciutadà pot decidir sobre la manera de dur a terme les polítiques que l'afecten quotidianament,

sobre els recursos necessaris perquè aquestes polítiques es portin a terme. És amb aquesta finalitat que, gràcies a la proposta del Pressupost Participatiu, vam començar a compartir amb la població una reflexió molt més profunda sobre les necessitats de la ciutat, sobre com, a partir dels recursos existents (que evidentment no són molts), dels recursos públics, del pressupost públic, es podrien atendre les necessitats dels habitants. Es tracta d'un procés que, certament, només es pot dur a terme, amb la suficient profunditat, en la mesura que el ciutadà participi activament en la discussió sobre la recaptació, sobre la forma com es recaptin els impostos, i ajudi a decidir sobre què fer a la ciutat pel que fa a obres i serveis.

La implantació de l'OP va passar per diverses **dificultats**, el 1989. La **desconfiança dels habitants**: vam prendre possessió de l'alcaldia després de diversos governs que havien estat o bé de dretes o bé populistes i, al principi, hi va haver una certa resistència a participar, un cert escepticisme i desconfiança per part de la població. **La manca de recursos**: quan ens vam fer càrrec de l'alcaldia de Porto Alegre, el nostre pressupost públic estava completament consagrat al pagament dels deutes contrets pel govern anterior. Per tant, els acords presos per l'OP no es van poder concretar en la pràctica per manca de recursos, és a dir, que el pressupost va tenir serioses dificultats per a reeixir.

Estem completament segurs que en aquests deu anys l'OP, amb la participació de la població, principalment de la població menys abastida, ha tingut una importància decisiva per aconseguir que els recursos públics es distribuïssin d'una manera



democràtica per la ciutat, de tal manera que comencés a haver-hi realment justícia social dintre dels límits que tot govern municipal sol tenir imposats. Som conscients que la decisió política adoptada pels habitants de la ciutat contribuirà a fer Porto Alegre més humana, amb un desenvolupament sostenible molt més adequat.

### El procés de l'“Orçamento Participativo”

Vam començar l'OP dividint la ciutat en districtes (n'hi ha setze). Partint d'aquesta divisió, discutim en **assemblees de districtes** amb la població les seves necessitats, les seves reivindicacions i l'ordre de prioritats de les obres i serveis a realitzar-hi. És clar que, d'aquesta manera, la discussió sobre la ciutat quedava restringida als districtes, tan sols s'abordaven les seves reivindicacions. Així, doncs, en el segon govern, vam crear les assemblees temàtiques, que són cinc i discuteixen grans qüestions d'interès general de la ciutat: transport i trànsit; assistència social; educació, cultura i lleure; desenvolupament econòmic i impostos; i organització de la ciutat i desenvolupament urbà.

Al Brasil, els pressupostos generals són una competència del cap del poder executiu, el qual elabora la proposta pressupostària. El dia 31 de setembre lliura aquesta proposta al poder legislatiu (en el nostre cas, a la cambra municipal), que té fins a final de desembre per decidir si accepta la proposta o no. El poder legislatiu té molt poc marge per a introduir-hi esmenes. Nosaltres vam canviar això de la següent manera: vam treure aquesta primera part, que pertany al poder executiu, i vam compartir la decisió amb la població.

Quan es convoca una assemblea en un districte determinat hi convidem tots els habitants, que participen en igualtat de

condicions (tots ells tenen veu i vot). Realitzem **una primera ronda** on es rendeixen comptes de tot el que es va fer l'any anterior, elegim els delegats i realitzem una profunda reflexió amb la població sobre el que no es va dur a terme, els problemes tècnics i financers que no van permetre que els acords anteriors s'haguessin fet efectius. Després d'això, iniciem les **rondes intermèdies**: quinze dies durant els quals la població, en els seus barris, proposa obres i les discuteix tècnicament amb els tècnics municipals, en termes de costos, de viabilitat tècnica i de possibilitats. En acabar, aquesta assemblea elegeix els seus representants a l'anomenat **Conselho do Orçamento Participativo**. El consell està format per dos consellers per districte, dos consellers per assemblea temàtica, un representant de la Unió d'Associacions de Veïns de Porto Alegre, un representant dels sindicats de treballadors del municipi i dos membres del govern municipal. Aquests dos membres del govern no tenen dret a vot. Finalment, es consolida la proposta i es lliura a la **cambra municipal**. Encara es manté aquesta independència de la cambra de regidors en relació a l'executiu i als òrgans de la pròpia democràcia directa. Hi ha naturalment una convivència entre la democràcia directa i la representativa, que en alguns moments origina importants conflictes, però que, en tot cas, resulta una experiència extraordinària.

Per tal de fer-se una idea de la manera segons la qual es distribueixen els **recursos**, diré que el principi bàsic que vam seguir, segons els criteris que es van aprovar de comú acord amb la població, és que, en primer lloc, com menor sigui la infraestructura, més gran haurà de ser el pes que el districte tindrà en el repartiment del pastís pressupostari. Com més població, també més gran haurà de ser el pes que tindrà aquest districte a l'hora de repartir el pressupost. I, segons quina sigui la prioritat concreta que s'aprovi, aquesta

també s'incorporarà per fer el barem definitiu segons el qual el pressupost atindrà les demandes. Una qüestió que té una importància fonamental és la publicació dels acords de les assemblees, que ha de conèixer tothom públicament.

És molt important deixar ben clar que, en relació amb les inversions efectuades a la ciutat, l'alcalde no decideix la destinació ni d'un sol centau. Vam renunciar a aquest poder i vam compartir-lo amb la població perquè entenem que això és el millor des del punt de vista de la formació d'una ciutadania més activa, d'una ciutat molt millor. El 85% de la població de Porto Alegre coneix l'O.P. i el 80% està d'acord amb ell. El 1988 vam assolir la participació més alta (40.000 persones) en aquest procés creixent de l'O.P., una important participació, bastant il·lustrativa de tots aquells que, com és natural, desitgen transformar la ciutat. La majoria pertany als

estrats populars, que tenen més grans reivindicacions a fer i el 50% són dones, que participen d'una manera molt dinàmica. Molts dels participants actius, delegats o consellers inclosos, són analfabets.

Tot això ha representat inversions més adequades, una cogestió administrativa amb la població implicada i un combat evident contra la corrupció. En aquests deu anys no s'ha produït ni un sol cas de corrupció, no perquè siguem millors o pitjors, sinó perquè la població de forma activa, fiscalitzant cada pas, impedeix de forma efectiva que cap servidor públic es corrompi o sigui corromput. De tota manera, no es tracta d'una fórmula màgica. Però estem segurs que significa una experiència molt important pel que fa a la formació d'una ciutadania en relació amb un ple desenvolupament de la democràcia.

## La subsidiarietat en l'àmbit local. Quin espai per al tercer sector?

■ **Emmanuele Pavolini**

### **Models diferents de la relació entre l'Estat, els ens locals i les organitzacions del tercer sector a Itàlia en les polítiques d'assistència social**

Partint del supòsit que des dels anys 80 s'ha donat una privatització dels serveis socials, en el sentit que els ens locals han preferit molt sovint continuar finançant serveis duts a terme per organitzacions sense ànim de lucre del tercer sector, nosaltres (Ugo Ascoli i altres experts) hem identificat tres models diferents de relacions que es distingeixen d'acord amb tres dimensions: la titularitat (la responsabilitat de decidir i de programar les polítiques); els mecanismes de selecció (les modalitats a través de les quals es trien les organitzacions sense ànim de lucre que ofereixen aquests serveis) i els mecanismes públics de control per a valorar l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat dels serveis oferts per les organitzacions privades.

#### **1. L'acomodament mutu**

L'acomodament mutu, tal i com l'ha definit Costanzo Raccio, és un fenomen típic dels anys 80. En principi, cal fer una precisió: la relació sector públic/tercer sector ha viscut fins al començament dels anys 90 una mena de buit legal, com a mínim a nivell nacional, en el sentit que no hi havia lleis específiques que reguessin i reconeguessin públicament el paper del tercer sector. Això ha comportat que el tercer sector hagi crescut en importància dins de l'oferta de serveis sense que sovint hi hagués un reconeixement jurídic paral·lel,

sense que li correspongués la mateixa importància pel que fa a la implicació en el procés de presa de decisions públiques, de decisions polítiques. Per tant, en relació amb el projecte de presa de decisions, tenim una activitat projectora de serveis que està fonamentalment en mans del sector públic.

Pel que fa als mecanismes de selecció de les organitzacions del tercer sector, durant els anys 80 no hi ha formes de competència o mecanismes competitius per a aquestes organitzacions, per tal com estan sovint finançades més aviat sobre la base de lligams històrics de caire polític amb els ens locals, i per tant compartits, que no pas segons mecanismes d'una transparència més gran.

A nivell del control, aquest tipus de model es basa en un control legalista, superficial, formal.

Per això el model dels anys 80 s'anomena model d'acomodament mutu, perquè indica com, d'una banda, el tercer sector rep fons sense ser massa controlat en la prestació efectiva de serveis però no participa en l'activitat que es dedica a projectar-los i, de l'altra banda, per part de molts ens públics es dona el fet de que poden delegar problemes socials en molts contextos, perdent-ne en part la responsabilitat sense haver d'involucrar terceres persones en el procés de presa de decisions.

#### **2. Competència econòmica.**

A principis dels anys 90 comença a haver-hi canvis profunds. El 1991 s'introdueixen dues noves lleis (*Llei de cooperació social i Llei de l'organització del voluntariat*) que



representen un primer pas significatiu a nivell nacional per a reconèixer formalment el paper del tercer sector, sigui en la prestació de serveis, sigui de forma més general en el seu paper dins de la societat. De la mateixa manera, s'introdueix progressivament en l'àmbit del tercer sector un segon canvi important: una estructuració més accentuada de les organitzacions d'aquest sector que respon a estratègies diferents. D'una banda, algunes d'aquestes organitzacions creixen en dimensió (de pes i també d'importància pels serveis que ofereixen) i de l'altra, comencen a créixer organitzacions de segon nivell (el *Fòrum del tercer sector*, consorcis de les cooperatives socials) que funcionen com a representants d'algunes organitzacions. Durant els anys 90, el tercer sector creix gràcies a l'augment de la importància respecte a les polítiques, però també perquè busca un pes més gran en les decisions de tipus programàtic i polític. Si aquestes són les línies que mostren la tendència general dels anys 90, aquest període pot ésser dividit en certa manera en dos models diferents, que no s'han de succeir necessàriament.

El segon model es basa en la introducció de mecanismes competitius per a l'oferta de serveis finançats pels ens públics a les organitzacions del tercer sector i segons la legislació. És un mecanisme de selecció que es fonamenta en el preu més baix ofert per una de les organitzacions que participen al concurs. Això ha permès en molts contextos probablement grans estalvis pel que fa a l'eficiència i als costos, però ha comportat despeses sobretot en relació amb la qualitat dels serveis i, per tant, amb els resultats que en toquen directament els usuaris.

La involucració en l'activitat projectora és encara limitada en aquest segon model, basat en la competència econòmica. Per tant, es dona forçosament una tendència vers una anàlisi estretament econòmica on es té menys en compte una visió més

ampla de l'activitat projectora, de la innovació en els serveis.

Des d'un punt de vista dels controls, n'hi ha fonamentalment un que passa d'un control legal, superficial, a un d'estretament financer.

### **3. La competència gestionada**

Durant els últims anys, algunes ciutats, entre les quals figura Bolonya, han passat a adoptar un tercer model que és interessant perquè intenta conjugar, d'una banda, una exigència per l'eficiència i la transparència de les modalitats de l'adjudicació dels serveis, i, de l'altra, tenir present un altre factor fonamental: la qualitat dels serveis, la idea que no es pot recórrer al sol criteri del preu més baix per a poder adjudicar un servei a una organització del tercer sector. Per això, molts ens locals han introduït tota una sèrie d'indicadors de tipus qualitatiu que permetin de reconsiderar i completar la imatge que l'ens local es fa de l'organització que potencialment pot oferir un servei.

Per tant, la competència es manté, però s'hi prenen amb molta consideració també les qüestions relatives a la qualitat dels serveis oferts. Les formes de competència estan marcades per consideracions no sols econòmiques, sinó també de tipus qualitatiu. L'activitat projectora conjunta pren més força. Això queda facilitat pel fet que sorgeixen organitzacions de segon nivell que poden representar les organitzacions de base, simplificant aquestes taules de col·laboració entre el sector públic i el privat. La modalitat de control, de valoració de serveis que esdevenen més amples, no té únicament un caire financer, sinó que també està relacionada amb els mateixos processos de producció de serveis. Aquest és el resultat d'una millor i major interacció entre les entitats públiques i les privades també en el marc de la programació.

Aquest tercer model és el que, respecte als



dos precedents, sembla satisfer majoritàriament tota una sèrie d'exigències tendents a preservar la qualitat juntament amb la transparència i l'eficiència. I segurament és millor que els altres dos models en relació amb tots els aspectes que aporten.

El fet que en principi s'involucri a organitzacions del tercer sector en l'activitat projectora de serveis, en la definició de la política, posa de relleu dos tipus de **problemes** que, segons la meua opinió, seguiran essent-ho de manera acusada també quant al desenvolupament futur.

Un primer tipus està lligat al fet que aquestes organitzacions poden sovint tenir un **doblet interès**: que les organitzacions, o algunes d'elles, siguin al mateix temps les que ofereixen els serveis i les que miren de participar en el procés de programació, d'establiment dels serveis i de les polítiques.

Un segon problema és fonamentalment **l'accés al procés de presa de decisions**: el risc que les organitzacions del tercer sector que estiguin dins de forums o d'altres entitats de segon nivell siguin les que puguin entrar més fàcilment al procés de presa de decisions, mentre altres realitats, sobretot les associatives o de voluntariat, corrin el risc de ser excloses o veure limitada la seva participació perquè tenen menys recursos per a poder intervenir en un procés d'actuació projectora conjunta a mig o llarg termini.

També és molt problemàtica l'elecció de mecanismes de selecció de les organitzacions basats en criteris mixtes de qualitat i preu. El problema fonamental és el de la **discrecionalitat de l'ens públic**: la transparència és màxima quan el criteri és el preu, però tan aviat com introduïm criteris de caràcter qualitatiu que depenen, en part, de la tria feta, hi ha el perill d'introduir nous elements de discrecionalitat deguts al fet que els criteris qualitius escollits podrien ser seguits en

funció de preferències pel que fa a facilitar l'adjudicació del servei a tal organització i no a tal altra.

Jo penso que més aviat caldria flexibilitzar-se més, donar molt més espai a la presència de tota una altra sèrie d'agents que han de controlar i desenvolupar un paper de guardians de la relació entre organitzacions que ofereixen serveis i ens locals que els coprojecten i els adjudiquen. El problema d'aquest últim model, el de cogestió i competència, és que, si bé millora molt la situació anterior, es presenta encara problemàtic perquè no resol el problema de la discrecionalitat i d'un control, d'una valoració que puguin fer, per una banda, els usuaris dels serveis i les seves associacions i, per l'altra, uns òrgans de l'Estat que estiguin en disposició de valorar el que succeeix a nivell local.

Aquest sistema és menys necessari en les realitats més avançades, però a Itàlia, un país extremadament fragmentat, amb situacions molt diverses, cal en moltes àrees una presència més forta dels agents distints dels ens locals i de les organitzacions del tercer sector que regulin els serveis a nivell local i que siguin capaços de controlar els esdeveniments.

### ■ **Lalla Golfarelli**

Des de la postguerra ha quedat força clar a Bolonya, la nostra ciutat, un principi que es fonamenta en la teoria de Buchanan, molt elaborada per Amarty Assen, sobre l'elecció social i que, des del punt de vista de la teoria, apareix en molts dels treballs realitzats tant per la universitat com pel municipi o per la cooperació d'organitzacions socials. Es tracta de donar un caràcter essencial a la llibertat de participació, entesa com a participació en el procés decisor que mira d'establir "el punt d'equilibri entre compromís social i rigor financer i considerada part del compromís social més elemental de què hagi de tenir-se consciència".



Aquest és qui ha inspirat l'activitat bolonyesa en el sentit de mesurar de manera conjunta les seleccions públiques en termes de possibilitat i de prioritat en una declaració de caràcter públic, en una confrontació amb la ciutadania respecte a les prioritats, a les quantitats financeres i a la qualitat social que es desitja obtenir.

Es tracta, doncs, d'una veritable confrontació que, per mitjà d'una participació desplegada segons formes diverses, posa a l'abast dels ciutadans la possibilitat no tant de la decisió concreta com del fet que el procés decisorí es manifesti de manera molt transparent. Això suposa una transparència política i, per tant, també una capacitat de formulació de judicis sobre els que administren, per tal com, en el fons, la democràcia, concretament la democràcia representativa, és el millor o, potser, el menys pitjor dels sistemes polítics coneguts per nosaltres.

A Bolonya, els anys 70-80 hom va preguntar-se per això que jo anomeno procés de discussions democràtiques, de coparticipació pública, però també d'instruments més aviat de control aplicables a l'actuació quotidiana de l'administració. La ciutat estava ja organitzada en barris, "governats" per un adjunt de l'alcalde, i les assemblees estaven constituïdes per gent designada pels partits de manera proporcional, cosa que les convertia en organismes polítics explícits. Aquells anys es va viure una apassionant experiència de gestió social dels serveis, la presència dels usuaris al si dels serveis públics. Fou precisament durant aquests anys que de l'organització dels usuaris van néixer les primeres experiències de gestió social acusadament autònoma i, a continuació, les de gestió de llocs en forma d'experiències subsidiàries amb associacions: els primers centres socials de gent gran autogestionats, les primeres experiències de projectes coparticipats de serveis per als disminuïts i

el Centre de Documentació de les Dones. Hi hagué una gran discussió perquè nosaltres teníem una participació institucionalitzada en els barris i en les comissions de barri i, d'altra banda, anava sorgint la pressió d'aquestes experiències que ja eren acusadament subsidiàries. Aleshores nosaltres teníem una posició molt intrusiva i institucionalitzant, però la pressió de la participació dels usuaris i la seva competència, entesa com a forta competència social, inicià un procés de modificació positiva de la màquina pública. L'any 1985 té lloc la gran revolució: elecció directa als barris. El raonament respecte a la descentralització va canviar notablement i, en certa manera, s'obrí una reflexió molt significativa sobre l'autonomia de la societat civil, la capacitat d'expressió autònoma i la necessitat de comptar amb punts institucionals de referència, sobre la relació entre allò que és públic i el que és privat, en benefici dels usuaris i amb un gran respecte pels àmbits d'autonomia. Els anys 90 s'ha obert a tot Europa un element de reflexió sobre el "welfare", un element a l'interior del qual hi ha uns punts negatius i uns altres de positius. Si bé la desestatalització és positiva, ens trobem amb l'intent d'arribar per aquest camí a gastar menys, amb el tema de les finances públiques. A nosaltres ens va salvar la participació: els bolonyesos estaven radicalment convençuts de la bondat d'un sistema que podia canviar quant a les formes de gestió però no pas respecte al benestar de la població. És sobretot la qüestió de la major complexitat social, però també la necessitat de diferenciar les respostes, qui ens ha dut a una elaboració molt propera al tercer sector en termes de contigüitat i de discurs. Un dels temes que ens semblava cada cop més evident era la necessitat de comptar també amb competències, amb recursos socials que dins de l'estructura pública no podien ésser obtinguts amb la mateixa rapidesa.



Què és el tercer sector? A Bolonya, naturalment, hi ha moltes discussions respecte d'això: hi ha el voluntariat, hi ha la cooperació social, l'associacionisme en general, l'associacionisme dels usuaris, també dels usuaris dels serveis públics, etc.. Aquesta diversitat no sol resulta diferent en relació amb el municipi, sinó que també es diferencien molt entre elles. Inclouen desigs diversos i possiblement també una diversitat de missions. És, però, extraordinàriament important la recerca de punts de contacte entre elles mateixes i entre elles i l'ens local. A Bolonya sempre hem tingut present, bé que amb dificultats, que no havíem de "matar" ningú, que fins i tot en mig de la dificultat no podia reduir-se la complexitat. En l'aspecte contextual havíem de veure clar que si la referència era un lloc emblemàtic del tercer sector, ens calia potenciar els llocs on els ciutadans usuaris s'autoorganitzaven.

La nostra fase actual, la fase de la construcció d'un sistema reticular, és molt difícil perquè perill de tendir a la rigidesa mentre hom mira de simplificar les relacions però, al mateix temps, si es vol establir un sistema reticular que ens doni força tot mantenint les distincions, cal tenir referents concrets. Aquesta és una de les tasques que estem duent a terme valent-nos d'una sèrie d'instruments diversos que, en essència, redescobreixen la qüestió del pacte, del protocol i de l'acord programàtic. Aquesta complexitat no es redueix als instruments de participació institucionalitzada: tot i que no tendim a la multiplicació, sí procurem el manteniment dels llocs d'autoorganització i de prestació de serveis al conjunt de la xarxa.

Hem barrejat diverses formes perquè tenim l'exigència de mantenir nivells ascendents en relació amb la competència del tercer sector procedent del nucli mateix d'aquest sector, però també tenim necessitat de llocs i d'empenta en la competència social compartida entre nosaltres i el tercer sector en el seu conjunt respecte a àmbits

concrets o projectes també determinats. Quant als instruments simplement institucionals (consultes, fòrum), els hem dosificat amb cura i únicament per qüestions que ens semblen particularment destacades o difícils, com són l'exclusió social, la seguretat i la coordinació relativa a la gent gran i a les associacions de disminuïts, etc.

Un punt, però, voldria destacar, perquè el risc de pintar les coses massa de color de rosa no té cap utilitat en les actuacions pràctiques, i per això crec que s'han d'indicar també les dificultats. Una part d'aquestes la feia veure ja Pavolini, i comprèn les dificultats situades entre l'elaboració social de projectes, entesa com a elaboració pública de projectes, d'un valor públic, i la valoració d'aquesta elaboració, la seva equitat, la seva transparència. Jo estic convençuda que el "mix" entre diverses formes de participació ens ajudarà a veure que resulta preferible concretar de manera pública, explícita i participada un projecte, o bé posar-se d'acord per a un projecte o assumir-ne la responsabilitat pública, que no sotmetre l'aparell públic, els usuaris, a la niciesa de les adjudicacions socials. I ho dic sense cap temor. Em sembla una molt greu crueltat canviar cada dos anys els educadors dels infants disminuïts. La resta m'interessa menys, però aquí es tracta d'éssers humans en condicions difícils, i per això crec que hem d'esforçar-nos a trobar uns sistemes que no poden ser les adjudicacions, sinó formes de subsidiarietat finançades i seleccionades amb normatives públiques i transparents, o formes de concessió i convenis a llarg termini, amb responsabilitats precises i uns administradors que al final del mandat puguin ésser destituïts si no han sabut fer-ho bé. Jo penso que aquesta és una solució sempre molt eficaç si el procediment té un caràcter estrictament públic. Hi ha, però, altres elements creadors de dificultats, com el de l'accés o la definició de les polítiques, dels projectes.



L'altra qüestió és que, també dins de la xarxa del tercer sector en general, tenim entitats que ho són i d'altres que no. Hem de comprendre que en això hi ha un problema d'autoregulació del judici, però hom pot parlar també de formes que, segons suggereix de Rose, jo anomeno abusivisme associatiu. És necessari que trobem nombroses formes de verificació, i ho dic també per a nosaltres, perquè tenim un extraordinari registre de formes associatives lliures i al moment de la inscripció, però, no hi ha cap mena de control, tot i que la inscripció constitueix, ja per ella mateixa, una mena d'aprovat.

Una altra qüestió es planteja al moment en què diem que el problema no radica en el preu sinó en la qualitat. O bé hi ha un contracte únic per al treballador del tercer sector o bé, d'altra manera, tot es complica, per tal com les diferències no són qualitatives i el preu es relaciona amb una contractació que parteix dels contractes nacionals. Si volem incloure aquest sector entre els sectors socials hem de considerarlo amb atenció, perquè no podem tractar el sector no lucratiu com si ho fos.

Necessitem, doncs, noves regles, i ja les estem buscant. Ens sembla que el mecanisme d'una subsidiarietat transparent, on es decideixen i es declaren quines són les metodologies vàlides per a tothom, pot ésser un instrument amb garanties per a tots els nivells: el de la participació política, el de la transparència i la equitat, i el de la continuïtat que, d'una manera ben particular quant als serveis d'atenció i educació, és un aspecte que pot posar en crisi en la relació públic-privat.

### ■ **Raffaele Tomba**

La subsidiarietat és un concepte que té moltes interpretacions, molts significats i, sobretot, és usat de forma extremadament ambigua. Pot ser utilitzat, per exemple, en un sentit liberalista, que sosté que els ens públics no han d'oferir més els serveis que

pugui garantir el mercat. En canvi, el que intentaré explicar-vos és una interpretació d'aquest principi en clau més progressista i, sobretot, basada en el que és la nostra experiència.

A la ciutat de Bolonya hi ha una realitat: la creació d'una xarxa de serveis quasi exclusivament públics. Periòdicament, duem a terme amb molta atenció sondejos del que pensen els ciutadans, dels quals es desprèn que donen una nota molt alta als serveis socials: els ciutadans diuen que prefereixen els serveis públics. Aleshores, si ha satisfacció, perquè introduir canvis? Hi ha tants arguments que us en citaré només alguns. El primer és que el ciutadà mai no està del tot content, sempre demana més. És molt difícil, com a organització pública, no quedar en fora de joc, i no ho dic tant pel que fa a la dinàmica quantitativa com respecte a la millora qualitativa dels serveis. La segona qüestió és que a Bolonya tenim una dinàmica demogràfica molt difícil d'afrontar: hi ha molta gent gran i hi neixen pocs nens. També hi ha altres dinàmiques socials: la immigració, els refugiats de l'antiga Iugoslàvia, etc. Per tant, s'imposa disposar d'una rapidesa de resposta que no és pròpia, de cap manera, dels serveis públics. Tanmateix, tenim una història de tipus social i econòmic, en virtut de la qual a la ciutat hi ha un patrimoni d'associacionisme realment notable. Prop d'un miler d'entitats s'han inscrit al registre –en una ciutat de només 400.000 habitants–, de manera que estimem que en realitat deu haver-n'hi almenys el triple de les que estan efectivament registrades. Al marge del nombre, hi ha una cultura de l'autoorganització que ve de molt lluny. Un cop consolidat cap a finals del segle XIX, el moviment obrer sempre s'ha autoorganitzat per a respondre a les exigències a les quals s'enfrontava i ha constituït tota una sèrie de realitats que són formes d'autoorganització de la societat civil en relació amb les necessitats de la gent.



Per tant, al marge de tots els motius que hi hagi per a canviar un sistema que malgrat tot ha funcionat bé fins ara, la raó principal per a proposar l'aplicació d'aquest principi de subsidiarietat de la manera que formularé rau pròpiament en el fet que, al meu parer, és una base de la democràcia tenir present que hi ha una capacitat de la societat civil que no queda limitada a fer la competència als serveis públics.

El principi de subsidiarietat està molt estès a Europa, i cada país en dóna una interpretació particular. Jo crec que això és un bé, perquè sempre he pensat que tot allò que no està prohibit està permès. Per tant, intentarem donar-ne una definició en sentit general. La **subsidiarietat** és una estratègia segons la qual un ens públic, en lloc de posar-se a produir directament serveis, dóna suport a les iniciatives de la societat civil; per tant, la intervenció pública resta solament limitada a aquells serveis que no poden ser oferts directament per l'autoorganització dels ciutadans.

El que gestiona serveis sap que hi ha un moment en el qual es fa una valoració que en termes tècnics es denomina "meconby": el servei que necessito el produeixo de manera directa o bé el compro. En els últims anys, hem comprat fonamentalment els serveis a través del mètode de les adjudicacions, amb totes les dificultats que produeix el fet que en dur-se a terme un concurs, la part contrària pot canviar, canviant així els treballadors, la qual cosa ocasiona en general un notable perjudici a les persones que utilitzen els serveis.

Moltes vegades es confon el principi de subsidiarietat amb una forma d'adjudicació. No és pas una forma segons la qual l'ens públic cedeix al sector privat la gestió d'un servei. La subsidiarietat és una cosa del tot diferent: és el suport donat per l'ens públic a un agent extern al qual es reconeix la capacitat de donar un servei que la col·lectivitat necessita. Per tant, això vol dir que els serveis públics han de quedar inclosos en la mateixa xarxa dels serveis

oferts pel sector privat social, pel tercer sector, que poden gestionar serveis per a la col·lectivitat susceptibles d'ésser reconeguts com a servei públic.

Queda clar que això comporta una sèrie d'obligacions recíproques, especialment per part de l'agent sense ànim de lucre: cal que s'accepti una lògica de servei públic, unes lògiques públiques i per tant transparents i predeterminades, universalistes, etc. D'altra banda, cal evitar, en tant que ens públics, de fer la competència a les iniciatives del sector privat social que compleixen tots els criteris d'utilitat pública, de qualitat, etc.

Per tant, la nostra proposta és accentuar un aspecte que institucionalment correspon a l'ajuntament, l'ens local: la individualització de les necessitats de la població i la programació de les respostes més adequades que cal donar a la població mateixa. És necessari, malgrat tot, que l'activitat projectora dels serveis es dugui a terme amb els agents que hi ha dins de la societat civil, que duen valors innegables i tenen experiència pel que fa a les respostes directes dels ciutadans. El que proposo és la transferència gradual de recursos procedents de la producció directa de serveis en tant que ajuntament al suport de les iniciatives de subsidiarietat. Naturalment, això vol dir que, sobretot en les fases inicials, l'ajuntament també ha de garantir que el nucli dur dels serveis, el nucli dels serveis amb una major dificultat, amb un major impacte, ha de quedar assegurat directament per l'ens públic.

L'aplicació d'aquest principi de subsidiarietat comporta tota una sèrie de problemes: la selecció dels agents que formaran part de la xarxa en l'àmbit de la subsidiarietat, determinar qui ha de fixar els objectius i les prioritats, establir els estàndards qualitatius dels serveis, precisar qui regula l'accés dels ciutadans als serveis o veure fins a quin punt cal donar suport a la gent en aquest àmbit.

El primer punt, el de les **normes**, es resol



amb la publicitat i transparència. Abans de res, cal determinar les regles: pot ser un reglament municipal on s'incloguin públicament les normes segons les quals es pot fer aquesta selecció dels agents idonis i dels que no ho són. Com és natural, aquesta selecció de les normes cal, en justícia, que es faci dins d'un marc de participació més ampli, més distès.

La segona qüestió, **objectius i prioritats**. El fet d'escollir els objectius i les prioritats és una funció pública establerta sobre la base d'una anàlisi de les necessitats dels ciutadans. Un cop s'hagi definit quines coses cal fer per a respondre a les exigències de la ciutat, és just analitzar els recursos existents a la societat civil.

Tercer punt, els **estàndards de qualitat**. Penso que cal diferenciar-los per a mantenir la diversitat de respostes, però amb atenció especial als interessos del ciutadà, del beneficiari dels serveis.

Pel que fa a l'**accés als serveis**, tinc una tesi: un cop s'ha creat una xarxa pluralista d'oferta de serveis, cal que sigui el ciutadà el que triï. A Itàlia s'està donant una solució a aquesta qüestió, una solució legislativa que em convenç poc: els "vouchers" o bons-servei. Crec que això d'aquests bons-servei és una opció de tipus burocràtic que transforma els serveis socials en res més que un emissor de bons, una mena de maquineta on s'introdueixen quatre variables econòmiques i socials.

Sigui com sigui, però, qualsevol solució ha de permetre que el ciutadà pugui triar. Està clar que si donem llibertat als agents sense ànim de lucre per a continuar amb les solucions inventades tindrem, no sols una pluralitat de valors, sinó també una pluralitat de solucions als problemes.

Pel que fa als **controls**, l'única cosa que jutjo convincent per a tothom és que els controls de tipus burocràtic, comptable, no serveixen absolutament de res. Si volem millorar el sistema, cal que es controlin més aviat la substància, l'eficàcia de les

solucions adoptades i la satisfacció dels ciutadans que han fruit d'aquests serveis prestats sense ànim de lucre.

Aquest tipus de sistema que proposo hauria de donar **resultats** ulteriors, com ara ésser un incentiu per a l'autoorganització de la demanda. Caldria fer entendre de nou al ciutadà que, si hi ha un problema, el primer que ens pot ajudar som nosaltres mateixos, potser organitzant-nos amb altres que tenen el mateix problema. L'altre resultat és l'incentiu de la solidaritat a través del suport a les organitzacions de voluntariat i a les que vetllen pels drets dels ciutadans i que organitzen l'ajuda mútua.

Acabo amb **tres principis**:

- La presumpció d'una major eficàcia. Si el que gestiona es troba més a prop de les exigències de les persones, si és una organització integrada per les mateixes persones a qui s'ofereixen els serveis, els problemes que diàriament vagin sorgint s'haurien de solucionar de manera més eficaç que mitjançant les propostes elaborades als despatxos dels serveis públics

- La presumpció d'una millor qualitat. Presumiblement, el servei gestionat al nivell més proper al ciutadà millorarà en qualitat.

- La presumpció d'una gestió més econòmica. Hauria de poder-se demostrar que el sistema que pensem establir és més econòmic. Les necessitats creixen, però probablement amb la mateixa disponibilitat econòmica podrem donar respostes millors.

Faig destacar, per tant, que si al primer cop d'ull aquesta exposició pot semblar més aviat liberalista –menys Estat, més mercat–, en realitat es tracta d'una interpretació progressista que s'emmarca en la més bella tradició de l'esquerra: l'autoorganització dels treballadors respecte a les necessitats pròpies, estesa a un context social com el que tenim actualment.



## Taula rodona

# L'adaptació dels sistemes de protecció social les noves necessitats. La gestió dels projectes i serveis en solidaritat

### ■ **Nuccio Iovene**

Vull ocupar-me de quatre punts:

#### **1. La reivindicació de l'Europa social.**

Dels països de la Unió Europea n' emergeix com mai l'Europa social, l'Europa dels ciutadans va madurant. Parteixo de la consciència que tenim problemes comuns i comencem a donar respostes també comunes. L'Europa de l'euro, dels mercats, necessita comptar amb una resposta tan ràpida com sigui possible.

#### **2. La relació entre el "welfare" i la presència del tercer sector.**

Es dona per descomptat que aquesta densa xarxa d'autoorganitzacions dels ciutadans existeix ara i existirà sempre, també en el futur, però la realitat és que la seva possibilitat de prosperar depèn en bona part de les eleccions administratives i polítiques que es fan, de les orientacions econòmiques que hom vol seguir. Aquesta realitat, però, tan arrelada en les experiències locals, té la possibilitat de transformar aquells problemes que nosaltres considerem propis en benefici de tota la societat. Crec que la principal aportació que del tercer sector ens pot provenir és el fet de començar a afrontar les principals qüestions que el nou mil·lenni ens reserva tot vivint-les no pas com a problemes per resoldre sinó com a recursos que hem d'utilitzar per al benestar col·lectiu i social.

L'altre element innovador que el tercer sector representa em sembla que és el

trànsit de la fase dels drets i de la seva reivindicació a la fase de la responsabilitat social, la manera segons la qual els ciutadans conjuntament es fan càrrec dels problemes i de les seves solucions.

#### **3. La renovació del "welfare".**

La sostenibilitat del "welfare" (els recursos tenen un límit però les necessitats socials tendeixen a un creixement infinit) i la transformació de l'escena del treball (final dels contractes fixos, necessitat de formació continuada, etc.) són a la base de la crisi del "welfare". Es tracta de problemes estructurals que requereixen una acusada capacitat d'innovació, d'adequació a les necessitats que van sorgint. I per això considerem nosaltres, la gent del Fòrum del Tercer Sector, que fóra un error l'aproximació al tercer sector entesa com a resposta a la reforma del "welfare" tot buscant només reduir els costos. Dues són les aproximacions fonamentades en aquest punt de vista:

- L'aproximació neoliberal, la idea segons la qual l'estat ha d'anar reduint cada vegada més les competències pròpies i deixar espai lliure al mercat com a únic element regulador de les relacions entre les persones, i els costos socials, ja està bé que s'assumeixin des de les organitzacions del tercer sector. Això suposa, amb tota seguretat, un criteri que veu en el tercer sector quelcom absolutament subaltern, que considera que les contradiccions socials no es poden modificar i que, sigui com es vulgui, només es pot actuar per a mitigar-les.



• L'altre plantejament és l'argumentació de qui pensa que la intervenció pública és decisiva però que avui no pot anar seguint d'acord amb les mateixes formes segons les quals s'havia projectat en anys anteriors. Per això, el sector públic delega en el tercer sector una part de les seves competències però sols momentàniament, només amb la finalitat de reduir els costos. Aquest criteri considera el tercer sector com un agent subaltern, no pas d'un nivell que el faci capaç de coprojectar i codecidir junt amb els altres agents les polítiques socials.

En conseqüència, el tercer sector proposa **una tercera via**, que a Itàlia hem començat a denominar **welfare local i comunitari**: una reforma del sistema de protecció social on els ciutadans, amb la seva capacitat d'autoorganitzar-se i tot inspirant-se en el principi de subsidiarietat, defineixen el sistema de protecció social segons nous criteris.

#### **4. La funció de subjectivitat política del tercer sector.**

El Fòrum Permanent del Tercer Sector és una associació d'associacions (en reuneix 80) a nivell nacional que integrades, al mateix temps, per milers i milers de grups, representen a milions de ciutadans. Actualment, el Fòrum és una realitat que ha pogut promoure també nivells regionals i territorials. D'aquesta manera el Fòrum nacional ha esdevingut, per exemple, una entitat social capaç, com els sindicats o la indústria, d'actuar com a interlocutor amb el govern, el parlament o les altres entitats econòmiques, socials i institucionals.

El tercer sector no té com a única finalitat la resolució de problemes concrets; ben al contrari, per mitjà d'aquestes experiències concretes vol i pot donar valuoses indicacions susceptibles de modificar fins i tot les polítiques, les eleccions i les orientacions d'un país, una regió o una ciutat.

#### **■ Vincenzo Castelli**

La meva reflexió vol ser un intent destinat a mirar d'entendre algunes coses respecte a la relació públic-privat, sobre la manera possible d'establir un projecte lligat a una casa comuna.

Començaré per assenyalar que la relació entre públic i privat ha dut damunt seu el llast d'alguns prejudicis recíprocs: tot i semblar que hi ha una gran comunicació, es juga a la mútua deslegitimació; en front de la defensa del treball en xarxa, hi ha encara una acusada tendència a l'autoreferència, una mena d'autocefàlia; les entitats públiques es consideren una mena de bancs i, d'altra banda, moltes entitats del tercer sector assumeixen un paper d'entitats delegades, d'una mena de agències per la pura gestió dels diners, i sovint són considerades pels ulls dels ens públics brutes i malèvols.

Actualment estem assistint a una mena de copresència entre una nova definició d'un "welfare state" encara ancorat en sistemes d'assistència i un acusat sorgiment d'un "welfare market" d'on ha desaparegut l'esperit de preocupar-se de les coses com caldria, substituït per una presumpta eficiència sense cap solidaritat. D'això prové el temor que les polítiques del tenir cura de les coses siguin una equació matemàtica centrada simplement en l'eficiència.

Per tant, em sembla que el tema de les polítiques socials s'ha de centrar de nou i amb força en la ciutat. Vull dir que s'ha de tornar a comprendre que la ciutat és l'espai on els problemes neixen i es sedimenten, on les diversitats esdevenen igualtats, on les representacions socials, en canvi, es transformen en certeses, on sovint el joc de viure bé i de crear problemes resulta una mena d'intercanvi mutu.

Tornar a entendre la ciutat com a lloc del tractament i de la cura, significa dur a la pràctica la capacitat de tots els ciutadans per a recobrar les possibilitats i les competències que, al llarg d'aquests



darrers decennis, han quedat parcialment reduïdes, o bé expropiades, o deliberadament negades.

D'acord amb aquesta perspectiva s'ha procedit a elaborar el projecte de seguretat urbana, anomenat **Bologna Sicura**, que hem posat en marxa fa ja dos anys a Bolonya: hem concebut el valor de la seguretat com a unitat de mesura de la capacitat del tenir cura. Estem treballant al voltant de **quatre segments**:

### **1. Les polítiques d'integració.**

S'ha de reconèixer forçosament que els processos estan tots integrats. Per aquest motiu el projecte sobre la seguretat neix en qualitat de sistema de prevenció. I per prevenció s'entén la capacitat d'una actuació intensa dels agents educatius en relació amb els processos de creixement i de sedimentació social. Reducció del dany vol dir comprendre que en la ciutat hi ha actualment certs elements ja consolidats (tòxicodependència, delinqüència juvenil, prostitució, criminalitat) i entendre que s'ha d'actuar sobre la capacitat de saber perdre, sobre la reducció del dany com a valor. Molts anys d'experiències fallides ens fan dir que només els fracassos poden donar origen a projectes, i aquest és el sentit de la reducció del dany, tal com ho és també l'actuació tendent a la gestió comuna del territori.

D'acord amb el nostre criteri, l'organització de les polítiques socials i urbanes constitueix una part integrant de les polítiques de la seguretat. Mirar d'entendre conjuntament com organitzar el territori, integrar els serveis i els actor socials, no tan sols espacialment, també des del punt de vista dels processos de relacions de convivència i, per tant, d'habitabilitat.

Jo diria que en això consisteix el gran repte: en la conjunció de públic i privat, tercer sector, primer sector, però també grups formals i informals (d'adolescents, grups d'autoajuda, gent que s'ajunta per a

afrontar problemes comuns, etc.). Treballar en les realitats informals és un dels reptes del futur, no sols amb els actors socials formals i informals, sinó també dins la normalitat i la desviació.

Un dels grans temes del nostre projecte sobre la seguretat és la deficiència del malestar com a recurs. Només cal pensar en el món de les cooperatives socials, plenes d'individus dèbils que han esdevingut ja quelcom més forts o a poc a poc s'hi van tornant.

### **2. La descentralització.**

Aquest és un gran repte. Em sembla important negociar en els microsistemes vitals el públic i el privat, el tercer sector i les entitats públiques, les realitats formals i les informals, la normalitat i la desviació, per tal com és al microterritori on es negocien i s'intercanvien els processos de relació, on es crea la diversitat o la desviació. Això ha significat entre nosaltres l'activació de projectes del barri on un petit grup (assistents socials, vigilants de barri, treballadors de comunitat, de mediació, de carrer, etc.) és el punt de referència de tota la seguretat. Les competències descentralitzades són significatives i la programació descentralitzada deixa respirar els territoris que, en realitat, es troben a l'origen dels projectes.

### **3. La formació.**

Hem considerat fonamental la realització d'una tasca de formació de caràcter tridimensional: en principi, una qualificació o una requalificació dels treballadors del territori que s'ocupen de la seguretat; una formació de nous perfils professionals realment innovadors (treballadors de la mediació i de l'àmbit cultural vinculats a les qüestions d'immigració, de la mediació social en problemes de conflictivitat, treballadors de la comunitat que actuen al nucli dels problemes sorgits al mateix barri,



treballadors del carrer que s'ocupen de la drogodependència, de la prostitució i de les desviacions, treballadors nocturns, etc.); per últim, la formació de nous jaciments d'ocupació adreçada sobretot a segments dèbils (adolescents en risc, tòxicodependents, dones sotmeses a tràfic, transexuals, immigrants en situació difícil, gitanos, etc.).

#### **4. Els laboratoris socials.**

Un projecte de sinergia, d'integració, de formació, és un laboratori de fets. Projectar la seguretat suposa primordialment passar de l'emergència a la programació, començar a fer una política de caire acusadament racional. En conseqüència, el gran projecte consisteix en la reducció del dany sofert per la ciutat que inclou els sectors privat i públic.

Tot això comporta promoció, seguiment, organització d'aquells individus que anomenem productors d'inseguretat, de tota aquella gent que en general ens resulta problemàtica, les capes marginades. Considerats segons aquesta perspectiva, en canvi, els productors d'inseguretat poden ésser-nos una gran ajuda per a saber quina mena de seguretat ens caldria establir, i aleshores apareix una intensa labor de mediació amb els ciutadans, amb els comitès de barri, amb els grups del territori que ben sovint, en realitat, viuen en pròpia pell la inseguretat.

Això suposa l'elaboració d'un projecte més consistent, una negociació constant i coordinada, cosa que, he de confessar, que ens resulta encara molt difícil. Respecte als ciutadans, comporta el pas de la fase de la protesta indiferenciada a la de la proposta recíproca.

Considero molt important dir que el projecte ha trobat els fons (comunitaris i nacionals) necessaris per a la seva realització: qui fa els projectes pot fer una programació amb totes les despeses cobertes. Això vol dir que hom projecta no

sols en teoria sinó empastifant-se les mans. D'aquesta manera, un laboratori social comporta també un jaciment d'ocupació posterior: des que el projecte va ser posat en marxa, 150 persones hi treballen, incorporades a la gestió dels projectes de seguretat.

En aquest sentit, doncs, esdevé molt necessari que la taula de concertació de la feina entre el sector públic i el privat no sigui un element discutit de manera conjunta però sols de passada, sinó una realitat quotidiana que ens dugui a mirar de caminar plegats.

#### **■ María Jesús Bono**

El proyecto Domicilia es una experiencia piloto promovida por el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, una ciudad de 40.000 habitantes que forma parte del área metropolitana de Barcelona, y es la capital de la comarca del Baix Llobregat, comarca con una fuerte tradición industrial en la que es están produciendo importantes transformaciones. Esta experiencia se enmarca dentro del ámbito conocido como nuevos yacimientos de empleo, en concreto en el ámbito de los servicios domiciliarios a las personas, y pretende aplicar el sistema del cheque-servicio como un sistema de pago de determinadas actividades.

Los objetivos básicos que persigue el Ayuntamiento de Sant Feliu con este sistema son la mejora del bienestar de la ciudadanía, ya que los importantes cambios que se están produciendo, tanto demográficos como sociales, dificultan que desde la familia se pueda asumir la respuesta a determinadas necesidades y, por otro lado, la promoción de empleo, apostando por el desarrollo de nuevos servicios que correspondan a necesidades identificadas y que, a la vez, sean generadores de empleo;

El proyecto se va a estructurar a través de

una fundación, la Fundación Domicilia, una estructura autónoma del ayuntamiento cuya función sea la mediación entre la oferta y la demanda así como la dinamización de los servicios de proximidad en el territorio. Ha de ser, a la vez, una instancia de cooperación entre las instituciones públicas, privadas y asociativas para la potenciación de los servicios de proximidad a las personas.

Por lo que respecta al cheque-servicio, lo planteamos como una subvención pública al consumo local de servicios domiciliarios dirigidos a la infancia y la gente mayor, un incentivo de consumo de este tipo de servicios y, a la vez, un instrumento de marketing social de los servicios y las empresas, asociaciones o entidades que prestan dichos servicios. Es un cheque de carácter genérico, un vale-descuento de 300 pesetas/hora de servicio al cual puede acceder toda la población. Además, las personas usuarias de los servicios sociales pueden acceder a un cheque complementario que puede representar una reducción de los servicios prestados de hasta el 90%.

Lo que diferencia al proyecto Domicilia de otras experiencias similares es que no entra en competencia con los servicios sociales públicos, sino que pretende ampliarlos y complementarlos a través de organizaciones no lucrativas o empresas como proveedoras y productoras de servicios de bienestar.

La Fundación Domicilia tiene cuatro grandes **objetivos asociados**:

- Articular un mercado de servicios y atención de las personas en el territorio a través de una bolsa de empresas colaboradoras que deben cumplir unos criterios de admisión y asumir unos compromisos, creando así el hábito de consumo y mejorando la calidad y la transparencia en costes y precios.
- Dar respuesta a las necesidades de la población con servicios de calidad, pero sin entrar en competencia con lo que ya está

asumido por la economía sumergida.

- Utilizar el cheque-servicio como un elemento inductor de efectos positivos en el empleo. Hemos observado que cada millón de pesetas que la administración pone en circulación revierte en 1,8 puestos de trabajo de jornada completa.
- Implicar el sector empresarial local y a los agentes sociales y asociativos en el desarrollo del mercado de los servicios a las personas. El mecanismo básico es que las empresas adquieren cheques-servicio y los distribuyen entre sus trabajadores, bien como aportación de carácter voluntario, bien para distribuirlo entre los trabajadores, como el cheque-comedor. Los objetivos finales de esta propuesta están vinculados a la implicación en un proyecto social que repercuta en el aumento de la calidad de vida de los trabajadores y, por supuesto, en un impulso en la ocupación en este sector profesional.

Este tipo de servicios exigen la proximidad - tanto a la hora de detectar necesidades como de establecer acuerdos entre los diferentes agentes que operan en el territorio - y la existencia de redes de colaboración entre los diferentes ayuntamientos o instituciones que desarrollan experiencias similares. Por otro lado, es fundamental la implicación institucional a un nivel superior al local. En este sentido, el pacto por la ocupación en Cataluña, que sitúa como marco de referencia el Libro Blanco sobre los nuevos yacimientos de empleo, es un buen punto de partida, pero pensamos que hay que avanzar más en el desarrollo de la normativa que permita su aplicación y, sobre todo, en el apoyo de experiencias concretas.

El impulso de nuevos yacimientos, y en concreto a través de la experiencia cheque-servicio, no se puede asociar a la reducción de gastos sociales o a la eliminación de determinados servicios sociales municipales, sino que, por el contrario, tienen que vincularse a la ampliación de estos servicios.



Seria conveniente sugerir a los diferentes grupos parlamentarios la adopción de propuestas legislativas, como la inclusión de medidas de desgravación fiscal, para impulsar el consumo de determinados servicios, tal y como se están aplicando en otros países de la Unión Europea, lo que sin duda redundaría en una mejora del bienestar de las personas y en una mejora del empleo en el ámbito de los servicios personales.

### ■ Bernard Delcros

A França, com en altres països, l'Estat és l'únic que té competències en matèria d'ocupació. Oficialment, hi ha uns tres milions d'aturats a França, que en realitat en són força més si s'hi inclouen els beneficiaris de l'ajuda social. Caldrien tretze anys per a tornar a una situació de plena ocupació.

Durant uns quants anys, hi ha hagut un desenvolupament de contractes de dret privat promoguts per l'Estat, que es recolzaven en les associacions i els municipis, i estaven destinats a les persones que no tenien accés directe a l'ocupació clàssica. Actualment, s'ha produït una activació de les despeses passives en el marc d'un Pla Nacional d'Acció per a l'Ocupació que permet treballar en aquest sector mitjançant l'ocupació de joves, formació professional i contractes d'utilitat social.

Si tenim en compte aquest fet, ens adonarem que a nivell francès el municipi és l'esglaió territorial més apropiat per a poder articular el conjunt d'aquesta política. És per això que la **Missió Local** és una associació gestionada pel municipi, tot i que l'Estat intervé, que des dels anys 80 treballa essencialment en la inserció professional dels joves, la posada en pràctica d'aquestes polítiques d'ocupació i, sobretot, el llançament i el seguiment d'aquest contracte d'utilitat social.

Tenim un fons local del pla de solidaritat,

l'objectiu del qual es centra en treballar amb la totalitat d'associacions de la ciutat, i també amb els mateixos serveis municipals que ocupen persones amb contractes d'utilitat social, per a veure com aquestes persones poden trobar una formació que els permeti d'accedir a un diploma. Avui hi ha a la ciutat de Lille mil persones amb contracte d'utilitat social, per a les quals posem en marxa programes d'inserció a través d'aquest fons del pla de solidaritat. Lille ha estat també des del 1995 el banc de proves per al programa "**Nous serveis, nous llocs de treball**". La idea original d'aquest programa era millorar la qualitat de vida a la ciutat de Lille decretant l'ocupació per als i pels habitants. A Lille, hi ha barris amb un 90 % d'habitants que viuen essencialment dels salaris mínims socials. La qüestió rau en veure com es pot mantenir un cert nivell de vida en aquests barris i com es pot generar una ocupació que permeti a la gent de retornar a una situació socialment sostenible.

El 1995 es va fer un estudi a gran escala sobre el municipi amb la totalitat de les associacions per a poder veure quins eren els serveis que es podien desenvolupar per a millorar la qualitat de vida i que poguessin anar a càrrec dels serveis municipals i també de les associacions. Ara per ara, ja hi ha 205 persones ocupades en llocs de treball creats en els projectes generats a partir dels resultats d'aquest estudi.

Cal remarcar el **paper del municipi** a través de la Missió Local, que gestiona una associació, per a poder aportar una ajuda permanent per a la totalitat de les associacions del municipi que desenvolupen aquests nous serveis. Si volem arribar a competir al mercat de la mateixa forma que dins de les associacions, cal arribar a tenir una qualitat idèntica a la que pugui desenvolupar un servei completament privat a través del xec-servei. El paper del municipi rau en permetre que aquestes associacions

puguin gestionar correctament aquets nous llocs de treball, ja que a través d'aquest paper podem verificar també la utilitat dels serveis i treballar de cara a la seva continuïtat. En una associació, la continuïtat dels serveis passa per la qualificació de les persones ocupades, per la posada en marxa de la promoció dels propis serveis com a tal i, sobretot, per la capacitat de subvenció, ja que en la primera fase cal ajudar l'associació a llançar un nou servei.

Lille, a més, permet a les persones amb grans dificultats i sense mitjans comprar els serveis un cop s'hagin privatitzat i ja no depenguin del finançament estatal. Es tracta, doncs, de posar en marxa un sistema a través del xec-servei que ajudarà a la

població en dificultats a obtenir-hi accés. En definitiva, això és un resum del que fem per a la ciutat de Lille. Hi ha d'altres activitats que s'estan desenvolupant, com el Pla Local per a la Inserció i per a l'Ocupació. Esperem poder trobar una forma de col·laboració que pugui desembocar en l'establiment d'una xarxa de les nostres associacions, ja que les associacions de Lille estan molt interessades en treballar amb el Sud d'Europa. El nostre desig a la Missió Local és crear una xarxa d'associacions i, a nivell de municipis, poder arribar a una fase d'intercanvi i de partenariat amb associacions espanyoles i italianes.

# Les polítiques generadores d'ocupació dins del tercer sector. Els Plans per a la Inserció i l'Ocupació (PLIE)

Jean Marc Florin

Els Plans Locals per a la Inserció i l'Ocupació (PLIE) són principalment projectes de desenvolupament local. En aquest àmbit, penso que cal tenir-hi present els següents elements:

## 1. El territori afectat.

Lille està situada en una de les grans regions de França (Pas de Calais) que, al mateix temps, és una regió transfronterera: té com a veïns la Gran Bretanya i Bèlgica. Aquesta regió té un nombre considerable d'habitants, ja que representa un 10% de la població de tot l'Estat Francès. Es tracta, en general, de la regió més jove de França en termes demogràfics i en termes de percentatge d'ocupació de joves respecte a la seva població total.

Es tracta també d'una regió que ha conegut la crisi els anys 60. Les seves tres monoindústries – l'explotació de carbó, la indústria tèxtil i la siderúrgia – es van trobar amb dificultats extremes que van dur finalment a una pèrdua de més de 60.000 llocs de treball, la mateixa xifra que suposa avui el total del sector industrial de la regió. Un segon efecte de la crisi econòmica en el territori és que en general les persones havien estat ocupades en tasques més aviat d'execució o de monoqualificació, cosa que no comportava precisament la versatilitat.

Lille es troba al bell mig d'una aglomeració urbana que compta prop d'un milió d'habitants – Lille com a tal no en té més de 180.000 –, i això comporta evidentment que cal formular certes activitats que comptin amb la gestió dels fons públics conjuntament amb les altres poblacions de l'aglomeració.

## 2. L'elaboració de diagnòstics.

Pel que fa a la població, a finals dels anys 80 hi havia en certs territoris de l'aglomeració una taxa d'atur que arribava en alguns casos fins prop del 30% de la població activa. Era el cas, o encara ho és, d'alguns barris de Lille: més de 6.000 joves que busquen un lloc de treball, més de 16.000 persones a la recerca d'ocupació, i més de 5.000 que rebien els salaris mínims d'inserció.

El diagnòstic de caràcter polític parteix de que, amb aquesta situació, els conciutadans demanaven cada cop més als alcaldes dels municipis, particularment al de Lille, Pierre Maurois. Però el problema que tenim a França és que els municipis no tenen cap mena de competència jurídica en l'àrea del desenvolupament econòmic, de l'ocupació o de la lluita contra l'exclusió. Es tractava, doncs, de formular un pla, una mena de dispositiu a partir d'aquesta situació.

La tercera part del diagnòstic és la multitud d'activitats dels diferents poders públics. Els anys 80, el conjunt dels poders públics – l'Estat, la Unió Europea, els consells regionals i els consells dels Departaments – van dut a terme polítiques que es van traduir en accions en els diferents territoris que es juxtaposaven sense respectar sempre una certa coherència i, sobretot, sense ser transparents en tres aspectes: respecte als centres de decisió, als actors i, el que em sembla més greu de tot, envers la ciutadania afectada. Només cal adonar-se que, ben sovint i amb prou evidència, aquesta ciutadania, que comprenia les persones més perjudicades per l'atur,



restava en certa manera desarmada davant d'aquesta multitud d'accions que es duïen a terme en el territori per part dels diferents actors.

Fins aquí el tercer punt del diagnòstic, amb un problema de transparència pel que fa a la intervenció dels poders públics en matèria d'inserció, de formació professional i de desenvolupament econòmic.

El darrer punt és el del *posicionament estratègic* de la ciutat de Lille perquè, també en aquest aspecte, l'alcalde de la ciutat, Pierre Maurois, ha volgut posicionar-la com a cruïlla del Nord d'Europa. Per això, ha dut a terme grans projectes urbans: l'arribada del TGV – avui, Lille està a una hora de París – i la construcció d'un centre comercial, d'un centre de serveis, Euralille, que combina una activitat de serveis terciaris a través d'oficines i la implantació de grans empreses amb activitats comercials. Així, doncs, a través d'aquest gran projecte urbà, Lille quedava ben posicionada de cara al desenvolupament econòmic.

El debat que ha tingut lloc a la ciutat de Lille s'ha centrat en que, d'una banda, havia una població amb dificultats i, de l'altra, un posicionament estratègic al voltant del qual es pressentia un profund canvi en el terreny econòmic. Per tant, calia veure com es podie combinar la lluita contra l'exclusió i el desenvolupament, ja que quin sentit tindria per als conciutadans que hi hagués un desenvolupament econòmic en el territori on viuen si no en notaven de manera immediata i en profit propi els efectes positius i beneficiosos? I justament aquí es va decidir l'elaboració d'un pla local d'inserció econòmica que s'ha convertit subsegüentment en un pla local per al desenvolupament de la inserció i el desenvolupament de l'ocupació.

### 3. El marc de referència

Aquest ha estat articular el desenvolupament econòmic i la lluita contra

l'exclusió; posar a la taula una part del diagnòstic elaborat amb els diferents actors i definir un programa d'acció, amb disponibilitat financera, dins del marc de la plurianualitat. Aquest programa es va proposar de retornar al mercat de treball entre els anys 1990 i 1994, mitjançant una sèrie d'accions, 1.100 persones aturades de llarga durada. Hem aconseguit els nostres objectius i, per tant, hem renovat aquesta política i aquest programa per al període 1994-2000, en el qual tractarem que 3.000 aturats de llarga durada trobin un lloc de treball. D'altra banda, també hem mirat de mobilitzar el conjunt dels actors del territori per a establir, d'aquesta manera, impulsos sinèrgics entre el món de la inserció i el món empresarial.

### 4. Accions.

Hem organitzat en el territori les diferents accions vinculades al marc de referència: assegurar la demanda d'ocupació a partir de les perspectives elaborant, també, un projecte professional; inserir els aturats en el món laboral – a través d'*escoles-taller* centrades en serveis d'interès col·lectiu per a la població o de millorament del marc urbà – mitjançant un contracte de treball de tipus particular que permet d'oferir a aquestes persones una situació professional i una formació complementària, alternant totes dues; determinar amb mitjans professionals les diferents etapes de formació que permetrien d'atènyer una *qualificació reconeguda*; partir de l'aspecte econòmic i fer una feina amb les empreses del sector: preparar els que busquen feina per als llocs de treball oferts per les empreses. Això és, per tant, el que hom anomena *accions d'ocupació-formació*.

### 5. Resultats.

Aleshores, a nivell de resultats, malauradament no tinc altres xifres que les que inclouen el període fins al 31 de desembre

de 1997, ja que encara estem elaborant el balanç de l'any 1998. En aquest període, doncs, hem posat en marxa en tot el territori prop de 1.500 itineraris d'inserció (això comporta en general operacions de formació i contractes d'utilitat social) que són duts a terme per operadors i actors externs; avui tenim més de 5.000 persones que se'n beneficien, prop de 60 actors que hi han intervingut, més de 200 accions dutes a terme per part d'aquests actors, i prop de 2.000 persones que han accedit a un lloc de treball. La superació de l'objectiu marcat ha estat principalment causada pel fet que ja veníem ben rodats, ja que havíem començat a posar en marxa el primer pla el 1990, i ara ja estem en un segon pla: hi ha ja al territori una cultura de capacitat d'intervenció, de competència, que hom va ensinistrar en el decurs del primer pla i s'ha pogut renovar sense dificultats en el marc del segon.

Em sembla important precisar que cal identificar el valor afegit d'aquests programes: l'organització i la gestió d'itineraris individualitzats en el territori, que hi integren moltes dimensions; l'aportació al territori de recursos suplementaris, gràcies en particular a la Unió Europea; la contribució a l'acostament entre els actors econòmics i els actors socials -que sovint es desconeixen o no fan intercanvis -, que és una de les condicions necessàries per a l'èxit; la possibilitat d'una millor transparència de les accions, sobretot per al públic mateix, per als actors involucrats i per als

centres de decisió; l'evidència, per a les empreses, que un públic a la recerca d'ocupació és també un públic amb futur; la professionalitat dels actors; la promoció de la dimensió intermunicipal d'aquests plans, que indueix els actors d'un mateix territori a mobilitzar-se en relació amb un projecte, fet que més tard esdevé un factor d'integració en una comunitat de municipis; i, per últim, la promoció de nova feina al nivell local.

## 6. Estructuració.

Amb aquests resultats ens hem organitzat en **cinc pols**: un *observatori* local de l'ocupació i de la lluita contra la precarietat i l'exclusió que ens permet entendre millor les coses i prendre millors mesures; un pol del *desenvolupament econòmic*, per tal com esdevé necessari comptar amb una política particular envers l'empresa i sotmetre-la a una direcció adequada; la *política municipal*, sector que s'adreça particularment als barris del territori amb dificultats; un *sector d'inserció*, que dirigeix tota la part operativa i la posada en marxa de les accions; i un darrer sector, *el sector Europa*, ja que desitjem coordinar-nos amb altres ciutats de la Unió Europea en la realització d'aquest tipus d'experiències.

En definitiva, ens sentim orgullosos d'haver tingut consciència del problema i d'haver contribuït en part a certs capítols de la Llei de lluita contra l'exclusió promulgada a França.



## Taula rodona: El món laboral de demà. El potencial d'ocupació en el tercer sector

### ■ **Alberto Alberani.**

Voldria explicar-vos què és el sistema cooperatiu social a Bolonya, i quins són els reptes futurs que haurà d'afrontar la creació d'ocupació en el tercer sector.

A Bolonya, la cooperació és una realitat econòmica molt important que ha afavorit una nombrosa participació dels ciutadans. La **Legacoop Bologna** és una associació integrada per 300 cooperatives que actuen en diversos sectors, i compta amb uns 400.000 associats; el conjunt de la facturació arriba a 2.200.000 euros i les persones ocupades són 19.000. Trenta d'aquestes entitats són cooperatives socials, regulades per la *Llei de les cooperatives socials* 381 de 1991; hi estan ocupades 1.800 persones (dones en un 70%), facturen 35.000.000 d'euros i presten servei a 6.000 ciutadans amb dificultats.

La llei divideix aquestes cooperatives socials en dues categories: **tipus A**, integrada per professionals socials que gestionen serveis diversos per a persones amb dificultats, com gent gran o disminuïts, i **tipus B**, on es duen a terme seguiments laborals de persones amb problemes d'exclusió social que són el 30% dels socis ocupats i treballen conjuntament amb la resta dels socis. El seu principal objectiu és la integració.

A Bolonya, la integració entre allò que és públic i allò que és privat, el "welfare mix", com aquí ho hem denominat, és una realitat consolidada –el tercer sector gestiona el 85% dels fons destinats a serveis a les persones– gràcies a l'activitat d'entitats que en la seva major part són cooperatives socials: de les 5.000 persones

que hi treballen, 3.000 ho fan en les cooperatives socials.

Una precisió important: quan parlem de feina ens referim a l'aplicació d'un veritable contracte de treball firmat amb els sindicats. Cal tenir present que no s'ha de confondre l'ocupació veritable i plena amb la subocupació, que moltes vegades dissimula autèntics casos d'explotació.

**Per què ha tingut tant d'èxit a Bolonya el "welfare mix" durant aquests vint anys?** En principi, perquè els usuaris, i de manera particular les associacions de persones disminuïdes, han demanat i optat per gestionar serveis. Al llarg del temps, les organitzacions del tercer sector han demostrat sempre, i cada cop més, que posseïen les qualitats i les característiques necessàries per a respondre a les necessitats que progressivament han anat desapareixent dels serveis socials gestionats per les entitats públiques. Se'n poden recordar algunes d'aquestes característiques: la flexibilitat organitzativa dels treballadors, la disponibilitat al canvi, la promoció de la participació activa dels treballadors en els processos de producció, la major atenció al ciutadà usuari, una baixa burocratització, controls de gestió eficaços i eficiència empresarial, costos lleugerament inferiors, etc.

Cal dir, malgrat tot, que això s'ha esdevingut perquè la voluntat de l'entitat pública era, clarament, política, no pas econòmica. Quan el "welfare mix" obeeix únicament a problemes de pressupost i d'escassetat de fons està destinat al fracàs i a la conflictivitat.

A Bolonya, el "welfare mix" ha creat ocupació i un major compromís i participació dels ciutadans usuaris. Damunt



la base d'aquests bons resultats obtinguts hom pot pensar que el tercer sector proporcionarà encara nous llocs de treball, però a tal fi caldrà que hi hagi canvis en els tres agents: l'administració pública, el tercer sector i la Unió Europea.

**Les administracions públiques** hauran d'anar retirant-se progressivament de la gestió directa dels serveis i hauran d'assumir cada cop més el paper de garants de les regles del mercat dels serveis socials; també els caldrà ocupar-se de certificar la qualitat dels agents del tercer sector, que han de presentar balanços socials de coherència ètica i unes determinades característiques.

Les institucions públiques hauran d'adoptar una missió política molt evident d'orientació, fer programes molt clars i transparents, i afavorir també certa mena d'adquisicions en determinats serveis.

Hauran de lluitar, endemés, contra les gelosies internes ja que, dissortadament, hi ha conflictivitat entre les entitats públiques i els agents del tercer sector. Es tracta en aquest cas d'un problema cultural de pes que nosaltres, gràcies en part a moltes col·laboracions amb Raffaele Tomba i altres dirigents, hem superat mitjançant l'establiment de projectes comuns.

Les organitzacions del **tercer sector** hauran de posar en pràctica de manera progressiva processos de valoració recíproca, tot especificant els àmbits originals propis d'intervenció. Això comportarà l'exclusió de les organitzacions que no siguin coherents amb les motivacions que dugueren a crear-les.

En relació amb el tema de la feina, caldrà que el tercer sector pugui sobretot combatre el fenomen del treball negre i donar valor als professionals socials, per tal com és amb aquesta mena de professionals que s'ha de respondre a les necessitats de caràcter social. L'activitat duta a terme per un treballador social és professionalment millor que la d'un voluntari, per molt noble i important que

aquesta altra sigui. Cal tenir molt en compte aquest límit, perquè això permetrà de crear llocs de treball qualificats.

Per tant, doncs, haurem de valorar i adoptar el punt d'excel·lència. Així ho estem fent nosaltres amb l'associació de la gent gran: hem establert un protocol i associacions de voluntariat i cooperació social conjuntament, van treballant alhora, cadascuna en l'àmbit de la seva competència.

Si som capaços de fer tal cosa, l'èxit no ens faltará. D'altra manera, ens farem la guerra mútuament i crearem no pas llocs de treball qualificats sinó subocupació i subproletariat social. Per tant, haurem de tenir present l'eficiència empresarial i evitar les simples referències.

Pel que fa al paper de la **Unió Europea** respecte al desenvolupament del tercer sector, crec que fonamentalment cal destinar més diners al servei de les persones i, sobretot, al d'aquells que són útils per a la prevenció. Predomina una cultura basada en els paràmetres de Maastricht, que retalla els fons, i hom pensa que no hi ha prou diners per al servei a la persona. Nosaltres, després de la unió monetària, hem de dur a terme la unió social, invertint sobretot en el benestar de la societat. Crec que això podria esdevenir realitat si transforméssim els processos econòmics, pensats únicament en termes empresarials, i els convertíssim en inversions de caràcter social.

Respecte als problemes socials hem de fer polítiques europees estatals d'ajuda i d'inversió, perquè d'altra manera no podem ni pensar en la possibilitat de crear llocs de treball i ocupació. I això, evidentment, és reformar l'estat social. Ara, la Unió Europea monetària ja és una realitat: creem, doncs, la unió econòmica. En definitiva, ens trobem enfront de noves necessitats que tots reconeixem i compartim, necessitats sorgides de l'estil de vida que hem adoptat. Això fa necessàries unes inversions i només



podrem solucionar les coses si disposem de més diners i som capaços d'integrar-nos i de participar. No pretenc fer propaganda política, però tenint en compte la intervenció on el representant de Porto Alegre ha demostrat haver establert una societat marxista, em cal dir que n'he sentit molta enveja i que en conseqüència penso en la possibilitat d'activar tots aquests processos.

### ■ **Luís M<sup>a</sup> Rodriguez**

La Mancomunidad de la comarca de Pamplona es una entidad pública cuyo objetivo es la gestión de servicios municipales, entre ellos la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU), cuya reciente evolución desde el punto de vista medioambiental, plantea aspectos tan importantes como la participación ciudadana o la creación y búsqueda de nuevos yacimientos de empleo para toda la sociedad en general y para sectores de tipo más marginal en particular.

Actualmente, los RSU generan graves problemas medioambientales y suponen un despilfarro de recursos, tanto en energía como en materias primas, que es preciso corregir. A pesar de que algunos productos (papel, vidrio o envases) ya se recuperan, la mayor parte de los residuos tienen la concepción de basura y así, su tratamiento, de desecho, es un tratamiento fin de proceso que no aporta ningún beneficio. La situación futura, avalada por las directivas europeas e incluso por la legislación nacional, tiende a que la mayor parte de esta basura se convierta en un residuo recuperable, entrando así en procesos de tratamiento y de recuperación. Pero para que esta evolución se vaya produciendo es necesario definir unos objetivos estratégicos en la gestión de los RSU que contemplen diferentes aspectos: obtener los recursos o productos que generan beneficio social i/o económico e

incorporar a esta gestión a las personas involucradas en el proceso, es decir, usuarios, productores y quienes van a gestionar o decidir, a través de los representantes políticos, el tipo de gestión que se va a llevar a cabo. Hay que aspirar al máximo nivel de recuperación e incorporar técnicas de recogida selectiva lo más eficaces posibles.

En este sentido, la participación de los usuarios en la recogida selectiva afectaría positivamente en diferentes niveles: aumentaría la rentabilidad del servicio al disminuir los gastos del proceso; se obtendrían más materias primas a través de las cuales se iniciarían nuevos procesos de creación de riqueza y desarrollo; disminuiría la generación de residuos, ya que la participación genera una mayor concienciación que provoca un cambio en las pautas de consumo. No obstante, las administraciones deben tener disponibilidad técnica, económica e interés social respecto a la importancia de la sensibilización medioambiental, de la participación de los usuarios y de su necesaria colaboración. Por otra parte, no debemos olvidar que el proceso de recogida tenderá a ser más específico, más complejo. La basura está compuesta de gran cantidad de productos distintos (papel, vidrio, objetos voluminosos, textiles, ropas, libros, juguetes, tóxicos, envases...) que necesitan diferentes procesos, tanto de recogida como de transformación, fabricación u obtención de materias primas.

Esto crea unas perspectivas muy interesantes en lo que respecta a la obtención de riqueza, de aprovechamiento. Hay que tener en cuenta que gran parte de este trabajo de recuperación hasta hace muy poco lo venían desarrollando sectores marginales, en unas condiciones mucho más precarias que las que se nos avecinan. De tal manera que, en este momento y con esta situación, se puede abrir un amplio abanico de trabajo, tanto en el sector de



recogida como en el de manipulación o en el de tratamiento, y en él pueden intervenir personas y asociaciones, sociedades o fundaciones con un bagaje cultural y de experiencia de hace mucho tiempo, que podrían aportar muchos recursos. De todos modos, existe el peligro de que este sector pase a manos de las grandes empresas, cuya función es el servicio como tal, sin pensar en las cuestiones que yo he planteado.

Por último, trataré un ejemplo concreto que se desarrolla en Navarra, comunidad foral de 500.000 habitantes, fundamentalmente a través de la fundación Traperos de Emaús, ya que puede ser clarificador. Se trata de una fundación con una larga presencia (casi 20 años) en Pamplona que empezó recuperando materiales por su cuenta, pero que se ha ido involucrando en los procesos de recogida selectiva y reciclaje que las entidades locales tienen implantados.

Es una empresa dinámica, que colabora con las mancomunidades y desea participar en proyectos europeos. Actualmente tiene 92 trabajadores, quienes trabajan exclusivamente en recogidas selectivas y recuperación de productos procedentes de los RSU: objetos voluminosos, vidrio, papel, ropas y otros. En 1997 recogieron más de 5 millones de kilos, recuperando aproximadamente el 70% en peso.

Su objetivo principal es la creación de puestos de trabajo para personas con graves dificultades para acceder a un puesto de trabajo. Otro objetivo es experimentar nuevos procesos de recogida y reciclaje de residuos y abrir líneas de investigación respecto a nuevas técnicas de recuperación y la obtención de nuevos materiales. También persiguen el fomento de la sensibilidad social y ambiental de la sociedad y de las entidades públicas.

No obtienen ninguna subvención reseñable de ningún organismo público. De su presupuesto anual (170 millones de pta. aproximadamente), el 50 % proviene de la

venta de los productos recogidos, bien a través de los almacenes o exposiciones bien a través de la clasificación y venta de los componentes a las distintas industrias transformadoras. El otro 50 % de los ingresos procede de los contratos con las administraciones públicas, con las entidades que gestionan este servicio de residuos en la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a su estructura organizativa, la retribución a los operarios está en función de su situación personal y familiar y la jornada laboral es de 6,5 horas. Los medios materiales con que cuentan son 11 vehículos de recogida así como almacenes, talleres y locales de venta en las comarcas más importantes de Navarra.

#### ■ **Jean Marc Florin**

França ha proposat un pla d'actuació (el Pla Nacional d'Acció per a l'Ocupació) que està integrat per tres objectius: donar un major creixement a les nostres economies nacionals respectives per tal d'augmentar així també el creixement al nivell de la Unió Europea; fer que el creixement sigui més ric en ocupació, assolint un 6 % de creació de llocs de treball a partir dels llocs que es veuran afectats per la reducció de les hores de feina i crear un dispositiu basat, sobretot, en l'aparició d'una nova activitat orientada a la joventut; per últim, articular la lluita contra l'exclusió i el desenvolupament econòmic.

La qüestió plantejada al conjunt dels territoris de la Unió és el fet que les condicions de vida no canviessin. Hi ha noves necessitats que es fan sentir, que hom pressent i respecte a les quals hom té moltes dificultats per a establir uns serveis que s'hi adaptin; endemés, l'aparició d'aquests serveis ensopega amb tres dificultats:

- Identificar la necessitat pressentida.
- Quan una empresa s'introdueix en un nou mercat, inverteix. Però aquest fet



difícilment es dóna en les organitzacions que intervenen en el Tercer Sector, perquè hom s'hi ha de preguntar quina mena de recursos podran mobilitzar aquestes entitats per a dedicar-les a la investigació, al desenvolupament i a la inversió.

- L'immobilisme, per tal com si no es dóna una identificació precisa de necessitats no s'organitzen tampoc els corresponents serveis, i si no hi ha una organització efectiva de serveis és perquè manca, forçosament, una bona identificació de les necessitats.

La proposta de Martine Aubry mira de provocar un dispositiu que combini tres aspectes: desenvolupament, ajuda als costos dels llocs de treball i llocs proposats pensant en la joventut i en la continuïtat. Aquest dispositiu, doncs, mira d'aportar als actors una ajuda en aspectes tècnics, una altra en finançament (l'Estat contribueix durant 5 anys amb el 80 % del cost dels llocs) i, com a tercer aspecte, orienta l'ocupació directament a la joventut.

Es tracta, per tant, d'un dispositiu que es proposa crear a França 350.000 llocs de treball a nivell nacional durant un període de tres anys, de 1998 al 2000. Els elaboradors dels projectes poden ser les col·lectivitats locals, les entitats públiques i els sectors associatius.

Aquí, doncs, hi ha quelcom que encaixa perfectament: un quadre de referència des del punt de vista nacional que permet de donar una situació d'igualtat al conjunt dels operadors i dels actors però que té igualment en compte una permissibilitat respecte a les col·lectivitats locals que desitjaven actuar de manera molt més particular en aquest aspecte. La ciutat de Lille (així com altres col·lectivitats locals de l'aglomeració) ha resultat crear en el seu àmbit 800 llocs de treball per a joves. Crear aquests nous llocs i mantenir-los, però, equival a reforçar el seguiment de l'Estat a nivell tècnic -creant un equip local que permeti la creació i el seguiment dels projectes locals- i suposa, també, aportar

mitjans financers destinats a la formació professional de les persones afectades per aquests nous serveis. Creiem que en aquest cas la formació ha de tenir ben presents dos aspectes: la gent anirà aprenent al mateix temps que anirà establint el servei, per tal com es tracta de necessitats emergents i, d'altra banda, s'haurà de muntar el servei de manera que hom en pugui respondre, cosa que, al mateix temps, farà aparèixer noves referències de qualificació i nous llocs de treball.

Un aspecte de la decisió presa per la ciutat de Lille que em sembla del tot innovador el constitueixen el fet de donar un quadre de referència i de fixar les següents prioritats:

- Millorar la seguretat, la qualitat de la ciutat per al conjunt dels ciutadans, amb l'establiment d'un centre de mediació per a delictes socials i d'incivilitat, assegurant la mediació reguladora que proporcioni a la víctima una reparació immediata.

- Afavorir el desenvolupament cultural i l'accés de tothom a la cultura. La ciutat ha creat llocs d'intermediaris culturals que sensibilitzaran la població dels diversos barris respecte a la riquesa del patrimoni cultural de la ciutat de Lille així com del seu patrimoni històric. Hem creat també un talonari de xecs de caire cultural, el crèdit plaer, gràcies al qual les persones amb dificultats podran accedir per uns preus mòdics a les prestacions culturals de la ciutat.

- Prevenir el fracàs escolar. Aquí hem creat també animadors, tant per la dinamització del ritme dels escolars en la vida escolar, com per donar suport als infants que més ho necessiten en la realització de les tasques de l'escola.

- Afavorir la pràctica de l'esport i l'ocupació del temps de lleure per a tothom. En aquest aspecte ens hem dedicat sobretot a col·laborar amb els clubs esportius de caràcter associatiu.

- Reforçar en qualitat i en quantitat el turisme de la ciutat de Lille.



• Lluitar contra l'isolament de les persones. En aquest àmbit hem col·laborat amb tots els centres que d'una manera més particular s'ocupen de la gent gran, i hem fet semblantment amb les associacions que ja tenien l'hàbit de treballar en aquest sector d'activitat per tal de que puguin reforçar la seva actuació.

• Permetre l'accés de tothom a les noves tecnologies.

D'aquesta manera, en el marc d'aquest conjunt de prioritats, hem establert contractes amb l'Estat per a 800 llocs de treball: la col·lectivitat local n'ha establert 200 pel seu compte propi i, per ara, la contractació amb els actors associatius ascendeix a 350 llocs.

Crec que és molt important precisar encara, una vegada més, que hem partit d'un diagnòstic, que hem establert un quadre de referències, que la col·lectivitat local ha vingut a reforçar el dispositiu establert per l'Estat, i que hem definit molt clarament entre les dues parts, la col·lectivitat local i l'estat, un seguit d'objectius amb la qual cosa el sector associatiu i els elaboradors de projectes, cadascun, jo diria, en llurs respectius camps competencials, ens permetran d'assolir la finalitat assignada.

### ■ Antoni Puig

Engrunes és una fundació d'iniciativa social que neix l'any 1982. Actualment manté uns cent llocs de treball estables, i l'any 1998 s'han fet uns 123 contractes de treball de persones d'inserció. El 29 % dels treballadors i treballadores són d'estructura: administratius, educadors, acompanyants, encarregats (que diem nosaltres) i assistents socials. L'altre 71% són persones amb problemes d'exclusió socioeconòmica.

Els col·lectius amb qui treballa la Fundació Engrunes són del Tercer Grau Penitenciari, dones de famílies monoparentals del programa PIRMI, gent sense sostre també del PIRMI, joves majors de 18 anys

provinents de la Direcció General d'Atenció a la Infància de la Generalitat de Catalunya i també del fracàs escolar.

La nostra activitat, inspirada en l'experiència de Pamplona, és la recollida selectiva de residus sòlids urbans (RSU), mitjançant contractes municipals o recollides domiciliàries; la venda de productes reciclats; la fabricació de contenidors; el manteniment i rehabilitació d'habitatges d'ADIGSA (una empresa pública de la Generalitat); el tractament de vehicles fora d'ús; etc.

Engrunes forma part de xarxes d'economia solidària, com ara: AERESS (Associació Espanyola de Recuperació dins l'Economia Social Solidària), amb 24 empreses d'inserció; ACERESS (Federació Catalana d'Empreses d'Economia Solidària dedicades al Reciclatge), 14 empreses d'inserció; Federació Espanyola d'Empreses d'Inserció, que inclou set xarxes i unes 400 empreses.

També participem, i se'ns escolta, en el Grup de Pobresa del Consell Municipal de Benestar de l'Ajuntament de Barcelona.

### La potencialitat d'ocupació del tercer sector en la lluita contra l'exclusió social

Avui, les polítiques més cohesionadores i més socials són les que defensen la inserció mitjançant l'ocupació, l'eina més activa en la lluita contra l'exclusió social. Davant la constatació que el mercat no regula per sí mateix el problema de l'atur, sinó al contrari, la iniciativa social ha hagut d'inventar altres vies per a incorporar o reincorporar els més febles de la societat. La reducció de la despesa pública, el canvi de les polítiques de l'Estat providència i les transformacions en el mercat de treball han fet que l'atur, o la impossibilitat de trobar feina, s'hagi convertit en un fenomen estructural que, per una banda, impedeix la incorporació dels exclosos i, per l'altra, provoca que persones fins fa poc



socialment normalitzades engreixin les bosses de pobresa i marginació.

Si bé el creixement econòmic sostenible és una condició necessària per a crear nous llocs de treball, no és suficient per a donar resposta als processos d'exclusió social. Les empreses d'inserció en forma de fundació o associació són les úniques formes jurídiques quasi possibles per a garantir la inserció laboral dels més desfavorits. Combinen la lògica empresarial amb itineraris d'inserció, formació laboral, adquisició d'hàbits de treball amb un acompanyament i seguiment personalitzat en el mateix lloc de la feina, etc.

Les empreses ordinàries i altres entitats (fins i tot, les contractes públiques amb clàusules socials i per a mercats tutelats tenen les seves dificultats) creen ocupació destinada, però, a persones competents, formades i competitives sense els problemes afegits de la marginació.

A més a més, si la proposta econòmica de les empreses d'inserció carregués el cost afegit de la formació activa i del procés d'inserció descrit, no seria competitiva ni guanyaria cap contracta pública. Per a la fundació Engrunes, l'any 97 aquesta despesa afegida va ser de 863.000 pta. per persona; no es té en compte que el treballador deixa de ser una càrrega econòmica per l'administració i es converteix en consumidor i contribuent. Les empreses d'inserció no tenen cap compensació econòmica reglamentada per part de les administracions públiques per aquest concepte.

Les xarxes de FEDEI defensem la justícia

social mitjançant la corresponsabilitat i la responsabilitat. Tots junts, administració pública i ciutadans, són els que coneixem les necessitats i els mitjans adequats per a fer una societat més justa i més equitativa. Per a superar i prevenir els processos d'exclusió social, són necessàries unes estratègies que han de passar per la corresponsabilitat dels que obtenen més benefici i generen atur i exclusió; per la responsabilitat civil; la col·laboració i coordinació institucional de forma integral; la implicació i participació del subjecte de l'acció; el partenariat per a la creació de llocs de treball i el voluntariat en la recerca de recursos.

Des de la Federació creiem que és possible crear més ocupació si s'apliquen aquestes estratègies: polítiques actives, en mercats tutelats, aplicant clàusules socials lligades als nous jaciments d'ocupació i a pactes per a plans d'ocupació locals i comarcals, des de la transparència i la confiança mútua; col·laboració amb les empreses del mercat ordinari que contractin persones de les empreses d'inserció; discriminació positiva en les adjudicacions públiques; sensibilització de la societat en el problema de la pobresa i de la marginació, de l'anomenat quart món; participació en les plataformes i coordinadores veïnals, municipals, comissions i consells econòmics socials i laborals; un reconeixement legal per a les empreses d'inserció, una llei (que supliquem des de fa més de deu anys i ja existiria si els exclosos, els pobres i els marginats fossin un grup de pressió i votessin o estiguessin sindicats) per a potenciar l'ocupació en el tercer sector.

# El tercer sector en la Unión Europea

Santiago Loranca

## 1. Razones del interés de los poderes públicos por el tercer sector

El contexto económico y laboral de los últimos años en la Unión Europea se caracteriza por unos altos niveles de desempleo -una tasa cercana al 10 %, casi 18 millones de desempleados- junto a la incapacidad de los sectores tradicionalmente creadores de empleo - agricultura, industria y servicios - de generar los puestos de trabajo necesarios. Los nuevos empleos (el 70 % del crecimiento del empleo en la Unión Europea entre 1994 y 1997) se están creando en actividades que se desarrollan dentro de los llamados "nuevos" servicios: los servicios a empresas, los servicios a las personas y los servicios a la comunidad, servicios sociales fundamentalmente, sectores que, en su conjunto, representan algo más del 25% del empleo comunitario.

En este marco, el tercer sector y las áreas de actividad en las que normalmente actúa se han revelado como elementos con un importante potencial de creación de empleo. Pero lo reseñable no es solamente su peso relativo (un 4% del empleo en la Unión Europea), sino que está creciendo de modo importante y, sobre todo, la función social que este tipo de empleo tiene: las organizaciones del tercer sector juegan un papel fundamental en la **integración social y laboral de los colectivos más desfavorecidos**. Este elemento tiene un valor incalculable en términos de cohesión social a nivel local.

## 2. El papel del tercer sector en la Estrategia Europea de Empleo

El aspecto más novedoso de la Estrategia

Europea del Empleo, que tiene sus orígenes en el reciente tratado de Amsterdam, es la **coordinación de las políticas nacionales de empleo**: los 15 gobiernos de los Estados Miembros trabajan con unos objetivos y métodos comunes que se instrumentalizan a través de las Directrices Comunitarias de Empleo y de los Planes Nacionales de Empleo según unas orientaciones acordadas conjuntamente. De esta forma, se ha iniciado un proceso de convergencia, el llamado Proceso de Luxemburgo, basado en la **vigilancia multilateral** que, potencialmente, puede revelarse tan poderoso como el proceso de convergencia de la Unión Económica y Monetaria.

Los planes de empleo están estructurados alrededor de cuatro grandes prioridades: promover la capacidad de inserción laboral de los trabajadores desempleados; fomentar el espíritu de empresa; el desarrollo de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las personas en general a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organización de trabajo; y, en cuarto lugar, fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

Los 2.500.000 puestos de trabajo que se crearon durante 1997 y 1998 no son suficientes para recuperar los niveles de empleo de la Unión Europea de principios de los años noventa. Según el Consejo, los esfuerzos deben proseguir, y se debe evolucionar **hacia un Pacto Europeo de Empleo** en el marco del Proceso de Luxemburgo, y que deberá de estar preparado para la Cumbre de Colonia. Aunque en las directrices del año 99 se ha mantenido el texto de la directriz anterior



relativo al aprovechamiento del potencial de creación de empleo de la economía social- "*Los Estados Miembros investigarán acciones encaminadas a aprovechar el potencial de creación de empleo a nivel local de la economía social de las nuevas actividades ligadas a las necesidades no cubiertas por el mercado*"-, se ha introducido como novedad el identificar una serie de temas horizontales que los Estados miembros deberán tomar en cuenta a la hora de elaborar los planes de empleo, entre ellos la **promoción del desarrollo local**.

Quisiera enfatizar la importancia que se otorga al desarrollo de estructuras de partenariado, de cooperación, de asociación entre las autoridades locales y los demás agentes locales, de la economía social e interlocutores sociales. Las propuestas de la Comisión para la próxima generación de Fondos Estructurales incluyen el establecimiento de partenariados no solamente con las autoridades públicas, sino también con el tercer sector, señalando que, como mínimo, un 1% de los créditos deberá ser destinado a este fin.

### **3. La acción piloto "Capital Local con Finalidad Social"**

Esta acción piloto, dentro del marco del Artículo 6 del Fondo Social Europeo, trata de que se establezcan unas estructuras

intermedias, que deberán ser organizaciones sin ánimo de lucro, a las cuales la Comisión otorgará una subvención global y cuya misión será la de distribuir pequeñas ayudas que permitan la realización de iniciativas promovidas colectiva o individualmente en tres ámbitos: restablecer la cohesión social fomentando acciones cooperativas y solidarias socialmente útiles; reforzar redes territoriales y agrupaciones formales o informales que traten de facilitar la integración profesional de las personas que se hallen en situación de exclusión; la puesta en marcha de micro-empresas y de co-operativas.

Se intenta hacer frente a dos problemas que afectan a las iniciativas solidarias locales: el acceso a la financiación y la falta de acompañamiento y apoyo del que gozan esos promotores para llevar a cabo sus proyectos. Las estructuras intermedias deben constituirse en un polo dinamizador que vaya más allá de ser un mero mecanismo financiero, deben constituirse en un polo de referencia dentro del ámbito local que favorezcan y aglutinen nuevas iniciativas ofreciéndoles apoyo, asesoramiento y seguimiento. Pero no deben intentar actuar en solitario, sino que deben establecer partenariados funcionales con las administraciones públicas y tratar de explotar al máximo las sinergias existentes con estas administraciones.



# Más ciudad, más participación

## LA POLITICA DE LA UNION EUROPEA Y EL SECTOR OPERATIVO

### ■ Armand Rauch

La participación ciudadana y la participación en la construcción de la comunidad local es un tema transversal, que afecta a diversas Direcciones Generales de la Comisión Europea. Yo represento a la Dirección General XXIII, que tiene a su cargo la política empresarial y asimismo la economía social en tanto que fuerza vinculada a la empresa. El tema de la implicación de los ciudadanos en la vida de la sociedad ha adquirido una evidencia particular gracias a la comunicación de la Comisión que publicamos el pasado año referente a la promoción del papel de las asociaciones y fundaciones en el seno de la Unión Europea.

Una vez destacada la importancia económica, social y política del medio asociativo, sobre todo en lo que respecta a la promoción de la democracia, a la consolidación del sentimiento de ciudadanía, esta comunicación insiste en la necesidad del desarrollo de la cooperación de las instituciones comunitarias con el sector asociativo, por un lado, y, por el otro, expone los problemas y los retos a los que el sector asociativo debe hacer frente.

Dicha comunicación formula un cierto número de conclusiones, de recomendaciones a tres niveles, puesto que invita a los estados miembros a mejorar el conocimiento y la comprensión del sector, a establecer un partenariado permanente con los sectores de la economía social, y a renovar el marco jurídico y fiscal de esta economía. La comunicación invita al sector de las asociaciones a consolidar su imagen y a darla a conocer al exterior.

Desde el principio abre la puerta a un diálogo y a consultas sistemáticas, regulares y duraderas con el medio asociativo, cosa que la Comisión Europea empezó ya a llevar a cabo cuando en marzo de 1998 instituyó un comité consultivo de cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones. La comunicación invita igualmente a las instituciones europeas a fortalecer el potencial de análisis y de estudio de este sector y a echar mano de todos los medios para mejorar el acceso del sector asociativo a

los programas comunitarios y sobre todo a los fondos estructurales de los que tanto se habla actualmente.

Como final voy a dar algunas ideas acerca de las vías de actuación que nos hemos planteado para los años venideros.

La primera orientación tiende muy claramente a ayudar a la economía social en la consecución de un papel más importante, más eminente, más reconocido, en el seno de la Unión Europea, y ello supone en particular una implicación, una misión más importante de la economía social en la elaboración y la puesta en práctica de la política comunitaria que interesa al sector. Otra exigencia es la promoción de la investigación, y ya lo he mencionado, pero lo es también incitar a los jóvenes, por ejemplo, a trabajar en este sector que, paradójicamente, y por lo menos en determinados países y en ciertas ramas de la economía, tiende a ser menospreciado por la juventud, pero que a pesar de todo, y lo sabe todo el mundo, ofrece un importante potencial de ocupación.

La segunda orientación invita a participar con el sector y con los estados miembros en la creación de un ambiente favorable que permita una plena realización del potencial de las empresas y de la capacidad del sector para la creación de empleo. Ello resulta singularmente previsible a través de los intercambios de experiencias y conocimientos, de la promoción de redes de directivos, programas de formación y relaciones entre ciudades. La tercera orientación tiene como objetivo la consolidación de la capacidad de la economía social para el establecimiento de partenariados y de cooperaciones nacionales, a la vez que incita a promover de la manera más amplia posible los contactos por encima de las fronteras.

La cuarta y última orientación de actuación intenta situar a la economía social como medio, según también he dicho, para el incremento de la participación de los ciudadanos europeos en la sociedad civil. Ello supone un gran número de actividades, de modalidades posibles, que van de la promoción de acontecimientos importantes hasta la reglamentación de los precios europeos, el fomento de estudios comparativos sobre el partenariado, sobre el papel del voluntariado en las ciudades, sobre la

innovación y sobre las nuevas formas de actividad que van surgiendo un poco por doquier.

Bien, he querido simplemente dar algunas ideas breves respecto a la visión de las cosas que se tiene en Bruselas.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA OPCIÓN ESTRATÉGICA PARA BARCELONA

■ **Pere Alcober**

Podemos afirmar que desde 1979, primeras elecciones democráticas municipales después del franquismo, hasta ahora, la descentralización y la participación ciudadana han sido una de las prioridades estratégicas del Ayuntamiento de Barcelona. Así, el 6 de diciembre de 1986 se aprobaron las Normas reguladoras que hacen referencia a estos temas.

### 1. Objetivos y modelo de la descentralización en Barcelona

El *Pla General i el Programa d'Actuació Municipal*, aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona el noviembre de 1983, definió el proceso de descentralización como base para acercar la administración a los ciudadanos. Se consideraba prioritario dar a los distritos competencias en materia de decisión política, gestión y ejecución.

A partir de aquí, se ha configurado un modelo específico y original, basado en la implantación de un conjunto de procesos y su combinación: **la división territorial**, una división nueva de la ciudad en 10 distritos basada en condicionamientos históricos, sociales y geográficos; **la atribución de competencias y funciones a los distritos**, a partir de un análisis exhaustivo que ha ido creando estructuras sólidas y autónomas sin que hayan aumentado excesivamente los costes de funcionamiento; **descentralización y reforma administrativa**, con la creación de nuevas estructuras en los distritos y la racionalización de los procesos administrativos (las áreas centrales adoptan una función de coordinación y programación); **representación política**, mediante la designación de los consejeros por parte de los partidos políticos según los votos obtenidos en el distrito en las elecciones municipales (el presidente es un regidor electo en la ciudad que corresponde a la mayoría política del distrito, no del ayuntamiento) y **participación de los ciudadanos**, mediante una serie de mecanismos que permite la intervención de la ciudadanía en el proceso de gobierno; **mejora e**

**innovación en la prestación de servicios a los ciudadanos**, con una gestión descentralizada que ha significado la renuncia al uniformismo y ha permitido que la administración se haya vuelto más sensible a las demandas sociales y territoriales.

### 2. La participación ciudadana

Todos los distritos tienen órganos de participación vecinal, tanto sectoriales como generales, que funcionan regularmente. A nivel de ciudad, hay más de veinte consejos temáticos (económico y social, de mujeres, de medio ambiente y sostenibilidad, de inmigración, etc.), especialmente centrados en el ámbito de los servicios a las personas. En total, son centenares las asociaciones que colaboran activamente, i de forma regular y comprometida, en el funcionamiento de la ciudad, ejerciendo una labor de control y seguimiento de la política municipal, así como de órganos de interlocución o consenso en la elaboración de cada una de las diferentes políticas sectoriales.

Según un estudio del equipo de Análisis Político del Área de Ciencia Política y de la Administración de la UAB (Universidad Autónoma de Barcelona), efectuado en 1998, si bien se observa por parte del Ayuntamiento de Barcelona una clara voluntad de estimular la participación, la actitud de las entidades y del conjunto de los ciudadanos ha sido un factor clave en la conformación del panorama actual de participación ciudadana.

Desde la administración, queremos impulsar políticas de fomento del asociacionismo i de participación ciudadana por dos razones estratégicas:

- **La subsidiariedad**, especialmente en los servicios de proximidad, los que afectan directamente a las personas y su cotidianidad. Se trata de que aquello que pueda hacer quien está más cerca de la realidad, que lo haga, desde el Estado hasta la sociedad civil. En este sentido, debemos tener en cuenta lo que ya comienza a denominarse tercer sector: movimientos asociativos, cooperativas sociales, organizaciones de voluntariado, sociedades sin ánimo de lucro, etc.

- **La sostenibilidad**. Si queremos mantener y ampliar los estándares de calidad de vida conseguidos en Barcelona durante los últimos años, necesitamos la implicación del movimiento asociativo y de la ciudadanía en la elaboración de las políticas, en la gestión y prestación de los servicios públicos de forma subsidiaria.

Se tratar de implantar lo que el profesor **Gregorio Rodríguez Cabrero** denomina gestión mixta del bienestar, donde correspondería a la administración la extensión de los servicios, así como la redistribución y detección de déficits, y al sector asociativo

correspondería la prestación y producción de determinados servicios de bienestar, activando nuevas formas de creación de espacio público. En este nuevo escenario, se comienza a producir un intercambio de los roles hasta ahora conocidos: del "seguimiento ciudadano de la gestión municipal" al "seguimiento municipal de la gestión ciudadana", para garantizar el carácter público de los servicios y velar por sus estándares de calidad.

Sin embargo, debemos señalar que los procesos de participación ciudadana comportan peligros, riesgos, incertezas y muchos interrogantes. Uno de los peligros deriva de la concepción del tercer sector como una extensión del Estado, ya que hay quien defiende - en línea con las tesis de J.Rifkin en *El fin del trabajo* (1996) - que la sociedad civil y el tercer sector deben asumir el papel de la administración, atendiendo a los sectores marginados y creando ocupación. Esta postura confronta Estado del Bienestar con Sociedad del Bienestar, y esconde la voluntad de desaparición del primero.

Por otro lado, es indudable que poner en marcha desde la administración pública procesos de participación, es una tarea compleja y a menudo incómoda. Como afirma Joan Subirats, se acusa a la participación de ser lenta, cara (en tiempo y recursos), particularista, exclusivista (siempre participan los mismos) y puede erosionar la legitimidad institucional de los electos, ya que hay una cierta cesión de responsabilidad.

La constatación de estas amenazas no debe llevar a cuestionarse la opción estratégica del impulso de la participación ciudadana y del fortalecimiento del sector asociativo. Habrá que buscar mecanismos para evitar estos puntos débiles y para ampliar el alcance de la participación.

### 3. El impulso a la cultura de la participación y la cogestión

Hay que hacer de la participación ciudadana una constante en todas las iniciativas municipales, en su política y en sus servicios. Debe ser el *estilo Barcelona* de hacer política.

Después de la transformación urbanística, hay que dar un paso hacia adelante en el compromiso de Barcelona con los ciudadanos. Queremos facilitar que el urbanismo de las piedras acoja y dinamice la urbanidad de la ciudadanía: una ciudad cívica, activa, que estimule y canalice la creciente demanda de protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas en la cosa pública y que acoja los nuevos valores y actitudes de la ciudadanía de final de siglo. Valores como solidaridad, diálogo, tolerancia, cooperación, honestidad, respeto, integración, urbanidad, civismo... Para alcanzar estos objetivos tendremos que hacer

**un triple esfuerzo:**

- En el **ámbito interno del Ayuntamiento**, deberemos dar un fuerte impulso a la introducción de la cultura de la participación, entre técnicos y políticos, para pasar de la lógica del municipio de "servicios a los ciudadanos" hacia el de "servicios con los ciudadanos", lo que supone la implicación de la ciudadanía en la planificación, programación y evaluación de los servicios. Para afrontar con garantías esta nueva realidad, hay que adecuar las estructuras y normativas municipales. Con la aprobación definitiva de la Carta Municipal, se han asentado las bases para hacerlo.

- **Dentro del movimiento asociativo**, pasar de la simple cultura de la reivindicación a la cultura de la participación y la cooperación. Será necesario impulsar el fortalecimiento, la modernización y la democratización de las asociaciones y entidades. Es fundamental la estructuración del sector, la creación de entidades de segundo grado (federaciones y coordinadoras) con la voluntad de prestación de servicios interasociativos, de unificación de objetivos y de servir de interlocutoras frente a las administraciones y el sector privado.

- **Acercar el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía** y a las asociaciones. Hay que explorar experiencias de consulta individual, de democracia directa, de nuevas vías de participación, etc.

En resumen, debemos trabajar a partir de la cooperación y por la implicación: gobierno municipal y ciudadanía estamos en la misma dirección en nuestro trabajo para, desde las diferencias y las complejidades, encontrar soluciones y acuerdos. Complicidad y cogestión son conceptos que, cada vez más, deberán presidir nuestras mutuas líneas de actuación.

### 4. La aparición del nuevo voluntariado

Actualmente, estamos asistiendo a un fenómeno importante: el auge del voluntariado. Este no es un elemento nuevo, sino que arranca de una tradición centenaria de asociacionismo y voluntariado: destaca la creación, en 1851, de los Coros de Clavé, que bajo la excusa del canto coral, generó un amplio movimiento social y cultural de carácter democrático, popular y catalanista que se proyecta hasta nuestros días.

La historia de Barcelona es paralela a la historia de sus ciudadanos y ciudadanas, quienes siempre han respondido cuando se les ha necesitado. Quizá la movilización más significativa fue la de los voluntarios olímpicos durante los Juegos del 92: más de 35.000 personas comprometidas en un proyecto colectivo de ciudad.

Más allá, hay un voluntariado que es el que hace

funcionar la ciudad día a día en temas de apoyo social (atención a las personas o lucha contra la exclusión), vecinales, cívicos (colaborando con los grandes acontecimientos ciudadanos). No debemos olvidar el proyecto más reciente, Voluntaris per Barcelona, impulsado por el Ayuntamiento y diversas asociaciones de la ciudad, que en sólo tres años ha reunido cerca de 60.000 personas. Todo ello, ha generado una dinámica participativa en la ciudad realmente esperanzadora.

En este sentido, se está observando un fenómeno nuevo: la creciente demanda de los ciudadanos y ciudadanas de poder participar en los asuntos de la vida ciudadana. Resulta interesante ver el perfil de este nuevo voluntariado: el 64% tiene entre 0 y 30 años, la inmensa mayoría, el 77%, son mujeres, se interesan principalmente por las actividades lúdicas y de ayuda a la población con dificultades y, finalmente, el 73% manifiesta no estar asociado.

Desde las entidades y la administración tendremos que estar atentos y dar respuesta a esta nueva realidad. En esta línea, nuestro compromiso debe ser el de ayudar al desarrollo asociativo, creando red y colaborando en la estructuración de la sociedad civil y, al mismo tiempo, procurar que cada ciudadano y ciudadana que quiera participar en la vida de la ciudad pueda encontrar su espacio.

referencia sintética a tres puntos que nos ayudarán a dibujar el panorama actual de este camino hacia la democracia ideal.

### 1. Los retos que el contexto nos plantea

Existen grandes transformaciones a escala global que repercuten cada vez más en la esfera local y en su dimensión democrática y que se viven como tensiones, como conflictos. Algunas de estas tensiones:

- La que existe entre la clara definición del territorio que constituye el apoyo de identidad y pertenencia local y, por otro lado, la expansión difusa de la llamada ciudad-red, esta otra forma de vida más irradiada, menos delimitada por un perímetro municipal claro.

- La que existe entre la globalización de grandes procesos de asignación de recursos (económicos, informativos, culturales, etc.) y la revalorización de lo que está más cerca, de lo que es "local", buscando la ventaja competitiva de esta localización.

- La que existe entre el papel de los estados y el de los grandes actores transnacionales que protagonizan de los conflictos y las movilizaciones para intervenir en estos conflictos. Cuestiones que eran vistas como política internacional son reivindicadas por agentes de base local y se convierten también en cuestiones de "política local".

- Existe una tensión entre el modelo del Estado de Bienestar y una nueva versión de organización política, todavía no bien definida, donde los propios actores sociales protagonizan y gestionan las iniciativas de solidaridad de manera menos "profesional", menos reglamentista y más sensible a las circunstancias específicas de cada contexto local.

Todas estas tensiones tienen como resultado una nueva situación: la de recuperar vigorosamente una dimensión política local. Por eso algunos autores hablan de repolitización del gobierno local, en el sentido de hacer de la política un factor de construcción de la comunidad. Ésta es la gran función de la política: hacer de un colectivo atravesado por una serie de divisiones y antagonismos un conjunto que mantiene ciertos equilibrios.

Lo que el gobierno tiene delante no son estrictamente retos de gestión o de administración, sino que son retos de carácter político en el sentido más profundo de la palabra.

### 2. La posición de la ciudadanía como actor principal de la democracia local.

La teoría democrática siempre ha dibujado como protagonista de la democracia un modelo de ciudadano ilustrado (capaz de razonar y de informarse),

## LA AMPLIACION CIUDADANA Y LA DEMOCRACIA LOCAL

■ Josep M<sup>a</sup> Vallès

Quisiera empezar señalando una obviedad: la expresión democracia local es, en cierta forma, una redundancia, porque la noción de democracia precisamente tiene su origen en el ámbito local, en el ámbito de la polis de los griegos. De este origen queda todavía la fuerza de una idea germinal como es la pretensión, ya muy antigua, de constituir una comunidad caracterizada por dos rasgos básicos: debatir libremente y decidir sobre asuntos de su interés colectivo con la participación de todos sus miembros.

Si examinamos la historia de las democracias vemos que esta participación colectiva jamás ha sido consolidada del todo. Prácticamente, siempre ha habido exclusiones (esclavos, mujeres, etc.) de hecho o de derecho, que tienen su origen en la misma estructura social y que han ido variando con el tiempo. No quisiera dejar de mencionar este déficit de partida (la exclusión limita la democracia) que han tenido y tienen los sistemas que se han autoproclamado democráticos, tanto a escala local como a escala más general.

Centrándonos en nuestro tema, el de instrumentar formas de democracia más eficiente, haré una



virtuoso (que se esfuerza para mejorar las condiciones de su comunidad) y ocioso (con tiempo libre para dedicarse a los asuntos colectivos). Este ciudadano-modelo es en cierta manera una condición que hará posible el buen funcionamiento de la democracia. Y, recíprocamente, una democracia que funciona bien debería facilitar este tipo de ciudadano.

En nuestro país se ha producido una espectacular transformación y, actualmente, tenemos una ciudadanía con un nivel de instrucción y de información muy superior al de cualquier otra época (una tercera parte de la población, con predominio de las mujeres, tendrá dentro de pocos años una formación universitaria), con un interés político selectivo (muchas personas interesadas por alguna o algunas cuestiones de impacto general y con formas varias de acción política) y con mayor disponibilidad de tiempo para la acción pública.

Este aspecto más matizado de una ciudadanía más educada, más informada, más selectivamente politizada y relativamente más ociosa nos hace sentir cada vez más optimistas respecto a las posibilidades y las oportunidades de la participación democrática en el gobierno y, más concretamente, en el gobierno local.

La única señal de alarma es el riesgo de dualización (como ya está pasando en América del Norte) entre la ciudadanía democráticamente sensible y políticamente activa y un contingente de excluidos, por razones sociales y económicas, de la acción política. Este riesgo sólo puede atenuarse con medidas de cambio social sin las cuales las reformas institucionales tienen muy poco efecto.

### 3. Instrumentos o mecanismos de intervención y sus posibilidades.

Entre las muchas definiciones de democracia hay una que distingue la democracia por tres características fundamentales: el debate público, la decisión colectiva y la aceptación de estas decisiones. El gobierno democrático es decisión colectiva después de debate público. No es democracia de calidad la abundancia de debate sin capacidad resolutoria, efectiva y vinculante. Tampoco, por el otro extremo, es democracia de calidad la toma de decisión sin debate previo suficiente, como se da en sistemas de predominio tecnocrático (sin participación) o en lo que ha pasado a llamarse democracia instantánea (consulta inmediata sin información previa ni elementos de reflexión).

Por ello, cualquier avance en el gobierno local democrático necesita el perfeccionamiento de los mecanismos de debate y decisión, que han de ser más abiertos, más transparentes, más documentados y más bien informados.

En cuanto al **debate**, se ha de atender más la intervención del ciudadano individual, no sólo la de

los intermediarios (políticos, expertos, medios de comunicación, asociaciones...). Se están utilizando con carácter experimental instrumentos que faciliten esta participación: foros de opinión sobre iniciativas legislativas, consejos ciudadanos o jurados populares sobre una cuestión de interés colectivo (se reúne una muestra de ciudadanos en un seminario de un par de días, donde reciben la información y opinión de expertos, políticos o representantes de asociaciones de intereses y se concluye con un dictamen) y paneles de consultores no expertos para debatir cuestiones pendientes de solución.

A pesar de las dificultades para instrumentar estos mecanismos, es en el ámbito local donde son más factibles y rentables, dado que la proximidad entre los actores, la realidad y la información es mayor. Estas iniciativas requieren en todo caso también su control de garantía o calidad democrática para evitar la manipulación y lograr que esta forma de consulta sea plenamente eficiente y transparente.

Respecto a los mecanismos de decisión, la tendencia que se observa en el ámbito local hacia el refuerzo formal y efectivo del liderazgo ejecutivo unipersonal se puede equilibrar con los mecanismos de control y fiscalización por parte de los correspondientes consejos representativos. Por otro lado, puede darse más intervención ciudadana directa en la decisión, ya sea en forma de iniciativa popular para incorporar un asunto a la agenda política, ya sea en forma de referéndum o consulta vinculante. Finalmente, existe un ámbito de intervención ejecutiva directa en la provisión de servicios de ámbito local: se puede prever un pluralismo de gestores entre los que pueden considerarse las propias agrupaciones de usuarios o las asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro. El modelo burocrático debería ceder algo de terreno a este modelo de gestión social sin debilitar por ello los mecanismos de control y de rendición de cuentas.

Creo que el gobierno local es un lugar privilegiado para poner en marcha estos instrumentos de participación y avanzar hacia el horizonte de la democracia en su sentido más amplio: hay más flexibilidad, más percepción de las necesidades y las expectativas ciudadanas, más capacidad de reacción rápida ante los problemas o los estímulos que se presentan. O sea, todo lo que facilita el aprendizaje permanente, continuo, de la propia organización política.

Aunque la legislación vigente es todavía muy restrictiva, con voluntad política los márgenes legales pueden interpretarse de tal manera que faciliten el avance hacia la opción estratégica adoptada. En algunos países se han creado "municipios-laboratorio" donde algunas regulaciones dejan de aplicarse para facilitar la experimentación de nuevas fórmulas de actuación, de prácticas democráticas cuyos resultados han de servir a los demás gobiernos locales para progresar.



En el título del seminario se habla de "más ciudad, más participación"; he pensado que al hablar de "ciudad" nos referimos también a la "ciudad-comunidad política", a la polis, a este conjunto de ciudadanos y ciudadanas que optan por convivir en paz, a pesar de las diferencias o las desigualdades. Cuando haya más participación, más democracia, estaremos haciendo más "ciudad a escala local", pero también más "ciudad a escala global".

## MESA REDONDA LA PARTICIPACIÓN CÍVICA Y LA CIUDADANÍA CORRESPONSABLE EN LA GESTIÓN DE LA CIUDAD

### ■ Jaques Mutez

Desde hace algunas décadas, la crisis mundial ha relativizado la importancia de la ciudadanía a nivel de la política nacional y europea, y nuestras ciudades no han podido evitar esta crisis. Han debido organizarse, espabilarse y desarrollar su economía para el bienestar del 80 % de los 370 millones de europeos que confían en ellas.

En este período, Lille, situada en el corazón de una metrópoli de más de un millón de habitantes, había de enfrentarse a una reconversión industrial muy importante. Gracias a los esfuerzos de todos, Lille se ha beneficiado de un desarrollo estratégico de gran envergadura y, sobre todo, hemos desarrollado una considerable ocupación. En este último aspecto quiero destacar especialmente el gran trabajo de nuestra primer teniente de alcalde, la ministra Martine Aubry.

Quiero recordar el propósito formulado por nuestro alcalde al empezar su mandato en 1995: actuar de manera que todos tengan un puesto de trabajo y vivan mejor. Éste es el mensaje que aparece en los cinco ejes políticos siguientes:

- En primer lugar, la **descentralización**. Desde 1975, y antes que nadie en Francia, cada uno de los diez barrios de la ciudad de Lille tiene una Alcaldía de Barrio, con un Consejo de Barrio y un presidente surgido de la mayoría municipal. Cada año, los Consejos de Barrio disponen de un presupuesto cada vez mayor para su gestión, y también cada año definen sus prioridades, de acuerdo con los Planes de Acción. Se puede decir que las Alcaldías de Barrio son el punto central del desarrollo de los servicios para la población.
- Un gran programa de **Política de la Ciudad**, puesto en marcha a principios de los años 80, destinado a la regeneración de los barrios más afectados por la crisis económica. De los diez barrios de Lille, hay seis en los cuales los ingresos de las familias son inferiores a la media nacional y donde la situación

social de los habitantes los debilita de cara a la exclusión. La tradición obrera y la reconversión industrial del Norte de Francia han sido la base de la regeneración de estos barrios. La Política de la Ciudad está enmarcada por una amplia concertación con los habitantes para poderlos escuchar y darles apoyo durante este proceso. Algunas actuaciones se financiaron dentro del conjunto de temáticas cubiertas por la ciudad.

- También a lo largo de los años 80, y sobre la base del principio de mediador de la República, la ciudad de Lille ha creado la **Casa de la Mediación y del Ciudadano**, cuya misión esencial es la resolución de los problemas surgidos entre los habitantes o bien de los casos de deudas a los servicios públicos, para evitar que se conviertan en conflictos jurídicos. La Casa ofrece también a la gente con dificultades para escribir el servicio de Escribano Público, creado sobre la base de los puestos de trabajo generados por el tercer sector. Abarca también asociaciones de ayuda a las víctimas, de lucha contra las sectas o de integración de las minorías.

- El **Consejo Comunal de Concertación**, que tiene como finalidad la consecución de una ciudad más ciudadana. Puesto en marcha en 1995, se trata de una estructura permanente de diálogo y de atención mutua entre los poderes públicos municipales y el conjunto de fuerzas vivas de la sociedad de Lille; la integran 120 organizaciones (asociaciones, establecimientos, sindicatos, agrupaciones profesionales, etc.) donde los ciudadanos, a través de una acción colectiva, toman parte activa en la vida de la ciudad. Este Consejo es un perfecto complemento de los Consejos de Barrio, y permite consolidar, coordinar y hacer más solidario un conjunto de actuaciones mediante la generación de sinergias y de esfuerzos mutuos; ha permitido ya establecer 16 retos referentes a todos los aspectos de la vida ciudadana de Lille.

- El **Proyecto para la Inserción y la Ocupación (PLIE)**, que permite la creación de puestos de servicios destinados a mejorar la calidad de vida y el conjunto de la ciudad de Lille. Este proyecto ha sido el laboratorio de **la ley del empleo joven** en Francia. Su originalidad depende del hecho de haber permitido, de acuerdo con las asociaciones de los barrios, generar nuevos servicios que los habitantes necesitan para mejorar su existencia diaria: la seguridad, el transporte, las guarderías, la ayuda a los niños. Participa también en el desarrollo económico de nuestra ciudad mediante la creación de nuevos servicios en sectores como el turismo y el comercio. Una vez conocidas las necesidades correspondientes, el programa permite acceder a puestos de trabajo estables y a una cualificación que favorece el empleo futuro; se trata de puestos de trabajo creados para jóvenes que saben de las dificultades



de la inserción profesional. Estas son las ambiciones de la ciudad de Lille que ya ve recompensados sus esfuerzos tanto por el éxito conseguido por estos nuevos servicios como por la calificación que la prensa nacional le ha concedido como mejor ciudad en términos de democracia y de vitalidad política.

### ■ **Jordi Clausell**

Desde el principio de la democracia los partidos políticos plantearon como objetivos importantes de sus programas el hecho de dar prestaciones y, por lo tanto, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos así como la potenciación de la participación de los ciudadanos y ciudadanas.

Si en el primero de los objetivos se ha ido avanzando con más o menos intensidad, la asignatura de la participación está pendiente. Evidentemente, las elecciones democráticas cada cuatro años son una manera primordial de participación, pero ni mucho menos la única en que se ha de basar el sistema democrático, dado que cada vez más se nota un creciente déficit en la identificación del ciudadano con las diferentes opciones partidistas.

La participación del tejido asociativo es básica para conseguir una buena salud democrática cuando se trata de avanzar colectivamente, pues puede garantizar una fluida relación y comunicación entre los gobernantes y los gobernados.

Ahora bien: para ello es necesaria una evolución importante de la mentalidad del movimiento asociativo de nuestra ciudad. Planteamientos, instrumentos de trabajo y objetivos se deben adaptar a los nuevos tiempos porque, de lo contrario, sin nuevas incorporaciones llegaríamos a un progresivo cansancio de las personas más activas, lo que produciría un envejecimiento del colectivo; y si no se da esta adaptación, sin perder ni los orígenes ni la identidad, las asociaciones podrían tambalearse.

Desde la administración se debe potenciar la participación en el tejido asociativo como elemento indispensable para la democracia. Y participar quiere decir dar todos los elementos necesarios para que el movimiento asociativo pueda incidir/influir en la adopción de decisiones en la construcción cotidiana de nuestra sociedad. Participar no quiere decir solamente tener "el derecho a ser escuchado" o el derecho a "ser informado", sino el derecho a "tomar parte", a "la codecisión".

Barcelona tiene una importante riqueza asociativa. El asociacionismo está diversificado, es plural. Hay barrios con una tradición asociativa, y en este caso me refiero a los barrios de Sants, Hostafrancs y la Bordeta (unos 100.000 habitantes), que pertenecen al distrito de Sants-Montjuïc. El barrio de Sants, a principios del

siglo XIX, constituía un municipio autónomo de Barcelona. La instalación de fábricas como la del Vapor Vell o la Espanya Industrial configura y sirve de atracción a muchos trabajadores, con lo cual se van creando una fuerte cohesión social y un espíritu de clase. De esta riqueza asociativa nació en 1977 el Secretariado de Entidades de Sants, Hostafrancs y la Bordeta: federación territorial que agrupa en la actualidad a 208 entidades de estos tres barrios.

Los objetivos principales del Secretariado son: la potenciación de las entidades que la integran; la potenciación de actividades de tipo general y de interés colectivo para los ciudadanos; la colaboración en la mejora de las condiciones de vida cotidiana: la gestión; y el servicio de interlocutor válido con la administración.

### ■ **Albert Soler**

**El Consejo Municipal de Asociaciones de Barcelona** es un ente formado por el Ayuntamiento de Barcelona, entidades de la ciudad y expertos asociativos (82 miembros en total) en un espacio de diálogo, pluralidad y contraste para el trabajo conjunto, la elaboración de proyectos, la cogestión de servicios, etc. El Consejo fue creado en 1995 a raíz del resultado del trabajo cooperante y de la relación continuada entre un grupo de asociaciones y el ayuntamiento de la ciudad.

Después de más de tres años, el Consejo se ha propuesto un amplio **plan de trabajo**, formado básicamente por tres puntos:

- **Elaboración del Código Ético de las asociaciones de Barcelona**, que ha de ser un tratado ágil, participativo, integrador, amplio detallado que recoja todas aquellas premisas necesarias para que todas las asociaciones de la ciudad que trabajen dentro de un margen de valores cívicos (democracia, ciudadanía, defensa de la calidad de vida, transparencia, etc.) queden reflejadas.

- **Creación de la figura de la Declaración de Utilidad Ciudadana** para el reconocimiento de todas aquellas asociaciones, fundaciones y grupos que estén dentro del marco del código ético y que realicen aportaciones significativas y útiles para acrecentar y mantener el bienestar de la ciudad. Estas asociaciones podrán disfrutar de los beneficios municipales y ciudadanos que se pacten y se crean oportunos.

- **Confeción de un fichero de las entidades de la ciudad.** Un registro desde el cual, anualmente, se pueda conocer la cantidad real de entidades que trabajan para la ciudadanía.

- **Trabajo en red dentro de la Campaña "Por un barrio mejor: Coordinate".** Fomentar la existencia de redes asociativas que faciliten puntos de encuentro donde

se puedan agrupar esfuerzos y encontrar, de esta manera, salidas a problemáticas comunes.

- **Medidas para mejorar la financiación del sector asociativo.** Algunas de las acciones que se pretenden son: establecer criterios de transparencia para las subvenciones municipales y autonómicas; conseguir la implicación de la ciudadanía en la gestión de los servicios municipales; el desarrollo de la economía social; establecer un porcentaje fijo de las administraciones para ayudar a las asociaciones; potenciar el trabajo en red de los consejos, las federaciones y las coordinadoras; conseguir una ley de desgravación fiscal.

- **Promover la participación de las asociaciones en los debates y las propuestas de la ciudad:** crear espacios de encuentro y debate; potenciar la presencia en coloquios y debates de los medios de comunicación; o crear participación sobre aspectos sociales, culturales, deportivos, urbanísticos, etc.

Después de estos 20 años de ayuntamientos democráticos ha llegado el momento de iniciar esta etapa, mucho más directa, de corresponsabilización; de concreción de todos los modelos teóricos y de las buenas intenciones que se formulan desde la administración pública y, también, desde el sector asociativo.

## ■ Giovanni de Rose

La ARCI es la mayor asociación de promoción social de Italia: de un total de 1.200.000 inscritos, más o menos el 25 % son socios que pertenecen a la ARCI de Emilia-Romaña, y de estos 300.000 socios hay unos 60.000 que lo son de la ARCI de Bolonia. Como institución, tiene una estructura piramidal: se fundamenta por lo tanto en círculos territoriales (131 en la provincia de Bolonia) y cuenta además con un nivel provincial, uno regional y uno nacional.

En este momento la experiencia es un hecho singular, privativo de la ARCI, y nos ha permitido sobrevivir, pero también vivir y reforzarnos después de una fase extremadamente delicada en relación con el sistema político y los partidos de Italia, circunstancia por la que la ARCI se tenía que espabilar para financiar completamente – a través del mecanismo de adhesión de los carnets y de otro de distribución interna – todas sus funciones y toda la actividad ordinaria.

Existe un cuadro de normas válidas para todo el mundo y en todo el territorio nacional. En el marco de este cuadro se organizan diferentes actividades que van desde las actuaciones de carácter burocrático hasta las propiamente culturales, políticas y sociales. De esta manera hay una gran libertad de adaptación, y por ello cualquier asociación de carácter territorial tiene una actividad

específica en relación con su territorio. En definitiva, todo se basa en los mismos principios y en la misma finalidad estatutaria: la democracia, la participación y la transparencia son elementos básicos en la actuación de todos nosotros.

La parte más característica y más importante de nuestra actividad está integrada por los **círculos territoriales**, que son las entidades donde se inscriben los socios y a través de los cuales se adhieren a la asociación. Se trata de auténticas agencias de educación, porque mediante una serie de actividades llevadas a cabo en el ámbito de los socios activistas se puede entrar en contacto con un buen número de experiencias, de campañas, de ocasiones de formación que la asociación ofrece. Estos círculos pueden quedar subdivididos en dos grandes categorías: los más tradicionales – donde se encuentran los socios de edad más avanzada; promueven actividades de carácter creativo y son espacios de reencuentro – y los círculos de los jóvenes; en éstos últimos pueden incluirse también los que se podrían llamar temáticos, integrados sobre todo por gente joven.

El papel que desempeñan estos círculos es de gran importancia, y podría interpretarse como una idea de welfare renovado, que no se vincula a los derechos llamados tradicionales, reconocidos en el ámbito del sistema del bienestar social, sino que orienta de manera singular respecto a las posibilidades de los nuevos derechos, como son la práctica de una actividad deportiva o el libre acceso a una serie de ocasiones formativas y culturales. Nosotros procuramos dar también una respuesta a tales exigencias por medio de toda una serie de temas específicos y de ofertas de actividades en el ámbito de nuestros círculos.

Cuando se habla del tercer sector se piensa frecuentemente en una función de soporte a los ámbitos de carácter socio-asistencial. Opinamos que el tercer sector desarrolla efectivamente una función vinculada a este aspecto y se relaciona también con las manifestaciones de la vida cultural.

Por eso intentamos afianzar también a través de una acción articulada un principio de democracia en el campo de los consumos y de las producciones culturales. Existen asimismo nuevas emergencias – la inmigración, todas las nuevas circunstancias sociales, la seguridad, la percepción de la seguridad – a las que han de hacer frente nuestros círculos territoriales, y que requieren nuevas exigencias de formación, que debemos situar convenientemente y después de un cotejo con los entes locales.

Ahora estamos procediendo a un análisis del lenguaje utilizado por los medios y para la presentación de hechos criminales en Bolonia, porque nos parece que algunos de estos medios

tienden a difundir entre los ciudadanos unos datos de seguridad e inseguridad relativos con el objetivo de demostrar una tesis suya, sensación de inseguridad basada en unos hechos no descritos objetivamente, sino presentados de una manera que podríamos llamar algo parcial.

### ■ Eugenio Ramponi

El tercer sector no es el paraíso terrenal, porque hay aquí también relaciones no transparentes con los entes públicos y hay tipos de competencia que intentan utilizar sin escrúpulos la forma asociativa para evitar o contrarrestar diversas obligaciones. Hay que ser consciente de ello, para poder así combatir estas prácticas.

Yo considero que el punto decisivo de la asociación del tercer sector es la acción cotidiana de arraigo en el territorio. En general, y por lo que a Bolonia se refiere, el ayuntamiento a lo largo del tiempo ha establecido una política de servicios que supone un auténtico modelo de gobierno local. Este modelo ha demostrado, por una parte, una alta capacidad de promoción y de intervención directa del ente público, lo que ha sido identificado como papel de apoyo y de integración por parte del mundo asociativo. Y, al mismo tiempo, ha logrado una acusada identificación por parte de la gente. Ahora, sin embargo, este modelo ya no existe y se encuentra ya en plena modificación por diversos motivos: la creciente complejidad del sistema, el aumento progresivo de los costes, la burocratización de las prestaciones. Así, pues, se ha iniciado una discusión centrada en el tema de la subsidiariedad: se ha empezado a introducir una práctica administrativa, pero también una modernización política, según la cual el interés primario del Estado y de los entes locales debe ser programar, dirigir y controlar los servicios, y no solamente ofrecerlos de forma directa. En este caso, obviamente, cabe también discutir de qué tipo de sistema social del estado del bienestar estamos hablando. Pienso que hay que mantener sin restricciones la selección universal del estado social, que se contraste la tendencia a garantizar solamente una prestación mínima de los servicios ofreciendo al individuo y a las familias los llamados bonos de acceso a los servicios indiferentemente de los privados.

A título de síntesis, y asumiendo como punto de partida los valores tradicionales de la igualdad y la solidaridad, diré que hoy estamos haciendo frente a un reto, el de la autopromoción y la eficiencia, que gira también en torno a la pluralidad de las posibilidades de elección y asimismo la personalización de las respuestas.

El **Forum del Tercer Sector** de Bolonia quedó formalmente establecido después de una experiencia de carácter voluntario de casi dos años. De ella

forman parte experiencias del asociacionismo como la ARCI; otras asociaciones muy arraigadas en la realidad boloñesa (deportivas, coordinadoras de centros de gente mayor...) que se presentan cada vez más como entidades asociativas de promoción social; asociaciones de voluntariado; organizaciones no gubernamentales – asociaciones vinculadas en particular a intervenciones en países en vías de desarrollo o relacionadas con el comercio y consolidadas, así como el cooperativismo social.

Hemos establecido una asociación de asociaciones: todas ellas ya se han conjuntado, han aprobado un proyecto de intervención, sabiendo obviamente que hay diferencias, diversidad de puntos de vista, pero también que todo queda en el marco de un interés común que forma su base; por algo, repito, la experiencia de Bolonia se encuadra en la experiencia nacional del Forum del Tercer Sector, está en la base de un movimiento nacional, de la construcción de una experiencia de autoorganización, de autorrepresentación del Forum del Tercer Sector en la realidad italiana, con todas las contradicciones que de ello puedan surgir.

Dos experiencias del Forum del Tercer Sector de Bolonia son el acuerdo alcanzado entre los sindicatos, las entidades asociativas y el ayuntamiento de Bolonia para realizar una consulta ciudadana sobre la exclusión social, y la recogida de fondos para el establecimiento del primer banco ético italiano.

El **banco ético** es un banco cooperativo popular formado por 12.000 socios a nivel nacional, personas individuales o asociaciones. Este banco ha reunido para sus fines quince mil millones de liras de capital social, directamente procedente de los mismos socios, y tiene la autorización del Banco de Italia para poder ejercer la función bancaria con el objetivo del uso ético del dinero. Se trata de un banco que debe ser financiado por el tercer sector y que financia una parte de la sociedad que tiene dificultades para encontrar créditos. Por tanto, se relaciona con un razonamiento más general, que cito aquí sólo a título de ejemplo, que es el de la seguridad del Greeningbank de Bangla Desh, una experiencia muy importante, en la que se otorga el crédito a las personas más pobres y marginadas de la sociedad, a las mujeres, a los que se autoorganizan para realizar una modificación concreta de la sociedad. Ello ofrece la posibilidad, entre otras, de restituir los mismos créditos en un 90%, porcentaje impensable en nuestros sistemas bancarios tradicionales.

Para terminar, quisiera citar un extracto de un libro importante, "Il Barone Rampante", de Italo Calvino. El protagonista hace la siguiente consideración: *Las asociaciones hacen más fuerte al hombre y ponen de relieve las mejores dotes de los individuos, dando la alegría de ver cuánta gente honesta, valiente y capaz*

existe, por la cual vale la pena desear cosas buenas; vivir por cuenta propia conlleva a menudo lo contrario, ver la otra cara de la gente, aquélla por la cual hay que tener siempre la mano en la guarda de la espada.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

### ■ José Fortunati

Iniciamos el proceso del Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo, OP) en Porto Alegre (que es la capital de Rio Grande do Sul, con una población de 1.300.000 habitantes) hace diez años, cuando el Frente Popular, formado por el Partido dos Trabalhadores, el Partido Popular Socialista y, al principio, el Partido Socialista Brasileiro, se encontraban ante la compleja tarea de elaborar un mecanismo político de participación directa del ciudadano.

Es importante destacar que Brasil, como la mayoría de países de América Latina, tiene un sistema político presidencialista. El ciudadano vota para escoger alcalde, por un lado, y, por el otro, vota los candidatos a concejales. Son dos poderes autónomos. El alcalde detenta un poder muy grande. Toma decisiones políticas básicamente por su cuenta.

Creamos diversos órganos de participación popular, los llamados Consejos Municipales, donde invitamos a los ciudadanos, a través de sus entidades representativas, a discutir las cuestiones políticas más concretas como los derechos de la mujer, los derechos de los niños y de los jóvenes; el transporte o la salud. La finalidad es aglutinar la participación popular para poder discutir las directrices a seguir en estas áreas. En todos estos consejos la participación del gobierno municipal es minoritaria. Participamos con un tercio de los representantes, mientras que la población lo hace con los dos tercios restantes.

El hecho más importante era la elaboración de la mencionada propuesta del **Presupuesto Participativo**. Nosotros creemos que la radicalización de la democracia sólo puede hacerse efectiva si el ciudadano puede decidir sobre la manera de llevar a cabo las políticas que le afectan en su vida cotidiana, sobre los recursos necesarios para que estas políticas se materialicen. Es con esta finalidad que, gracias a la propuesta del Presupuesto Participativo, empezamos a compartir con la población una reflexión mucho más profunda sobre las necesidades de la ciudad, sobre cómo, a partir de los recursos existentes (que evidentemente no son muchos), de los recursos públicos, del presupuesto público, se podrían atender las necesidades de los habitantes. Se trata de un proceso que, ciertamente, sólo puede llevarse a cabo, con la suficiente profundidad, en la medida en que el ciudadano participe activamente en la discusión sobre

la recaudación, sobre la forma según la cual se recaudan los impuestos, y ayude a decidir lo que se debe hacer en la ciudad respecto a obras y servicios.

La implantación del OP pasó en 1989 por diversas **dificultades**. La **desconfianza de los habitantes**: tomamos posesión de la alcaldía después de diversos gobiernos que habían sido o de derechas o populistas y, al principio, había una cierta resistencia a participar, un cierto escepticismo y una cierta desconfianza por parte de la población. La **falta de recursos**: cuando nos hicimos cargo de la alcaldía de Porto Alegre, nuestro presupuesto público estaba completamente consagrado a pagar las deudas contraídas por el gobierno anterior. Por ello, los acuerdos tomados por el OP no se podían concretar en la práctica por falta de recursos, lo que significa que el presupuesto tuvo serias dificultades para salir adelante.

Estamos completamente seguros de que en estos diez años el OP, con la participación de la población, principalmente con la población menos favorecida, ha tenido una importancia decisiva para conseguir que los recursos públicos se distribuyesen de una manera democrática para la ciudad, de manera que empezara a existir realmente justicia social dentro de los límites que todo gobierno municipal tiene impuestos. Somos conscientes de que la decisión política adoptada por los habitantes de la ciudad contribuirá a hacer Porto Alegre más humana, con un desarrollo sostenible mucho más adecuado.

### El proceso del "Orçamento Participativo"

Empezamos el OP dividiendo la ciudad en distritos (son dieciséis). Partiendo de esta división, discutimos con la población en asambleas de distrito sus necesidades, sus reivindicaciones y el orden de prioridades de las obras y los servicios que hay que realizar. Es evidente que, de esta manera, la discusión sobre la ciudad quedaba restringida a los distritos, dado que sólo se abordaban sus reivindicaciones. Por ello, en el segundo gobierno creamos las asambleas temáticas, cinco en total, que discuten las grandes cuestiones de interés general para la ciudad: transporte y tráfico; asistencia social; educación; cultura y ocio; desarrollo económico e impuestos y organización de la ciudad y desarrollo urbano.

En Brasil, los presupuestos generales son competencia del jefe del poder ejecutivo, quien elabora la propuesta presupuestaria. El día 31 de septiembre entrega esta propuesta al poder legislativo (en nuestro caso, a la cámara municipal), que dispone hasta finales de diciembre para decidir si acepta o no la propuesta. El poder legislativo dispone de un margen muy reducido para introducir enmiendas. Nosotros lo cambiamos de la manera siguiente: quitamos esta primera parte, que



corresponde al poder ejecutivo, y la compartimos con la población.

Cuando se convoca una asamblea en un distrito determinado invitamos a todos los habitantes, que participan en igualdad de condiciones (todos tienen voz y voto). Realizamos **una primera ronda** donde se rinden cuentas de todo lo que se hizo el año anterior, elegimos los delegados y realizamos una profunda reflexión con la población sobre lo que no se llevó a cabo, los problemas técnicos y financieros que no permitieron que los acuerdos anteriores se hicieran efectivos. Después, iniciamos las **rondas intermedias**: quince días durante los cuales la población, en sus barrios, propone obras y las discute técnicamente con los técnicos municipales en términos de costes, de viabilidad técnica y de posibilidades. Al terminar, esta asamblea escoge sus representantes para el llamado **Conselho do Orçamento Participativo**. El consejo está formado por dos consejeros por distrito, dos consejeros por asamblea temática, un representante de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre, un representante de los sindicatos de trabajadores del municipio y dos miembros del gobierno municipal. Estos dos miembros del gobierno no tienen derecho a voto. Finalmente, se consolida la propuesta y se entrega a la **cámara municipal**. Todavía se mantiene esta independencia de la cámara de regidores en relación con el ejecutivo y los órganos de la propia democracia directa. Hay, naturalmente, una convivencia entre la democracia directa y la representativa, que en algunos momentos origina importantes conflictos pero que, en todo caso, resulta ser una experiencia extraordinaria.

Voy a dar ahora una idea de la forma de distribuir los recursos y del principio básico que seguimos según los criterios aprobados de común acuerdo con la población. En primer lugar, cuanto menor sea la infraestructura, tanto mayor habrá de ser el peso que el distrito tendrá en el reparto del pastel presupuestario. Cuanto más población, mayor del distrito a la hora de repartir el presupuesto. Y, según la prioridad que se apruebe, ésta también se incorporará al establecimiento del baremo final de acuerdo con el cual el presupuesto atenderá las demandas. Una cuestión que tiene una importancia básica es la publicación de los acuerdos de las asambleas, que debe conocer públicamente todo el mundo.

Es muy importante dejar bien claro que, en relación con las inversiones efectuadas en la ciudad, el alcalde no decide la destinación ni de un solo centavo. Renunciamos a esta prerrogativa y la compartimos con la población porque entendemos que esto es lo mejor desde el punto de vista de la formación de una ciudadanía más activa, de una ciudad mucho mejor. El 85 % de la población de Porto Alegre conoce el OP, y

el 80 % está de acuerdo con él. En 1988 conseguimos la participación más elevada (40.000 personas) en este proceso ascendente del OP, una participación importante, bastante ilustrativa de todos aquellos que, como es natural, desean transformar la ciudad. La mayoría pertenece a los estratos populares, que tienen mayores reivindicaciones a presentar y el 50% son mujeres, quienes participan de una manera muy dinámica. Muchos de los participantes activos, delegados o consejeros incluidos, son analfabetos. Todo esto ha redundado en inversiones más adecuadas, en una cogestión administrativa con la población implicada y en un combate evidente contra la corrupción. En estos diez años no se ha producido ni un caso de corrupción, no porque seamos mejores o peores, sino porque la población, de forma activa, fiscaliza cada paso e impide de forma efectiva que ningún servidor público se corrompa o sea corrompido. A pesar de que no se trata de una fórmula mágica, estamos seguros de que significa una experiencia muy importante para la formación de la ciudadanía de cara a un pleno desarrollo de la democracia.

## LA SUBSIDIARIEDAD EN EL ÁMBITO LOCAL. ¿CUÁL ES EL ESPACIO PARA EL TERCER SECTOR?

■ **Emmanuele Pavolini**

### Diferentes modelos de la relación entre el Estado, los entes locales y las organizaciones del tercer sector en Italia en las políticas de asistencia social

Partiendo del supuesto que desde los años 80 se ha venido dando una privatización de los servicios sociales, en el sentido de que los entes locales han preferido a menudo seguir financiando servicios llevados a cabo por organizaciones sin ánimo de lucro del tercer sector, nosotros (Ugo Ascoli y otros expertos) hemos identificado tres modelos diferentes de relaciones que se distinguen siguiendo tres dimensiones: la titularidad (la responsabilidad de decidir y de programar las políticas); los mecanismos de selección (las modalidades a través de las cuales se eligen las organizaciones sin ánimo de lucro que ofrecen estos servicios) y los mecanismos públicos de control para valorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios ofrecidos por las organizaciones privadas.

#### 1. El acomodamiento mutuo

El acomodamiento mutuo, tal y como lo ha definido Costanzo Raccio, es un fenómeno típico de los años



80. En principio, hay que hacer una precisión: la relación sector público/tercer sector ha vivido hasta principios de los años 90 dentro de una especie de vacío legal, como mínimo a nivel nacional, en el sentido de que no había leyes específicas que regulasen y reconociesen públicamente el papel del tercer sector. Ello ha supuesto que el tercer sector haya crecido en importancia dentro de la oferta de servicios sin que apenas hubiese el mismo reconocimiento jurídico, sin que le correspondiese la misma importancia en términos de la implicación en el proceso de toma de decisiones públicas, de decisiones políticas. Por tanto, y en cuanto se refiere al proyecto de toma de decisiones, tenemos una actividad proyectora de servicios que está fundamentalmente en manos del sector público.

Por lo que a los mecanismos de selección de las organizaciones del tercer sector se refiere, en los años 80 no hay formas de competencia o mecanismos competitivos para estas organizaciones, puesto que a menudo están financiadas más bien sobre la base de nexos históricos de carácter político con los entes locales, y por tanto compartidos, que no según mecanismos de una mayor transparencia.

En la dimensión del control, este modelo se basa en un control legalista, superficial, formal.

Así pues, el modelo de los años 80 se denomina modelo de acomodamiento mutuo, porque indica cómo, por un lado, el tercer sector recibe fondos sin ser excesivamente controlado en la prestación efectiva de servicios pero no participa en la actividad dedicada a proyectarlos y, por otro, muchos entes públicos pueden delegar problemas sociales en múltiples contextos, perdiendo en parte la responsabilidad acerca de ellos sin tener que involucrar a terceras personas en el proceso de toma de decisiones.

## **2. Competencia económica.**

A principios de los años 90 empiezan a haber cambios profundos. En 1991 se introducen dos nuevas leyes (*Ley de cooperación social* y *Ley de la organización del voluntariado*) que representan un primer paso significativo a nivel nacional para reconocer formalmente el papel del tercer sector, ya sea en la prestación de servicios ya sea en su papel en el seno de la sociedad en general.

Del mismo modo, se introduce progresivamente en el ámbito del tercer sector un segundo cambio importante: una estructuración más acentuada de las organizaciones de este sector que responde a estrategias diferentes. Por un lado, algunas de estas organizaciones crecen en dimensión (en peso y también en importancia por los servicios que ofrecen), y por otro, empiezan a crecer organizaciones de segundo nivel (el *Foro del tercer*

*sector*, consorcios de las cooperativas sociales) que funcionan como representantes de algunas organizaciones. En los años 90, el tercer sector crece, gracias al aumento de la importancia respecto a las políticas, pero también porque busca un mayor peso en las decisiones de carácter programático y político.

Si éstas son las líneas que muestran la tendencia general de los años 90, este periodo puede ser dividido en cierto modo en dos modelos diferentes, que no necesariamente han de sucederse.

El segundo modelo se basa en la introducción de mecanismos competitivos para la oferta de servicios financiados por los entes públicos para organizaciones del tercer sector y según la legislación. Es un mecanismo de selección basado en el precio más bajo ofrecido por una de las organizaciones que participan en el concurso. Ello ha permitido en muchos contextos probablemente grandes ahorros respecto a la eficiencia y a los costes, pero ha comportado gastos sobre todo respecto a la calidad de los servicios y, por lo tanto, a los resultados que los usuarios experimentan directamente.

La involucración en la actividad proyectora es todavía limitada en este segundo modelo, basado en la competencia económica. Por ello se da, necesariamente, una tendencia hacia un análisis estrictamente económico donde se tiene menos en cuenta una visión más amplia de la actividad proyectora, de la innovación en los servicios.

Desde el punto de vista de los controles, existe básicamente uno que pasa de un control legal, superficial, a uno estrictamente financiero.

## **3. La competencia cogestionada**

En los últimos años, algunas ciudades, entre las cuales figura Bolonia, han pasado a adoptar un tercer modelo que es interesante porque intenta conjugar, por un lado, una exigencia por la eficiencia y la transparencia de las modalidades de adjudicación de los servicios y, por otro, tener presente otro factor fundamental: la calidad de los servicios, la idea de que no se puede recurrir al mero criterio del precio más bajo para poder adjudicar un servicio a una organización del tercer sector. Por ello, muchos entes locales han introducido toda una serie de indicadores de tipo cualitativo que permitan reconsiderar y completar la imagen que el ente local tiene de la organización que potencialmente puede ofrecer un servicio.

Por tanto, la competencia se mantiene, pero también se toman muy en consideración las cuestiones relativas a la calidad de los servicios ofrecidos. Las formas de competencia están marcadas por



consideraciones no tan sólo económicas, sino también de tipo cualitativo. La actividad proyectora conjunta adquiere más fuerza. Ello queda facilitado por el hecho de que surgen organizaciones de segundo nivel que pueden representar a las organizaciones de base, simplificando las mesas de colaboración entre el sector público y el privado. La modalidad de control, de valoración de servicios que se vuelven más amplios, no tiene únicamente un carácter financiero, sino que también está relacionada con los mismos procesos de producción de servicios. Éste es el resultado de una mejor y mayor interacción entre las entidades públicas y privadas también en el marco de la programación. Este tercer modelo es el que, respecto a los dos precedentes, parece satisfacer mayoritariamente toda una serie de exigencias que tienden a mantener la calidad per también la transparencia y la eficiencia. Y seguramente es mejor que los otros dos modelos en relación con todos los aspectos que aportan.

El hecho de que en principio se involucren organizaciones del tercer sector en la actividad proyectora de servicios y en la de políticas pone de relieve dos tipos de problemas que, en mi opinión, seguirán siéndolo de manera muy notable de cara al desarrollo futuro.

Un primer tipo de problema está vinculado al hecho de que estas organizaciones pueden tener a menudo un **dobles interés**: que las organizaciones, o algunas de ellas, sean al mismo tiempo las que ofrezcan los servicios y las que intenten participar en el proceso de programación, de establecimiento de los servicios y de las políticas.

Un segundo problema es fundamentalmente el **acceso al proceso de toma de decisiones**: el riesgo de que las organizaciones del tercer sector que pertenezcan a forums u otras entidades de segundo nivel sean las que puedan entrar más fácilmente en el proceso de toma de decisiones, mientras otras realidades, sobre todo las asociativas o de voluntariado, corran el riesgo de quedar excluidas o ver limitada su contribución porque tienen menos recursos para poder participar en un proceso de actuación proyectora conjunta a medio o largo plazo.

También es muy problemática la elección de mecanismos de selección de las organizaciones basados en criterios mixtos de calidad y precio. El problema fundamental es el de la **discrecionalidad del ente público**: la transparencia es máxima cuando el criterio es el precio, pero en el momento en que introducimos criterios de carácter cualitativo que dependen, en parte, de la selección hecha, surge el peligro de introducir nuevos elementos de discrecionalidad debidos al hecho de que los criterios cualitativos escogidos podrían ser seguidos en función de preferencias respecto a facilitar la adjudicación del

servicio a tal organización y no a tal otra. Pienso que más bien habría que flexibilizarse más, dar mucho más espacio a la presencia de toda otra serie de agentes que deben controlar y desarrollar un papel de guardianes de la relación entre organizaciones que ofrecen servicios y entes locales que los coproyectan y los adjudican. El problema de este último modelo, el de cogestión y competencia, es que aunque mejora mucho la situación anterior, todavía se presenta problemático porque no resuelve el problema de la discrecionalidad y de un control, de una valoración que puedan hacer, por un lado, los usuarios de los servicios y sus asociaciones y, por otro, unos órganos del Estado que estén en disposición de valorar lo que sucede a nivel local. Este sistema es menos necesario en las realidades más adelantadas, pero en Italia, un país extremadamente fragmentado, con situaciones muy diferentes, en muchas áreas hace falta una mayor presencia de agentes distintos a los entes locales y a las organizaciones del tercer sector que regulen los servicios a nivel local y que de este modo puedan controlar los acontecimientos.

### ■ Lalla Golfarelli

Desde la posguerra ha quedado claro en Bolonia, nuestra ciudad, un principio que se basa en la teoría de Buchanan, muy elaborada por Amarty Assen, sobre la elección social y que, desde el punto de vista de la teoría, aparece en muchos trabajos realizados tanto por la universidad como por el municipio o por la cooperación de organizaciones sociales. Se trata de dar un carácter esencial a la libertad de participación, entendida como participación en el proceso decisorio que mira de establecer "el punto de equilibrio entre compromiso social y rigor financiero y considerada parte del compromiso social más elemental de que se haya de tener conciencia". Este punto es el que ha inspirado la actividad boloñesa en el sentido de medir de manera conjunta las selecciones públicas en términos de posibilidad y de prioridad en una declaración de carácter público, en una confrontación con la ciudadanía respecto a las prioridades, a las cualidades financieras y a la cualidad social que se desea obtener. Se trata, pues, de una verdadera confrontación que, mediante una participación desplegada según formas diversas, pone al alcance de los ciudadanos la posibilidad no tanto de la decisión concreta como del hecho de que el proceso decisorio se manifieste de manera muy clara. Esto supone una transparencia política y, por lo tanto, también una capacidad de formulación de juicios sobre los que administran dado que, en el fondo, la democracia, concretamente la democracia representativa, es el mejor o, tal vez, el



menos malo de los sistemas políticos conocidos por nosotros.

En los años 70-80, en Bolonia se iba dando vueltas a lo que yo llamo proceso de discusiones democráticas, de coparticipación pública, pero también de instrumentos más bien de control aplicables a la actuación cotidiana de la administración. La ciudad estaba ya organizada en barrios, "gobernados" por un adjunto del alcalde, y las asambleas estaban constituídas por gente designada por los partidos de manera proporcional, lo que las convertía en organismos políticos explícitos. En estos años se vivió una apasionada experiencia de gestión social de los servicios, la presencia de los usuarios en el seno de los servicios públicos. Fue en esta época cuando, de la organización de los usuarios, nacieron las primeras experiencias de una gestión social acusadamente autónoma y, a continuación, las de gestión de lugares en forma de experiencias subsidiarias con asociaciones: los primeros centros sociales de personas mayores autogestionados, las primeras experiencias de proyectos coparticipados de servicios para minusválidos y el Centro de Documentación de las Mujeres.

Hubo una gran discusión porque nosotros teníamos una participación institucionalizada en los barrios y en las comisiones de barrio y, por otro lado, iba surgiendo la presión de estas experiencias de acusado carácter subsidiario. Entonces nosotros teníamos una posición muy intrusiva e institucionalizante, pero la presión de la participación de los usuarios y su competencia, entendida como fuerte competencia social, inició un proceso de modificación positiva de la máquina pública.

En 1985 tiene lugar la gran revolución: elección directa en los barrios. El razonamiento respecto de la descentralización cambió sustancialmente y, en cierta manera, se abrió una reflexión muy significativa sobre la autonomía de la sociedad civil, la capacidad de expresión autónoma y la necesidad de contar con puntos institucionales de referencia, sobre la relación entre lo público y lo privado, en beneficio de los usuarios y con un gran respeto para los ámbitos autónomos.

En los años 90 se ha abierto en toda Europa un elemento de reflexión sobre el "welfare", un elemento en el interior del cual hay unos puntos negativos y otros positivos, como la desestatalización, pero no debemos ignorar el intento de llegar por este camino a gastar menos, al tema de las finanzas públicas. A nosotros nos salvó la participación: los boloñeses estaban radicalmente convencidos de la bondad de un sistema que podía cambiar en cuanto a las formas de gestión pero no respecto al bienestar de la población.

Es sobre todo la cuestión de la mayor complejidad social, pero también la necesidad de diferenciar las respuestas, lo que nos ha llevado a una elaboración muy próxima al Tercer Sector en términos de contigüidad y de discurso. Uno de los temas que nos parecía cada vez más evidente era la necesidad de contar también con competencias, con recursos sociales que dentro de la estructura pública no podían ser obtenidos con la misma rapidez.

¿Qué es el tercer sector? En Bolonia, naturalmente, hay muchas discusiones al respecto: existe el voluntariado, la cooperación social, el asociacionismo en general, el asociacionismo de los usuarios, también de los usuarios de los servicios públicos, etc. Esta diversidad no sólo resulta diferente en relación con el municipio sino que también se diferencian mucho entre sí. Incluyen deseos diversos y posiblemente también una diversidad de misiones. Sin embargo, es extraordinariamente importante la búsqueda de puntos de contacto entre ellas mismas y entre ellas y el ente local. En Bolonia siempre hemos tenido presente, aunque con dificultades, que no teníamos que "matar" a nadie, que incluso en medio de la dificultad no podía reducirse la complejidad. En el aspecto contextual teníamos que ver claramente que si la referencia era un lugar emblemático del tercer sector, resultaba necesario potenciar los lugares dónde los ciudadanos usuarios se autoorganizaban. Nuestra fase actual, la fase de la construcción de un sistema reticular, es muy difícil porque al intentar simplificar las relaciones se corre el peligro de introducir rigidez pero, al mismo tiempo, si se quiere establecer un sistema reticular que nos dé fuerza pero mantenga las distinciones hace falta tener referentes precisos. Esta es una de las tareas que estamos llevando a cabo valiéndonos de una serie de instrumentos diversos que, en esencia, redescubren la cuestión del pacto, del protocolo y del acuerdo programático. Según nuestra opinión, esta complejidad no se reduce a los instrumentos de participación institucionalizada; no tendemos a la multiplicación, pero sí al mantenimiento de los lugares de autoorganización y de prestación de servicios al conjunto de la red.

Hemos mezclado diversas formas porque tenemos la exigencia de mantener niveles ascendentes en relación con la competencia del tercer sector procedente del núcleo mismo de este sector, pero también necesitamos de lugares y de impulso a la competencia social compartida entre nosotros y el tercer sector en su conjunto respecto a ámbitos o proyectos determinados.

En cuanto a los instrumentos simplemente institucionales (consultas, fórums), los hemos dosificado con cuidado y únicamente en el caso de



cuestiones que nos parecen particularmente destacadas o difíciles, como son la exclusión social, la seguridad y la coordinación relativa a las personas mayores y a las asociaciones de minusválidos, etc.

Sin embargo, quisiera destacar un punto, porque existe el riesgo de pintar las cosas demasiado de color de rosa, lo que no tiene ninguna utilidad en las actuaciones prácticas, y por eso creo que hay que presentar también las dificultades. Una parte de éstas ya la apuntó Pavolini, y comprende las dificultades situadas entre la elaboración social de proyectos, entendida como elaboración pública de proyectos, de un valor público, y la valoración de esta elaboración, su equidad, su transparencia. Estoy convencida de que el "mix" entre diversas formas de participación nos ayudará a ver que es preferible concretar de manera pública, explícita y participada un proyecto, o bien ponerse de acuerdo para un proyecto o asumir la responsabilidad pública, que no someter el aparato público, los usuarios, a la necesidad de las adjudicaciones sociales. Y lo digo sin ningún temor. Me parece una gran crueldad cambiar cada dos años los educadores de los niños minusválidos. El resto me interesa menos, pero aquí se trata de seres humanos en condiciones difíciles, y por eso creo que hemos de esforzarnos para encontrar unos sistemas que no pueden ser los concursos, sino formas de subsidiariedad financiadas y seleccionadas con normativas públicas y transparentes, o formas de concesiones i convenciones a largo plazo, con responsabilidades precisas y unos administradores que al final del mandato puedan ser destituidos si no han sabido hacerlo bien. Pienso que ésta es una solución siempre muy eficaz si el procedimiento tiene un carácter estrictamente público. De todos modos, existen otros elementos conflictivos como el acceso o la elaboración de proyectos.

La otra cuestión es que, también dentro de la red del tercer sector en general, tenemos entidades que lo son y otras que no. Hemos de comprender que aquí existe un problema de autorregulación del juicio, pero se puede hablar también de formas que, según sugiere de Rose, denomino abusivismo asociativo. Resulta necesario encontrar numerosas formas de verificación, y lo digo también por nosotros, porque tenemos un extraordinario registro de formas asociativas libres pero en el momento de la inscripción no existe ningún tipo de control, a pesar de que la inscripción constituye, por sí misma, una especie de aprobación.

Otra cuestión se plantea en el momento en que decimos que el problema no radica en el precio, sino en la calidad. O existe un contrato único para el trabajador del tercer sector o, de otra manera, todo se complica, dado que las diferencias no son cualitativas y el precio se relaciona con una contratación que se

basa en los contratos nacionales. Si queremos incluir este sector entre los sectores sociales hemos de considerarlo con atención, porque no podemos tratar el sector no lucrativo como si lo fuera.

Necesitamos, pues, nuevas reglas, y ya las estamos buscando. Nos parece que el mecanismo de una subsidiariedad transparente, donde se deciden y se declaran cuáles son las metodologías válidas para todo el mundo, puede ser un instrumento con garantías para todos los niveles, el de la participación política, el de la transparencia y la equidad y el de la continuidad, que, de una manera bien particular en cuanto a los servicios de atención y educación, es un aspecto que puede poner en crisis la relación público-privado.

### ■ Raffaele Tomba

La subsidiariedad es un concepto que tiene muchas interpretaciones, muchos significados y, sobre todo, es usado de forma extremadamente ambigua. Puede ser utilizado, por ejemplo, en un sentido liberalista que sostiene que los entes públicos no deben ofrecer más los servicios que pueda garantizar el mercado. En cambio, lo que intentaré ilustrar es una interpretación de este principio en clave más progresista y, sobre todo, basada en lo que es nuestra experiencia.

En la ciudad de Bolonia existe una realidad: la creación de una red de servicios casi exclusivamente públicos. Periódicamente, llevamos acabo con mucha atención sondeos de lo que piensan los ciudadanos, de los cuales se desprende que dan una nota muy alta a los servicios sociales: los ciudadanos dicen preferir los servicios públicos. Entonces, si hay satisfacción, ¿por qué cambiar?

Hay tantos argumentos que os daré sólo algunos. El primero es que el ciudadano nunca está del todo contento, siempre pide más. Es muy difícil como organización pública no quedar en fuera de juego, no lo digo tanto por la dinámica cuantitativa, pero sí por la mejora cualitativa de los servicios. La segunda cuestión es que en Bolonia tenemos una dinámica demográfica muy difícil de afrontar: envejecimiento de la población y baja tasa de natalidad. También hay otras dinámicas sociales: la inmigración, los refugiados de la antigua Yugoslavia, etc.; por tanto, se impone disponer de una respuesta rápida que no es propia, en absoluto, de los servicios públicos.

Aun así, tenemos una historia de carácter social y económico, gracias a la cual en la ciudad hay un patrimonio de asociacionismo realmente notable. En una ciudad de tan sólo 400.000 habitantes, cerca de un millar de entidades se han inscrito en el registro, de modo que estimamos que en realidad existe como mínimo el triple de las que están efectivamente registradas. Al margen del número, hay una cultura



de la autoorganización que viene de muy lejos. Una vez consolidado hacia finales del siglo XIX, el movimiento obrero siempre se ha autoorganizado para responder a las exigencias a las que se enfrentaba y ha constituido toda una serie de realidades que son formas de autoorganización de la sociedad civil frente a las necesidades de la gente.

Por tanto, al margen de todos los motivos que existen para cambiar un sistema que, a pesar de todo, ha funcionado bien hasta ahora, la razón principal para proponer la aplicación de este principio de subsidiariedad de la manera que formularé radica en el hecho de que, a mi modo de ver, es una base de democracia tener presente que hay una capacidad de la sociedad civil que no se limita a competir con los servicios públicos.

El principio de subsidiariedad está muy extendido en Europa, y cada país le da una interpretación particular. Yo creo que ello es un bien porque siempre he sostenido que lo que no está prohibido está permitido. Por lo tanto, intentaremos dar una definición en sentido general. La subsidiariedad es una estrategia según la cual un ente público, en lugar de ponerse a producir directamente los servicios, da apoyo a las iniciativas de la sociedad civil y, por tanto, la intervención pública queda solamente limitada a aquellos servicios que no pueden ser ofrecidos directamente a partir de la autoorganización de los ciudadanos.

El que gestiona servicios sabe que hay un momento en el que se hace una valoración que en términos técnicos se llama "mecorby": el servicio que necesito lo produzco directamente o lo compro. En los últimos años, hemos comprado básicamente los servicios a través del método de las adjudicaciones, con todas las dificultades que produce el hecho de que, cuando hay un concurso, la otra parte puede cambiar, cambian los trabajadores, lo que generalmente causa un gran perjuicio para las personas que utilizan los servicios.

Muchas veces se confunde el principio de subsidiariedad con una forma de adjudicación. No es una forma según la cual el ente público cede al privado la gestión de un servicio. La subsidiariedad es una cosa totalmente diferente: es el apoyo ofrecido por el ente público a una entidad externa que está reconocida como capaz de dar un servicio que necesita la colectividad. Por lo tanto, esto significa que los servicios públicos se deben incluir en la misma red de los servicios ofrecidos por el sector privado social, por el tercer sector, que pueden gestionar servicios para la colectividad susceptibles de ser reconocidos como servicio público.

Queda claro que ello conlleva una serie de obligaciones recíprocas, especialmente por parte de la entidad sin ánimo de lucro: hay que aceptar una lógica de servicio público, una lógica pública y, por tanto, transparente,

predeterminada, universalista, etc. Por otra parte, como entes públicos hay que evitar hacer la competencia a las iniciativas del sector privado social que cumplen con todos los criterios de utilidad pública, calidad, etc.

Por lo tanto, nuestra propuesta es enfatizar un aspecto que institucionalmente corresponde al ayuntamiento, al ente local, como es individualizar las necesidades de la población y programar las respuestas más adecuadas que hay que dar. Aun así, esta proyectación de los servicios debe llevarse a cabo con las entidades existentes dentro de la sociedad civil, que son portadoras de valores innegables y tienen experiencia en las respuestas directas a los ciudadanos. Lo que propongo es transferir gradualmente recursos procedentes de la producción directa de servicios en tanto que ayuntamiento al apoyo de las iniciativas de subsidiariedad. Naturalmente, esto quiere decir que, sobre todo en la fase inicial, el ayuntamiento también debe garantizar que el núcleo duro de los servicios, el núcleo de los servicios con una mayor dificultad, con un mayor impacto, debe quedar asegurado directamente por el ente público.

La aplicación de este principio de subsidiariedad conlleva toda una serie de problemas: la selección de las entidades que formarán parte de la red en el ámbito de la subsidiariedad; determinar quién marca los objetivos y las prioridades; establecer los estándares cualitativos de los servicios; precisar quién regula el acceso de los ciudadanos a los servicios o ver hasta qué punto hay que apoyar a la entidad en este ámbito.

El primer punto, el de las **normas**, se resuelve con publicidad y transparencia. Antes que nada, hay que marcar las reglas: puede ser un reglamento municipal en el que se incluyan públicamente las normas según las cuales se puede hacer esta selección de las entidades que son idóneas y de las que no lo son. Naturalmente, esta elaboración de las normas debe transcurrir en un marco de participación más amplio.

La segunda cuestión, **objetivos y prioridades**: El hecho de escoger los objetivos y las prioridades es una función pública sobre la base de un análisis de las necesidades de los ciudadanos. Una vez se haya definido qué hay que hacer para responder a las exigencias de la ciudad, es justo analizar los recursos existentes en la sociedad civil.

Tercer punto, los **estándares de calidad**. Pienso que hay que diferenciarlos para mantener la diversidad de respuestas, pero con especial atención a los intereses del ciudadano, del beneficiario de los servicios.

Por lo que al **acceso a los servicios** se refiere, tengo una tesis: una vez que se ha creado una red pluralista de oferta de servicios, debe ser el ciudadano quien



elija. En Italia se está dando una solución a esta cuestión, una solución legislativa que me convence poco: los "vouchers" o bonos-servicio. Creo que eso del bono-servicio es una opción de tipo burocrático que transforma los servicios sociales en nada más que un emisor de bonos, una especie de maquinilla en la que se introducen cuatro variables económicas y sociales.

Pero cualquier solución debe permitir que el ciudadano pueda elegir. Queda claro que si damos libertad a las entidades sin ánimo de lucro para seguir con las soluciones inventadas tendremos, no sólo una pluralidad de valores, sino también una pluralidad de soluciones a los problemas.

Referente a los **controles**, la única cosa que creo que convence a todo el mundo es que los controles de tipo burocrático, contable, no sirven absolutamente para nada. Si queremos mejorar el sistema, hay que controlar más la sustancia, la eficacia de las soluciones adoptadas y la satisfacción de los ciudadanos que han disfrutado de este servicio prestado sin ánimo de lucro.

Este tipo de medida que propongo debería dar **resultados** ulteriores, como por ejemplo ser un incentivo a la autoorganización de la demanda. Habría que transmitir al ciudadano que, si hay un problema, el primero que te puede ayudar eres tú mismo, quizás organizándote con otros que tienen el mismo problema. El otro resultado es el de incentivar la solidaridad a través del apoyo a las organizaciones de voluntariado y de las organizaciones que velan por los derechos de los ciudadanos y que organizan la ayuda mutua.

Termino con **tres principios**:

- La presunción de una eficacia mayor. Si el que gestiona se encuentra más cerca de las exigencias de las personas, si es una organización integrada por las mismas personas a quienes se ofrecen los servicios, los problemas que surjan día a día deberían solucionarse de manera más eficaz que mediante las propuestas elaboradas en los despachos de los servicios públicos.
- La presunción de una mejor calidad. Presumiblemente, el servicio gestionado en el nivel más cercano al ciudadano será de mejor calidad.
- La presunción de una gestión más económica. Debería ser demostrable que el sistema que estableceremos será más económico. Las necesidades crecen pero, probablemente, con la misma disponibilidad económica podremos dar mejores respuestas.

Insisto, por tanto, que si a primera vista, esta exposición puede parecer más bien liberalista –menos Estado, más mercado–, en realidad es una interpretación progresista que se enmarca en la más bella tradición de la izquierda: la autoorganización de los trabajadores respecto a las propias necesidades, extendida a un contexto social como el que tenemos actualmente.

## MESA REDONDA LA ADAPTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL A LAS NUEVAS NECESIDADES. LA GESTIÓN DE PROYECTOS Y SERVICIOS EN SOLIDARIDAD.

■ **Nuccio Iovene**

Quiero ocuparme de cuatro puntos.

### 1. La reivindicación de la Europa social.

De los países de la Unión Europea emerge más que nunca la Europa social, la Europa de los ciudadanos va madurando. Parto de la conciencia de que tenemos problemas comunes y empezamos a dar respuestas también comunes. La Europa del euro, de los mercados, necesita contar con una respuesta tan rápida como sea posible.

### 2. La relación entre el "welfare" y la presencia del tercer sector.

Se da por descontado que esta densa red de autoorganizaciones de los ciudadanos existe ahora y existirá siempre, también en el futuro, pero la realidad es que su posibilidad de prosperar depende en buena parte de las elecciones administrativas y políticas que se hacen, de las orientaciones económicas que se pretenden seguir. Sin embargo, esta realidad tan arraigada en las experiencias locales nos brinda la posibilidad de transformar aquellos problemas que nosotros consideramos propios en beneficio de toda la sociedad. Creo que la mejor aportación que puede provenir del tercer sector radica en el hecho de empezar a afrontar las cuestiones principales que el nuevo milenio nos reserva no como problemas que nos toca resolver, sino como recursos que hemos de utilizar para el bienestar colectivo y social.

El otro elemento innovador que el tercer sector representa me parece ser el tránsito de la fase de los derechos y de su reivindicación a la fase de la responsabilidad social, o sea, que los ciudadanos se hacen cargo conjuntamente de los problemas y de sus soluciones.

### 3. La renovación del "welfare".

La sostenibilidad del "welfare" (los recursos tienen un límite pero las necesidades sociales tienden a un crecimiento infinito) y la transformación del escenario del trabajo (fin de los contratos fijos, necesidad de formación continuada, etc.) forman la



base de la crisis del "welfare". Se trata de problemas estructurales que requieren una acusada capacidad de innovación, de adecuación a las necesidades que van surgiendo. Por eso la gente del *Fórum del Tercer Sector* consideramos que sería un error aproximarse al tercer sector en busca de una respuesta a la reforma del "welfare" únicamente basada en la posibilidad de reducir costes. Dos son las aproximaciones fundamentales en este punto de vista:

.- La aproximación neoliberal, la idea según la cual el estado ha de ir reduciendo cada vez más las competencias propias y dejar espacio libre al mercado como único elemento regulador de las relaciones entre las personas y ya está bien que los costes sociales se cubran desde las organizaciones del tercer sector. Esto supone, con toda seguridad, un criterio que ve en el tercer sector algo absolutamente subalterno, que considera que las contradicciones sociales no se pueden modificar y que, sea como fuere, sólo se puede actuar para mitigarlas.

.-El otro planteamiento es la argumentación de quien piensa que la intervención pública es decisiva pero que hoy no puede continuar con las mismas formas que habían sido proyectadas en años anteriores. Por ello, el sector público delega en el tercer sector una parte de sus competencias pero sólo momentáneamente, con la única finalidad de reducir los costes. Este criterio considera al tercer sector un agente subalterno, que no tiene suficiente nivel de capacitación para coproyectar y codecidir junto con los demás agentes las políticas sociales.

En consecuencia, el tercer sector propone **una tercera vía**, que en Italia hemos empezado a llamar **welfare local y comunitario**: una reforma del sistema de protección social en el que los ciudadanos, con su capacidad de autoorganizarse e inspirándose en el principio de la subsidiariedad, definen el sistema de protección social según nuevos criterios.

#### 4. La función de subjetividad política del tercer sector.

El Fórum Permanente del Tercer Sector es una asociación de asociaciones (reúne a un total de 80) a nivel nacional que, integradas por centenares de miles de grupos, representan a millones de ciudadanos. El Fórum es, por otro lado, una realidad que ha podido llegar también a niveles regionales y territoriales. De esta manera el Fórum nacional se ha convertido, por ejemplo, en una entidad social capaz, como los sindicatos o la industria, de actuar como interlocutor con el gobierno, el parlamento o las demás entidades económicas, sociales e institucionales.

El tercer sector no tiene como única finalidad la resolución de problemas concretos, sino todo lo

contrario: mediante estas experiencias concretas quiere y puede dar valiosas indicaciones susceptibles de modificar incluso las políticas, las elecciones y las orientaciones de un país, una región o una ciudad.

#### ■ Vincenzo Castelli

Mi reflexión pretende ser un intento destinado a tratar de entender algunas cosas con respecto a la relación público-privado, sobre la manera posible de establecer un proyecto ligado a una casa común.

Comenzaré dando cuenta de algunos prejuicios recíprocos que lastran la relación entre lo público y lo privado: a pesar de la aparente comunicación, se juega a la mutua deslegitimación; frente a la defensa del trabajo en red, existe todavía una acusada tendencia a la autoreferencia, a una especie de autocefalia; las entidades públicas se consideran una especie de banco y, por otro lado, muchas entidades del tercer sector asumen un rol de entidades delegadas, de una especie de agencias gestoras de dinero, y con frecuencia son consideradas, a los ojos de los entes públicos, sucias y malévolas.

Actualmente asistimos a una especie de convivencia entre una nueva definición de un "welfare state" todavía anclado en sistemas de asistencia y un fuerte resurgir de un "welfare market" del que ha desaparecido el espíritu de preocuparse de las cosas como sería necesario, siendo sustituido por una presunta eficiencia sin ningún tipo de solidaridad. De aquí proviene el temor de que las políticas de preocupación por las cosas sean una simple ecuación matemática de cariz eficientista.

Por ello, me parece que el tema de las políticas sociales se ha de centrar de nuevo y con fuerza en la ciudad. Con ello quiero decir que hay que volver a comprender que la ciudad es el espacio donde los problemas nacen y se sedimentan, donde las diversidades llegan a ser igualdades, donde las representaciones sociales, en cambio, se pueden transformar en certidumbre, donde a menudo el juego de vivir bien y de crear problemas resulta ser una especie de intercambio mutuo.

Volver a entender la ciudad como lugar de tratamiento y de cura, significa llevar a la práctica la capacidad de todos los ciudadanos para recobrar las posibilidades y las competencias que, a lo largo de estos últimos decenios, han quedado parcialmente reducidas, o bien expropiadas, o deliberadamente negadas.

De acuerdo con esta perspectiva se ha procedido a elaborar el proyecto de seguridad urbana, denominado **Bologna Sicura**, que hemos puesto en marcha en Bolonia ya hace dos años: hemos concebido el valor de la seguridad como unidad de medida de la capacidad de preocuparse de las cosas. Estamos trabajando en torno a **cuatro segmentos**:



**1. Las políticas de integración.** Se ha de reconocer forzosa y necesariamente que los procesos están todos integrados. Por este motivo el proyecto sobre la seguridad nace en calidad de sistema de prevención. Y por prevención se entiende la capacidad de una actuación intensa de los agentes educadores en relación con los procesos de crecimiento y de sedimentación social. Reducción del daño quiere decir comprender que en la ciudad existen actualmente ciertos elementos ya consolidados (drogodependencia, delincuencia juvenil, prostitución, criminalidad) y entender que hay que actuar sobre la capacidad de saber perder, sobre la reducción del daño como valor. Muchos años de experiencias fracasadas nos hacen decir que sólo los fracasos pueden dar origen a proyectos, y éste es el sentido de la reducción del daño, tal como lo es también la actuación tendente a la gestión común del territorio. Según nuestro criterio, la organización de las políticas sociales y urbanas constituye una parte integrante de las políticas de la seguridad. Intentar entender conjuntamente cómo organizar el territorio, integrar los servicios y los actores sociales, no sólo espacialmente, sino también desde el punto de vista de los procesos de relaciones de convivencia y, por tanto, de habitabilidad.

Yo diría que en esto consiste el gran reto: en la conjunción de lo público y lo privado, tercer sector, primer sector, pero también grupos formales e informales (de adolescentes, grupos de autoayuda, gente que se une para afrontar problemas comunes, etc.). Trabajar en lo informal es uno de los retos del futuro, no sólo con los actores sociales formales e informales, sino también dentro de la normalidad y la desviación.

Uno de los grandes temas de nuestro proyecto sobre la seguridad es la definición del malestar como recurso. Sólo hace falta pensar en el mundo de las cooperativas sociales, llenas de individuos débiles que ya han llegado a ser algo más fuertes o que poco a poco llegan a serlo.

**2. La descentralización** es un reto importante. Me parece importante negociar en los microsistemas vitales lo público y lo privado, el tercer sector y las entidades públicas, las realidades formales y las informales, la normalidad y la desviación, dado que es el microterritorio donde se negocian y se intercambian los procesos de relación, donde se crea la diversidad o la desviación. Esto ha significado entre nosotros la activación de proyectos de barrio en los que un pequeño grupo (asistentes sociales, vigilantes de barrio, trabajadores de comunidad, de mediación, de calle, etc.) es el punto de referencia de toda la seguridad. Las competencias descentralizadas son significativas y

la programación descentralizada deja respirar a los territorios que, en realidad, se encuentran en el origen de los proyectos.

**3. La formación.** Hemos considerado fundamental la realización de una tarea de carácter tridimensional: en principio, una calificación o una recalificación de los trabajadores del territorio que se ocupan de la seguridad; una formación de nuevos perfiles profesionales realmente innovadores (trabajadores de la mediación y del ámbito cultural vinculados a cuestiones de inmigración, de mediación social en problemas de conflictividad, trabajadores de la comunidad que actúan en el núcleo de los problemas nacidos en el barrio mismo, trabajadores de la calle que se ocupan de la drogodependencia, de la prostitución y de las desviaciones, trabajadores nocturnos, etc.); la formación de nuevas áreas de ocupación dedicadas sobre todo a segmentos débiles (adolescentes en peligro, tóxicodependientes, mujeres sometidas a tráfico, transexuales, inmigrantes en situación difícil, gitanos, etc.).

**4. Los laboratorios sociales.** Un proyecto de sinergia, de integración, de formación, es un laboratorio de hechos. Proyectar la seguridad supone antes que nada pasar de la emergencia a la programación, empezar a hacer una política de cariz acusadamente racional. En consecuencia, el gran proyecto consiste en la reducción del daño sufrido por la ciudad incluyendo los sectores privado y público.

Todo esto conlleva promoción, seguimiento, organización de aquellos individuos que llamamos productores de inseguridad, de toda aquella gente que en general nos resulta problemática, las capas marginadas. Considerados según esta perspectiva, sin embargo, los productores de inseguridad pueden sernos de una gran ayuda para saber qué tipo de seguridad deberíamos establecer, y entonces aparece una intensa labor de mediación con los ciudadanos, con los comités de barrio, con los grupos del territorio que demasiado a menudo, en realidad, sienten en su propia piel la inseguridad.

Eso supone la elaboración de un proyecto más consistente, una negociación constante y coordinada, lo que, he de confesar, nos resulta todavía muy difícil. En lo que respecta a los ciudadanos, significa el paso de la fase de la protesta indiferenciada a la de la propuesta recíproca.

Considero muy importante decir que el proyecto ha encontrado los fondos (comunitarios y nacionales) necesarios para su realización: quien proyecta puede hacer una programación sin problemas de presupuesto. Esto quiere decir que no sólo se elaboran proyectos teóricos, sino que nos implicamos. Así, un laboratorio social significa



también un yacimiento de empleo posterior: desde que el proyecto se ha puesto en marcha, 150 personas trabajan en ello, incorporadas en la gestión de los proyectos de seguridad.

En este sentido, resulta muy necesario que la mesa de concertación del trabajo entre el sector público y el privado no sea un elemento discutido entre todos sólo de forma pasajera en un momento concreto, sino una realidad cotidiana que nos lleve a tratar de caminar conjuntamente.

### ■ **Bernard Delcros**

En Francia, como en otros países, el Estado es el único que tiene competencias en materia de ocupación. Oficialmente hay unos tres millones de parados en Francia, que en realidad son bastantes más si se incluyen los beneficiarios de la ayuda social. Se necesitarían trece años para volver a una situación de plena ocupación.

Durante varios años ha habido un desarrollo de contratos de derecho privado promovidos por el Estado, que se apoyaban en las asociaciones y los municipios, y estaban destinados a las personas que no tenían acceso directo al empleo tradicional. Los gastos pasivos en ocupación de jóvenes, formación profesional y contratos de utilidad social se han activado en el marco de un Plan Nacional de Acción para la Ocupación que permite trabajar en este sector.

Si tenemos presente este hecho, nos damos cuenta de que a nivel francés el municipio es el eslabón territorial más adecuado para poder articular el conjunto de esta política. La **Misión Local** es una asociación gestionada por el municipio, aunque el Estado interviene, que desde los años 80 trabaja esencialmente en la inserción profesional de los jóvenes, la puesta en práctica de estas políticas de ocupación y, sobre todo, el lanzamiento y el seguimiento de este contrato de utilidad social.

Disponemos de un fondo local del plan de solidaridad cuyo objetivo se centra en trabajar con la totalidad de asociaciones de la ciudad, y también con los propio servicios municipales que ocupan personas con contratos de utilidad social, para ver como estas personas pueden recibir una formación que les permita acceder a un diploma. Hoy en día hay en Lille mil personas con contrato de utilidad social, para las que ponemos en marcha programas de inserción a través de este fondo del plan de solidaridad.

Desde 1995, Lille ha sido también el banco de prueba para el programa "**Nuevos servicios, nuevos empleos**". La idea original de este programa era mejorar la calidad de vida en la ciudad de Lille creando ocupación por y para los habitantes. En

Lille existen barrios con un 90 % de habitantes que viven básicamente de los salarios mínimos sociales. La cuestión está en ver cómo se puede mantener un cierto nivel de vida en estos barrios y cómo se puede generar una ocupación que permita a las personas volver a una situación socialmente sostenible.

En 1995 se realizó un estudio a gran escala sobre el municipio con la totalidad de las asociaciones para poder saber qué servicios se podían desarrollar para mejorar la calidad de vida y que fuesen a cargo de los servicios municipales y también de las asociaciones. De momento, ya hay 205 personas ocupadas en puestos de trabajo creados en proyectos surgidos a partir de los resultados de este estudio.

Conviene recalcar el **papel del municipio** a través de la Misión Local, que gestiona una asociación, para poder aportar una ayuda permanente para la totalidad de las asociaciones del municipio que desarrollan estos nuevos servicios. Si queremos llegar a competir en el mercado así como dentro de las asociaciones tenemos que ofrecer una calidad idéntica a la que pueda tener un servicio completamente privado a través del cheque-servicio. El papel desempeñado por el municipio está en permitir que estas asociaciones puedan gestionar correctamente estos nuevos puestos de trabajo, ya que a través de este papel podemos verificar también la utilidad de los servicios y trabajar de cara a su continuidad. En una asociación, la continuidad de los servicios pasa por la cualificación de las personas ocupadas, por la promoción de los propios servicios y, sobre todo, por la capacidad de subvención, ya que en la primera fase resulta necesario ayudar a la asociación a lanzar un nuevo servicio.

Lille permite además a las personas con grandes dificultades y sin medios comprar los servicios una vez privatizados, cuando ya no dependan de la financiación estatal. Se trata, pues, de poner en marcha un sistema a través del cheque-servicio que ayudará a la población en dificultades a poder acceder al servicio.

En definitiva hemos presentado un resumen de lo que estamos haciendo para la ciudad de Lille. Existen otras actividades en pleno desarrollo, como el Plan para la Inserción y para la Ocupación.

Esperamos poder encontrar una forma de colaboración que pueda desembocar en la creación de una red de nuestras asociaciones, ya que las asociaciones de Lille están muy interesadas en trabajar con el Sur de Europa. Nuestro deseo en la Misión Local es crear una red de asociaciones y, a nivel de municipios, poder llegar a una fase de intercambio y de partenariado con asociaciones españolas e italianas.

## LAS POLÍTICAS GENERADORAS DE OCUPACIÓN DENTRO DEL TERCER SECTOR. LOS PLANES LOCALES PARA LA INSERCIÓN Y EL EMPLEO (PLIE)

■ **Jean Marc Florin**

Los Planes Locales para la Inserción y el Empleo (PLIE) son principalmente proyectos de desarrollo local. En este sentido, creo necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

### 1. El territorio afectado.

Lille está situada en una de las grandes regiones de Francia (Pas de Calais) que es, al mismo tiempo, una región transfronteriza: tiene por vecinos la Gran Bretaña y Bélgica. Esta región tiene un número considerable de habitantes, ya que representa un 10 % de la población de todo el Estado Francés. Se trata, en general, de la región más joven de Francia en términos demográficos y en términos de porcentaje de ocupación de jóvenes respecto de su población total. Se trata también de una región que ha conocido la crisis de los años 60. Sus tres monoindustrias – la explotación de carbón, la industria textil y la siderurgia – se encontraron con dificultades extremas que condujeron finalmente a una pérdida de más de 60.000 puestos de trabajo, la misma cifra que supone hoy en día el total del sector industrial de la región. Un segundo efecto de la crisis económica en el territorio fue que, en general, las personas habían estado ocupadas en tareas más bien de ejecución o de monocualificación, lo que no reforzaba precisamente la versatilidad.

Lille se encuentra en el centro de una aglomeración urbana que ronda el millón de habitantes – Lille como tal no tiene más de 180.000 -, y esto significa evidentemente que resulta necesario formular ciertas actividades que contemplen la gestión de los fondos públicos conjuntamente con las demás poblaciones de la aglomeración.

### 2. La elaboración de diagnósticos.

En cuanto a la *población*, a finales de los años 80 existía en determinados territorios de la aglomeración una tasa de paro que llegaba hasta cerca del 30 % de la población activa. Era el caso, o todavía lo es, de algunos barrios de Lille: más de 6.000 jóvenes que reclaman un puesto de trabajo, más de 16.000 personas a la búsqueda de empleo y más de 5.000 que reciben los salarios mínimos de inserción.

El diagnóstico de carácter *político* parte de que, con esta situación, los conciudadanos exigían cada vez

más a los alcaldes de los municipios, especialmente al de Lille, Pierre Maurois. Pues bien, el problema que tenemos en Francia es que los municipios no tienen ningún tipo de competencia jurídica en el área del desarrollo económico, de la ocupación o de la lucha contra la exclusión. Se trataba, pues, de formular un plan, una especie de dispositivo a partir de esta situación.

La tercera parte del diagnóstico es la *multitud de actividades de los diferentes poderes públicos*. Durante los años 80, el conjunto de los poderes públicos – el Estado, la Unión Europea, los consejos regionales y los consejos de los Departamentos – realizaron políticas que se plasmaron en acciones en los diferentes territorios que se yuxtaponían sin respetar siempre una cierta coherencia y, sobre todo, sin transparencia en tres aspectos: de cara a los centros de decisión, en lo que concierne a los actores y, lo que me parece todavía más grave, respecto a la ciudadanía afectada. Sólo hay que pensar que, muy a menudo y con sobrada evidencia, esta ciudadanía afectada, que comprendía a las personas más perjudicadas por el paro, quedaba en cierta manera desarmada frente a esa multitud de acciones que se llevaron a cabo en el territorio por parte de los diferentes actores.

Hasta aquí el tercer punto del diagnóstico, con un problema de transparencia respecto de la intervención de los poderes públicos en materia de inserción, de formación profesional y de desarrollo económico.

El último punto es el de la *ubicación estratégica* de la ciudad de Lille porque, también en este aspecto, el alcalde de la ciudad, Pierre Maurois, ha querido posicionarla como encrucijada del Norte de Europa. Para ello ha llevado a cabo grandes proyectos urbanos: la llegada del TGV – hoy, Lille está a una hora de París – y la construcción de un centro comercial, de un centro de servicios, Euralille, que combina una actividad de servicios terciarios a través de oficinas y la implantación de grandes empresas con actividades comerciales. Así, a través de este gran proyecto urbano, Lille quedaba bien posicionada de cara al desarrollo económico.

El debate que ha tenido lugar en la ciudad de Lille se ha centrado en la existencia, por un lado, de una población con dificultades y, por otro, de un posicionamiento estratégico alrededor del cual se presentía un profundo cambio en el terreno económico. Por lo tanto, era necesario ver cómo se podía combinar la lucha contra la exclusión y el desarrollo económico, ya que ¿qué sentido tendría para los conciudadanos que hubiese un desarrollo económico en el territorio donde viven si no notaban de manera inmediata y en provecho propio los efectos positivos y beneficiosos? Y justamente aquí se decidió la elaboración de un plan local de inserción

económica que se ha convertido subsecuentemente en un plan local para el desarrollo de la inserción y el desarrollo del empleo.

### 3. El marco referencial.

Este ha sido la articulación del desarrollo económico y la lucha contra la exclusión; poner sobre la mesa una parte del diagnóstico elaborado con los diferentes actores y definir un programa de acción, con autonomía financiera, dentro del marco de la plurianualidad. Este programa se propuso reinsertar en el mercado de trabajo entre los años 1990 y 1994 mediante una serie de acciones a 1.100 personas paradas de larga duración. Hemos logrado nuestros objetivos y, por lo tanto, hemos renovado esta política y este programa para el período 1994 – 2000, en el que intentaremos devolver al trabajo a 3.000 parados de larga duración. Otro de los elementos clave es la movilización del conjunto de los actores del territorio para establecer, de este modo, impulsos sinérgicos entre el mundo de la inserción y el mundo empresarial.

### 4. Acciones.

Hemos organizado en el territorio las diferentes acciones vinculadas al marco referencial: asegurar la demanda de ocupación a partir de las perspectivas elaborando, también, un proyecto profesional; insertar a los parados en el mundo laboral – a través de *escuelas-taller* centradas en servicios de interés colectivo para la población o de mejora del marco urbano – mediante un contrato de trabajo de tipo particular que permite ofrecer a estas personas una situación profesional y una formación complementaria, alternando ambas facetas; determinar con medios profesionales cuáles son las diferentes etapas de formación que permitirían alcanzar una *calificación reconocida*; partir de lo económico y trabajar con las empresas del sector: preparar a los que buscan empleo para los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas. Eso es, por tanto, lo que se llama *acciones de ocupación-formación*.

### 5. Resultados.

Desgraciadamente, solo tengo los datos del período hasta el 31 de diciembre de 1997, dado que todavía estamos preparando el balance del año 1998. En este período, hemos puesto en marcha en todo el territorio cerca de 1.500 *itinerarios de inserción* (esto conlleva en general operaciones de formación y contratos de utilidad social) que son llevados a cabo por operadores y actores externos; actualmente tenemos más de 5.000 *personas que se benefician* de ello,

cerca de 60 *actores* que han intervenido, más de 200 *acciones* que se han llevado a cabo por parte de estos actores, y cerca de 2.000 *personas que han accedido a un puesto de trabajo*. La superación del objetivo marcado se debió básicamente al hecho de que teníamos un buen rodaje, puesto que ya habíamos empezado a poner en marcha el primer plan en 1990, y ahora ya estamos en un segundo plan: hay ya en el territorio una cultura de capacidad de intervención, de competencia, que se puso a prueba en el curso del primer plan y que ha podido ser reintroducida sin problemas en el segundo.

Me parece importante precisar que resulta necesario identificar el valor añadido de estos programas, así: la organización y la gestión de itinerarios individualizados en el territorio, que integran múltiples dimensiones; la aportación de recursos suplementarios al territorio, principalmente gracias a la Unión Europea; la contribución al acercamiento entre los actores económicos y los actores sociales, ya que con frecuencia hay un desconocimiento mutuo y no realizan intercambios, lo cual es una de las condiciones necesarias para el éxito; la posibilidad de una mejor transparencia de las acciones, sobre todo para el público mismo, para los actores involucrados y para los centros de decisión; la evidencia, para las empresas, de que un público a la búsqueda de empleo también es un público con futuro; la profesionalidad de los actores; la promoción de la dimensión intermunicipal de estos planes, que induce a los actores de un mismo territorio a movilizarse en relación con un proyecto, hecho que más tarde se convierte en un factor de integración en una comunidad de municipios; y, por último, la promoción de nuevo empleo a nivel local.

### 6. Estructuración.

Con estos resultados nos hemos organizado en **cinco polos**: un *observatorio* local del empleo y de la lucha contra la precariedad y la exclusión que nos permite entender mejor las cosas y actuar mejor; un polo del *desarrollo económico*, ya que resulta necesario disponer de una política especial de cara a la empresa y someterla a una dirección adecuada; la *política municipal*, sector que se dirige en particular a los barrios del territorio con dificultades; un *sector de inserción* que dirige toda la operabilidad y la puesta en marcha de las acciones; y un último sector, el *sector Europa*, dado que deseamos coordinarnos con otros municipios de la Unión en la realización de este tipo de experiencias.

En definitiva, nos sentimos orgullosos de haber tenido conciencia del problema y de haber contribuido en parte a unos capítulos de la Ley de lucha contra la exclusión promulgada en Francia.

## MESA REDONDA EL MUNDO LABORAL DE MAÑANA. EL POTENCIAL DE OCUPACIÓN EN EL TERCER SECTOR

■ **Alberto Alberani.**

Quisiera explicaros qué es el sistema cooperativo social en Bolonia, y cuales son los retos futuros que deberá afrontar la creación de ocupación en el tercer sector.

En Bolonia, la cooperación es una realidad económica muy importante que ha favorecido una elevada participación de los ciudadanos. La **Legacoop Bologna** es una asociación integrada por 300 cooperativas que actúan en diversos sectores, y cuenta con unos 400.000 asociados; el conjunto de la facturación llega a 2.200.000 euros y las personas ocupadas son 19.000. Treinta de estas entidades son cooperativas sociales, reguladas por la *Ley de las cooperativas sociales* 381 de 1991; dan ocupación a 1.800 personas (mujeres en un 70%), facturan 35.000.000 euros y prestan servicio a 6.000 ciudadanos con dificultades.

La ley divide estas cooperativas sociales en dos categorías: **tipo A**, integrada por profesionales sociales que gestionan servicios diversos para personas con dificultades, como personas mayores o disminuidos, y **tipo B**, donde se llevan a cabo seguimientos laborales de personas con problemas de exclusión social que constituyen el 30% de los socios ocupados y trabajan conjuntamente con el resto de socios. Su principal objetivo es la integración.

En Bolonia, la integración entre lo público y lo privado, el "welfare mix", como aquí lo llamamos, es una realidad consolidada – el tercer sector gestiona el 85 % de los fondos destinados a servicios para las personas – gracias a la actividad de entidades que en su mayor parte son cooperativas sociales: de las 5.000 personas que trabajan en ellas, 3.000 lo hacen en las cooperativas sociales.

Una precisión importante: cuando hablamos de trabajo nos referimos a la aplicación de un verdadero contrato laboral firmado con los sindicatos. Hay que tener presente que no se ha de confundir la ocupación verdadera y plena con la subocupación, que muchas veces disimula auténticos casos de explotación.

**¿Porqué ha tenido tanto éxito en Bolonia el "welfare mix" durante estos veinte años?** En principio, porque los usuarios, y especialmente las asociaciones de personas disminuidas, han pedido y optado por gestionar servicios. A lo largo del tiempo, las organizaciones del tercer sector han demostrado siempre, y cada vez más, que poseen las cualidades y las características necesarias para dar respuesta a

las necesidades que progresivamente han ido desapareciendo de los servicios sociales gestionados por las entidades públicas. Vamos a recordar algunas de estas características: la flexibilidad organizativa de los trabajadores, la disponibilidad al cambio, la promoción de la participación activa de los trabajadores en los procesos de producción, la mayor atención al ciudadano usuario, una baja burocratización, controles de gestión eficaces y eficiencia empresarial, costes ligeramente inferiores, etc.

Hay que decir, a pesar de todo, que esto se ha conseguido debido a que la voluntad de la entidad pública era, claramente, política, no económica. Cuando el "welfare mix" obedece únicamente a problemas de presupuesto y de escasez de fondos está destinado al fracaso y a la conflictividad.

A Bolonia, el "welfare mix" ha creado ocupación y un mayor compromiso y participación de los ciudadanos usuarios. Sobre la base de estos buenos resultados obtenidos se puede pensar que el tercer sector proporcionará todavía nuevos puestos de trabajo, pero para conseguirlo hará falta que se realicen cambios en los tres agentes: la administración pública, el tercer sector y la Unión Europea.

**Las administraciones públicas** habrán de ir retirándose progresivamente de la gestión directa de los servicios y habrán de asumir cada vez más el papel de garantes de las reglas del mercado de los servicios sociales; también deberán ocuparse de certificar la calidad de los agentes del tercer sector, que deben presentar balances sociales de coherencia ética y unas determinadas características.

**Las instituciones públicas** habrán de adoptar una misión política muy evidente de orientación, hacer programas muy claros y transparentes y también favorecer cierto tipo de adquisiciones en determinados servicios.

Habrán de luchar, además, contra los celos internos ya que, desgraciadamente, existe conflicto entre las entidades públicas y los agentes del tercer sector. Se trata en este caso de un problema cultural de peso que nosotros, gracias en parte a muchas colaboraciones con Raffaele Tomba y otros dirigentes, hemos superado mediante el establecimiento de proyectos comunes.

Las organizaciones del **tercer sector** deberán poner en práctica de manera progresiva procesos de valoración recíproca, especificando al mismo tiempo los ámbitos originales propios de intervención. Esto comportará la exclusión de las organizaciones que no sean coherentes con las motivaciones que llevaron a crearlas.

En relación con el tema del trabajo, será necesario que el tercer sector pueda sobre todo combatir el

fenómeno del trabajo negro y valorar a los profesionales sociales, dado que la respuesta a las necesidades de carácter social requieren este tipo de profesionales. La actividad realizada por un trabajador social es profesionalmente mejor que la de un voluntario, por muy noble e importante que esta otra sea. Hay que tener en cuenta este límite, porque esto permitirá crear puestos de trabajo para personas cualificadas.

Por lo tanto, deberemos valorar y adoptar el punto de excelencia. Eso lo estamos haciendo con la asociación de gente mayor: hemos establecido un protocolo y asociaciones de voluntarios y cooperación social, conjuntamente, van trabajando, cada uno en el ámbito de su competencia.

Si somos capaces de hacer esto, tenemos el éxito garantizado. De otra manera nos haremos la guerra mutuamente y no crearemos puestos de trabajo calificados, sino subocupación y subproletariado social. Por lo tanto, tendremos que tener presente la eficiencia empresarial y evitar las simples referencias.

En cuanto al papel de la **Unión Europea** respecto al desarrollo del tercer sector, creo que fundamentalmente hace falta destinar más dinero al servicio de personas y, sobre todo, a aquellos que son útiles para la prevención. Predomina una cultura basada en los parámetros de Maastricht, que recorta los fondos, y se piensa que no hay suficiente dinero para el servicio a las personas. Nosotros, después de la unión monetaria, hemos de llevar a cabo la unión social, invirtiendo sobre todo en el bienestar de la sociedad. Creo que eso podría llegar a ser realidad si transformáramos los procesos económicos, pensados únicamente en términos empresariales, y los convirtiéramos en inversiones de carácter social.

Respecto a los problemas sociales debemos realizar políticas europeas estatales de ayuda y de inversión, porque de otra manera no podemos ni pensar en la posibilidad de crear puestos de trabajo y ocupación. Y eso significa, evidentemente, reformar el estado social. Ahora, la Unión Europea monetaria ya es una realidad: creemos, pues, la unión económica.

En definitiva, nos encontramos delante de nuevas necesidades que todos reconocemos y compartimos, necesidades creadas por el estilo de vida que hemos adoptado. Esto requerirá unas inversiones y sólo podremos solucionar las cosas si disponemos de más dinero y somos capaces de integrarnos y de participar. No pretendo hacer propaganda política, pero teniendo en cuenta la intervención en la que el representante de Porto Alegre ha demostrado haber establecido una sociedad marxista, me veo obligado a decir que he sentido mucha envidia y que en consecuencia pienso en la posibilidad de activar estos procesos.

## ■ Jean Marc Florin

Francia ha propuesto un plan de actuación (el Plan Nacional de Acción para la Ocupación) que está integrado por tres objetivos: dar un mayor crecimiento a nuestras respectivas economías nacionales para aumentar de este modo también el crecimiento a nivel de la Unión Europea; promover que el crecimiento sea más rico en ocupación, alcanzando un 6% de creación de puestos de trabajo a parir de los puestos que se verán afectados por la reducción de la jornada laboral y crear un dispositivo basado, sobre todo, en la aparición de una nueva actividad orientada a la juventud; por último, articular la lucha contra la exclusión y el desarrollo económico.

La cuestión planteada al conjunto de los territorios de la Unión es el hecho de que las condiciones de vida no cambian. Hay nuevas necesidades que se hacen notar, que se presienten y a cuyo respecto se tiene muchas dificultades para establecer unos servicios que se adapten; además, la aparición de estos servicios topa con tres dificultades:

- Identificar las necesidades detectadas.
- Cuando una empresa se introduce en un nuevo mercado, invierte. Pero este hecho difícilmente se da en las organizaciones del tercer sector, porque uno se ha de preguntar qué tipo de recursos podrán movilizar estas entidades para dedicarlos a la investigación, al desarrollo y a la inversión.
- El inmovilismo: dado que no hay una identificación precisa de necesidades, no se organizan tampoco los correspondientes servicios, y si no existe una organización efectiva de servicios es porque falta, forzosamente, una buena identificación de las necesidades.

La propuesta de Martine Aubry trata de promover un dispositivo que combine tres aspectos: desarrollo, ayuda al coste del puesto de trabajo y propuesta de puestos pensando en la juventud y en la continuidad. Este dispositivo intenta aportar a los actores una ayuda en cuestiones técnicas, otra en financiación (el Estado contribuye durante cinco años con el 80 % del coste de los puestos de trabajo) y, como tercer aspecto, orienta la ocupación directamente a la juventud.

Se trata, por lo tanto, de un dispositivo que se propone crear en Francia, a nivel nacional y en un período de tres años, de 1998 hasta el 2000, 350.000 puestos de trabajo. Los que elaboren los proyectos pueden ser las colectividades locales, los entes públicos y los sectores asociativos.

Aquí existe, pues, algo que encaja perfectamente: un marco de referencia desde el punto de vista nacional que permite proporcionar una situación de igualdad al conjunto de los operadores y de los actores pero que tiene en cuenta, al mismo tiempo, una permisibilidad



respecto de las colectividades locales que deseaban actuar de manera mucho más particular en este aspecto. La ciudad de Lille (así como otras colectividades locales de la aglomeración) han decidido crear en su ámbito 800 puestos de trabajo para jóvenes. Crear estos nuevos puestos y mantenerlos equivale, sin embargo, a reforzar el seguimiento del Estado a nivel técnico - creando un equipo local que acompañe y suscite proyectos locales- y supone, también, aportar medios financieros destinados a la formación profesional de las personas afectadas por estos nuevos servicios. Creemos que en este caso la formación debe tener bien presentes dos aspectos: la gente irá aprendiendo al mismo tiempo que se está estableciendo el servicio, dado que se trata de necesidades emergentes y, por otro lado, habrá que montar el servicio de tal manera que se le pueda dar respuesta, lo que hará aparecer simultáneamente nuevas referencias de cualificación y nuevos puestos de trabajo.

Un aspecto de la decisión tomada por la ciudad de Lille que me parece totalmente innovador lo constituye el hecho de establecer un marco de referencia y de fijar las **prioridades** siguientes:

- Mejorar la seguridad, la calidad de la ciudad para el conjunto de los ciudadanos, con el establecimiento de un centro de mediación para delitos de sociedad y de incivismo, asegurando al mismo tiempo la mediación reguladora que proporcione a la víctima una reparación inmediata.
- Favorecer el desarrollo cultural y el acceso de todos a la cultura. La ciudad ha creado puestos de intermediarios culturales que sensibilizarán la población de los diferentes barrios respecto a la riqueza del patrimonio cultural de la ciudad de Lille, así como de su patrimonio histórico. Hemos creado también un talonario de cheques culturales, el crédito placer, que permite a las personas con dificultades acceder por unos precios módicos a las presentaciones culturales de la ciudad.
- Prevenir el fracaso escolar. Aquí hemos creado también animadores, tanto para la dinamización del ritmo de los niños en la vida escolar, como para reforzar y ayudar a los niños y niñas que más lo necesitan en la realización de las tareas escolares.
- Favorecer la práctica deportiva y la ocupación del tiempo libre para todos. En este aspecto nos hemos dedicado sobre todo a colaborar con los clubes deportivos de carácter asociativo.
- Reforzar en calidad y cantidad el turismo de la ciudad de Lille.
- Luchar contra el aislamiento de las personas. En este ámbito hemos colaborado con todos los centros que de una manera más particular se ocupan de las personas mayores, y hemos procedido de igual manera con las asociaciones que ya tenían el hábito

de trabajar en este sector de actividad para que puedan reforzar su actuación.

- Permitir el acceso de todas las personas a las nuevas tecnologías.

De esta manera, en el marco de este conjunto de prioridades, se han establecido 800 contratos con el Estado: la colectividad local ha creado 200 por su propia cuenta y, hasta ahora, la contratación con los actores asociativos asciende a 350 puestos.

Creo que es muy importante insistir una y otra vez en que hemos partido de un diagnóstico, que hemos establecido un marco de referencias, que la colectividad local ha reforzado el dispositivo puesto a punto por parte del Estado y que hemos definido muy claramente entre las dos partes, la colectividad local y el Estado, una serie de objetivos, con lo cual el sector asociativo y los elaboradores de proyectos, cada uno, diría yo, en sus respectivos ámbitos competenciales, podrán conseguir el objetivo que nos ha sido asignado.

### ■ **Antoni Puig**

Engrunes es una fundación de iniciativa social que nace en el año 1982. Actualmente, mantiene unos cien puestos de trabajo estables, y el año 1998 se han realizado unos 123 contratos de trabajo de personas de inserción. El 29 % de los trabajadores y trabajadoras son de estructura: administrativos, educadores, acompañantes, encargados (como los llamamos nosotros) y asistentes sociales. El restante 71 % son personas con problemas de exclusión socioeconómica.

Los colectivos con los que trabaja la Fundación Engrunes son del Tercer Grado Penitenciario, mujeres de familias monoparentales del programa PIRMI, gente sin techo también del PIRMI, jóvenes mayores de 18 años procedentes de la Dirección General de Atención a la Infancia de la Generalitat de Catalunya y también del fracaso escolar.

Nuestra actividad, inspirada en la experiencia de Pamplona, es la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos (RSU), mediante contratos municipales o recogidas domiciliarias; la venta de productos reciclados; la fabricación de contenedores; el mantenimiento y rehabilitación de viviendas de ADIGSA (una empresa pública de la Generalitat); el tratamiento de vehículos fuera de uso; etc.

Engrunes forma parte de redes de economía solidaria, como, por ejemplo: AERESS (Asociación Española de Recuperación dentro de la Economía Social Solidaria) con 24 empresas de inserción; ACERESS (Federación Catalana de Empresas de Economía Solidaria dedicadas al reciclaje), con catorce empresas de inserción; Federación Española de Empresas de Inserción; Federación Española de Empresas de Inserción, que incluye siete redes y unas 400 empresas.

También participamos, y se nos escucha, en el Grupo de Pobreza del Consejo Municipal de Bienestar del Ayuntamiento de Barcelona.

### La potencialidad de ocupación del tercer sector en la lucha contra la exclusión social

Hoy en día, las políticas más cohesionadoras y más sociales son las que defienden la inserción mediante la ocupación, el instrumento más activo en la lucha contra la exclusión social. Ante la constatación de que el mercado no regula por sí mismo el problema del paro, sino todo lo contrario, la iniciativa social había de inventar otras vías para incorporar o reincorporar a los más débiles de la sociedad.

La reducción del gasto público, el cambio de las políticas del estado providencia y las transformaciones en el mercado de trabajo han conducido a que el paro, o la imposibilidad de encontrar trabajo, se haya convertido en un fenómeno estructural que, por un lado, impide la incorporación de los excluidos y, por otro, provoca que personas hasta hace poco socialmente normalizadas pasen a engrosar las bolsas de pobreza y marginación.

Si bien es cierto que el crecimiento económico sostenible es una condición necesaria para crear nuevos puestos de trabajo, no es suficiente para dar respuesta a los procesos de exclusión social. Las empresas de inserción en forma de fundación o asociación son las únicas formas jurídicas casi posibles para garantizar la inserción laboral de los más desfavorecidos. Combinan la lógica empresarial con itinerarios de inserción, formación laboral, adquisición de hábitos de trabajo con un acompañamiento y seguimiento personalizado en el mismo lugar de trabajo, etc.

Las empresas ordinarias y otras entidades -incluso las contrata públicas con cláusulas sociales y para mercados tutelados tienen ciertas dificultades- crean ocupación destinada, sin embargo, a personas competentes, formadas y competitivas sin los problemas añadidos de la marginación.

Además, si la propuesta económica de las empresas de inserción cargara el coste adicional de la formación activa y del proceso de inserción descrito, no sería competitiva ni ganaría ninguna

contrata pública. Para la Fundación Engrunes, en el año 97, este coste adicional ascendía a 863.000 pta. por persona; no se tiene en cuenta que el trabajador deja de ser una carga económica para la administración y se convierte en consumidor y contribuyente. Las empresas de inserción no tienen ninguna compensación económica reglamentada por parte de las administraciones públicas por este concepto.

Las redes de FEDEL defendemos la justicia social mediante la corresponsabilidad y la responsabilidad. Todos juntos, administración pública y ciudadanos, somos los que conocemos las necesidades y los medios adecuados para conseguir una sociedad más justa y más equitativa. Para superar y prevenir los procesos de exclusión social son necesarias unas estrategias que deban contemplar: la corresponsabilidad de los que obtienen más beneficio y generan paro y exclusión; la responsabilidad civil; la colaboración y coordinación institucional de forma integral; la implicación y participación del sujeto de la acción; el partenariado para la creación de puestos de trabajo y el voluntariado en la búsqueda de recursos.

Desde la Federación pensamos que es posible crear más ocupación si se aplican estas **estrategias: políticas activas** en mercados tutelados, aplicando cláusulas sociales ligadas a los nuevos yacimientos de ocupación y a pactos para planes de ocupación locales y comarcales desde la transparencia y la confianza mutua; **colaboración con las empresas** del mercado ordinario que contraten a personas de las empresas de inserción; **discriminación positiva** en las adjudicaciones públicas; sensibilización de la sociedad en el problema de la pobreza y de la marginación, del llamado cuarto mundo; **participación** en las plataformas y coordinadoras vecinales, municipales, comisiones y consejos económicos sociales y laborales; un **reconocimiento legal** para las empresas de inserción, una ley (que suplicamos desde hace más de diez años y que ya existiría si los excluidos, los pobres y los marginados fueran un grupo de presión y votaran o estuvieran sindicados) para potenciar la ocupación en el tercer sector.



## Torre Jussana

Agència Municipal de serveis amb les Associacions de Barcelona  
Avda. Cardenal Vidal i Barraquer, 30  
Tel. 934 071 022 - Fax 934 071 197  
e-mail: [tjussana@lix.intercom.es](mailto:tjussana@lix.intercom.es)  
<http://www.bcn.es/tjussana>

Aquest dossier és un resum de les actes del seminari europeu *Més ciutat, més participació. Prendre part en la construcció de la comunitat local: el tercer sector per la ciutat del demà* que va tenir lloc a Barcelona els dies 28, 29 i 30 de gener de 1999. Hem recollit i editat aquest document perquè pensem que, donat el nivell, la qualitat i diversitat d'experiències i opinions que s'hi van sentir, valia la pena registrar-les per tal de poder continuar reflexionant, ara ja amb més calma, sobre tot allò que es va dir...i més. Diem això perquè desitgem que aquest material sigui una eina, una aportació enriquidora, per a totes aquelles persones que, sigui quin sigui el seu àmbit d'actuació, treballen per una societat més justa i més participativa. Desitgem que en traieu profit.

Amb el suport de  
Con el apoyo de:



D.G. V A1  
Programa Tercer  
Sector i Ocupació

Col·labora  
Colabora:



Patronat  
Flor de Maig  
Diputació  
de Barcelona

Organitza / Organiza:



Ville de Lille



Comune di Bologna



Ajuntament de Barcelona