

LES POLÍTIQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL. EL CAS DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA*

TXEMA CASTIELLA, ALBERT SERRA. Gerència de Serveis Personals

Introducció

La política social no ha estat considerada, tradicionalment, com una esfera pròpia de l'administració local. Això ha passat de manera especial al nostre país, on el component social de l'Estat era mínim i de caràcter proteccionista, vinculat quasi exclusivament a les estructures centrals del govern: la seguretat social, l'assistència sanitària, l'educació. En les dues últimes dècades aquest panorama s'ha transformat substancialment: per una banda, el model de l'Estat s'ha apropiat considerablement als estàndards dels anomenats estats del benestar a Europa i, per altra banda, la configuració de l'Estat de les autonomies ha suposat una important descentralització de funcions i competències, algunes de les quals corresponen a les polítiques socials.

El marc competencial ha anat clarificant-se progressivament, especialment a partir de la Llei de bases de règim local (1985), però no hem aconseguit un estadi satisfactori que eviti les duplicitats i asseguri una correcta sinergia dels recursos públics independentment de l'administració. Al mateix temps, el desplegament del nou estat de les autonomies ha suposat un important esforç descentralitzador, però aquest no ha arribat al món local, sinó que, contràriament, aquest ha perdut autonomia real en molts terrenys i ha vist disminuir proporcionalment la seva participació en la despesa pública total. Lluny d'aquest esquema 50-25-25, la distribució de la despesa pública a

Espanya se situa actualment en 62% l'Estat, 26% les comunitats autònomes i 12% l'Administració local.

En aquest esquema persisteix implícita una tendència a reduir l'Administració local a una entitat merament administrativa i prestadora de serveis, principalment vinculats a les àrees clàssiques de la gestió urbana (xarxes de serveis bàsics com neteja, clavegueram, llum, ordenació de la via pública, urbanisme). No obstant això, en aquest període l'Administració local s'ha consolidat com l'interlocutor més proper als ciutadans i s'ha caracteritzat per un gran dinamisme. Els ajuntaments, des de la transició democràtica, s'han consolidat com a instruments de governabilitat. Una governabilitat que suposa vertebrar, estructurar i organitzar, sobre la base del territori, la convivència ciutadana, superant així aquella visió reduccionista que consideraria els municipis simples productors de servei.¹

Aquest trànsit de l'Administració local al Govern local explica que els municipis, malgrat les seves escasses competències i els seus recursos limitats, hagin desenvolupat importants actuacions en terrenys fins fa poc temps prohibits. La promoció econòmica i el foment de l'ocupació, la projecció de la ciutat, el benestar social, les polítiques de prevenció i seguretat ciutadana són alguns exemples d'aquesta visió integrada del territori, sobre el qual el Govern local actua. En el terreny social en concret, els programes i les actuacions dels municipis han tingut un important impacte sobre les condicions de vida de

la ciutadania, han suposat millores reals en la qualitat de vida, han estat percebuts com a tals per part de la ciutadania i han aportat recursos, discurs i tecnologia social innovadora en molts aspectes.

En aquest article s'analitzen les principals característiques de les polítiques de benestar a Barcelona, sobre la base de l'experiència acumulada en els últims anys, atenent a l'evolució recent, els principis i objectius de caràcter polític, l'assignació de recursos, l'estructuració de l'oferta, la dimensió participativa, entre d'altres elements. Es pretén amb tot això —a més del valor específic d'estudi que pot tenir aquest cas— intentar exposar quines són les aportacions específiques de la política social municipal a l'esquema de l'Estat del benestar en el nostre país i la funció del govern local en l'ordenació de l'estat.

El desenvolupament de la política social a Barcelona

Encara que és evident que l'evolució de les polítiques socials a Barcelona no escapa de les grans tendències observades en el conjunt del país, és convenient en un principi subratllar alguns dels principals elements que les caracteritzen:

* Treball inclòs en el llibre *Gobiernos locales y políticas públicas*, compilat per Q. Brugué i R. Gomà (Ed. Ariel, Ciència Política, Barcelona, 1998).

1. L'"Informe sobre el Gobierno Local en las democracias avanzadas" recull les ponències i materials del seminari que es va celebrar a Barcelona el març de 1995 per iniciativa de la Fundació Pi i Sunyer, amb la col·laboració d'ESADE. Barcelona, 1996.

Una forta tradició d'acció social des del municipi

Barcelona ha desenvolupat històricament un seguit de serveis i centres que es remunten, en alguns casos, a més d'un segle d'existència i que constitueixen ja una sòlida herència patrimonial en el camp social. En el terreny de l'acció social, destaquen la beneficència municipal i institucions com la Casa de la Misericòrdia, els hospitals municipals o les escoles municipals, que configuren una base consistent, una expressió singularitzada de la voluntat de govern municipal que ha tingut Barcelona des de fa molts anys. Aquesta base, a més dels seus efectes sobre la ciutat, ha condicionat de forma evident el paper de la política municipal des de la transició i fa de la ciutat un cas en certa mesura singular en el mapa local espanyol. En particular, la prestació de serveis i equipaments que, d'acord amb l'actual ordenament competencial, correspondrien a altres nivells de l'administració.

Augment de les demandes i les expectatives socials

En les quasi dues dècades de democràcia local, s'ha produït un augment exponencial de les demandes socials que s'explica per dos factors molt diferents. Per una banda, el dèficit de serveis i equipaments socials acumulats en el període anterior, localitzat principalment en les zones perifèriques o de més recent desenvolupament urbanístic

durant els anys 60. Per altra banda, la incidència de la crisi econòmica de finals dels 70 i principis dels 80, que té uns efectes socials dramàtics, amb altes taxes d'atur, i que trenca un instrument d'inserció social de primer ordre, com és el treball. Barcelona, a més, comparteix amb altres ciutats espanyoles i europees la concentració de determinats problemes socials en les aglomeracions urbanes. El canvi de les estructures familiars i el progressiu envelliment de la població estan entre les principals tendències sociodemogràfiques. A més, determinats sectors socials, en situació de desigualtat o en risc d'exclusió social, demanen una atenció prioritària de les autoritats locals, com és el cas dels immigrants estrangers, les persones drogodependents, les persones amb disminucions, etc.

Una teoria del canvi social, lligada a la naturalesa política del Govern local

Barcelona és una de les poques grans ciutats que a Espanya ha estat governada per l'esquerra des de les primeres eleccions municipals democràtiques.² La construcció i el desenvolupament de l'Estat de benestar a Europa ha tingut els seus principals valedors entre les forces d'esquerra, principalment d'orientació socialdemòcrata. Aquest fet explica parcialment una part important del desplegament del conjunt de polítiques socials a Barcelona; tant en l'aplicació d'alguns paradigmes en l'acció pública (igualtat d'oportunitats, redistribució

de la renda, correcció de desigualtats...) com en l'assignació d'importants recursos en l'acció social. A més, com en altres ciutats de Catalunya, el govern local de Barcelona s'ha caracteritzat per una forta vinculació amb els moviments veïnals i socials dels últims anys de la transició, els quals en molts casos van proveir programes, alternatives i persones. En una segona fase, la relació conflictual a través del diàleg, la reivindicació i la negociació amb els moviments socials, ha estat un element configurador de les polítiques socials a Barcelona. Darrera de tot això, hi ha implícita una teoria de canvi social, que se sustenta en tres supòsits: en primer lloc, la convicció que el sector públic té una alta capacitat de canvi i transformació social; en segon lloc, que aquest sector públic, en el model europeu de desenvolupament social, té un fort component de redistribució i solidaritat, i, en tercer lloc, que els recursos socials no són simplement una despesa, sinó una inversió a curt i llarg termini per millorar la formació de les persones, per disposar d'entorns saludables, per augmentar el desenvolupament cultural de la comunitat i per reforçar la cohesió i la pau social. Aquesta concepció de les polítiques públiques socials legitima una intervenció de l'Ajuntament en moltes esferes que milloren la qualitat de vida dels ciutadans, alhora que pretén aprofundir en el marc de la democràcia local.

2. 1979-1987: govern PSC-PSUC, 1987-1995: PSC-IC, 1995: PSC-IC-ERC.

Sobre la base d'aquests elements (tradició, augment de les demandes socials i compromís polític) l'acció social a Barcelona ha desenvolupat un conjunt de polítiques i serveis de gran impacte sobre la vida social de la ciutat. Entre els canvis més significatius del període 1979-1997 hem d'assenyalar:

Un important augment dels recursos adreçats a la política social

El 1979, el pressupost imputable a política social (aleshores sanitat, beneficència, cultura, educació i esports) era de 3.229 milions de pessetes i representava un 15,7% del pressupost municipal. El 1996, el pressupost de benestar social (que inclou, a més, l'habitatge, la promoció de l'ocupació i la cooperació internacional) era de 59.019 milions de pessetes, un 25,2% del pressupost municipal. Es tracta d'un augment espectacular que multiplica per quasi 20 el pressupost inicial però que a més suposa un augment de quasi 10 punts sobre el pes de la despesa social sobre el total municipal. És a dir, en una època d'elevat creixement de la hisenda pública, les despeses socials han augmentat en 10 punts sobre l'augmentat increment. Així mateix, la plantilla adscrita directament a serveis personals, —incloent-hi el sector orgànic i els instituts— ascendeix en l'actualitat a 4.000 professionals. Si en el sector dels serveis els recursos humans són la base de la producció, en els serveis personals aquests són un element estratègic: educadors, personal sanitari, treballadors

socials i altres col·lectius són la clau dels serveis personals.

Hi ha algunes característiques comunes als professionals dels serveis personals que convé recordar: un alt component vocacional, un alt grau d'especialització i de formació específica, així com un contacte permanent amb la població, que els converteix en receptors de la pressió i de la tensió entre les demandes i els recursos disponibles. Un sector, a més, en el qual el treball és de caràcter intensiu i, per tant, té un enorme potencial de generació de l'ocupació. A Barcelona, per exemple, els serveis municipals de benestar social generen una ocupació induïda molt superior a la pròpia funció pública (contractes de serveis, gestió externa d'instal·lacions esportives, etc.).

La consolidació de les polítiques sectorials i la creació de nous serveis

En aquestes dues dècades es produeix la consolidació de les polítiques sectorials d'educació, sanitat i cultura, que tenien, com hem dit, una base sòlida del període anterior. A més, es creen i desenvolupen, sobre nous models d'actuació, les xarxes de serveis socials i d'esports, els programes de foment de l'ocupació i les activitats relacionades amb la vida comunitària i participativa de la ciutat. Aquestes polítiques sectorials conformen una àmplia oferta de serveis —més de 100 serveis catalogats—, obligatoris, propis, voluntaris o delegats. En la primera dècada, els dèficits acumulats i la

inexistència d'un marc competencial ordenador, més l'impuls polític i professional, van tenir com a efecte un gran creixement de l'oferta de serveis. Per tant, l'oferta de serveis és complexa i heterogènia, amb una gran fragmentació de productes que, en el període actual, s'està simplificant i racionalitzant d'acord amb noves prioritats i amb el nou context econòmic i competencial.

Una forta inversió en la creació d'equipament públic

Malgrat que no s'acostuma a tenir en compte, el desenvolupament de la política social té una important vessant inversora i amb un fort impacte en l'urbanisme i en la creació d'espai públic, condició indispensable per garantir la cohesió social, i configura una nova realitat urbana, en què el valor de la cosa pública guanya terreny enfront del sector privat. Una de les actuacions més destacades en aquestes dues dècades ha estat la creació d'una àmplia xarxa d'equipaments i infraestructures públiques. El Mapa d'equipaments socials de Barcelona està format actualment per 451 centres (32 centres de serveis socials, 144 instal·lacions esportives, 21 museus, 31 biblioteques, 6 hospitals, 82 centres d'ensenyament). A més, una de les aportacions més noves dels serveis personals a Barcelona és la creació d'un espai públic comunitari: infraestructures que ofereixen espais, recursos i possibilitats per a la relació de grup, per al desenvolupament personal i l'autoorganització dels propis usuaris i dels veïns.

Es tracta d'una xarxa de 86 centres cívics i casals per sectors de població (persones grans, joves, infància).

El creixement d'aquesta xarxa ha tingut característiques semblants a l'oferta de serveis: creixement ràpid i descompenyat per pal·liar els dèficits històrics, consolidació i extensió de xarxes ja existents, resposta a demandes i reivindicacions veïnals, recuperació d'espais emblemàtics amb una forta capacitat identificativa per revertir-los a l'ús públic i comunal, inversió reequilibradora del territori. Una característica rellevant d'aquestes xarxes, des de l'anàlisi de les polítiques públiques, és la seva distribució territorial. Encara que s'extén capil·larment per tota la ciutat, no és present a tot arreu amb la mateixa intensitat. El motiu, ja esmentat, és la funció correctora i reequilibradora del territori amb el qual es treballa el capítol inversor. El nombre d'equipaments per a cada 10.000 habitants és significatiu: els més dotats són els districtes de Ciutat Vella, Sants-Montjuïc, Horta-Guinardó i Nou Barris, mentre que a l'altre extrem de la ciutat es troben l'Eixample, Sarrià i les Corts. Encara que hi ha elements que matisen les proporcions (per exemple, l'alta concentració d'espais culturals a Ciutat Vella o d'espais esportius a la muntanya de Montjuïc), la distribució continua sent significativa.

La descentralització política i administrativa

El 1985 l'Ajuntament emprèn una ambiciosa reforma administrativa que es

concretarà en la divisió territorial de la ciutat en els 10 districtes municipals. Sobre la base dels tres elements que els configuren (territori, òrgans de govern i competències), la descentralització té un fort impacte sobre el conjunt de l'activitat municipal. L'acció municipal té ple sentit en el marc natural on es configuren les relacions humanes, en el barri, en el districte, fent realitat el principi de la màxima proximitat als ciutadans. Les competències en serveis personals van ser pioneres en aquest procés de descentralització, es van configurar unes divisions de Serveis Personals —primera vegada que s'utilitza aquest concepte, l'any 1985— que realitzen funcions executives i de gestió dels serveis descentralitzats: serveis socials i de joventut (atenció primària, equipaments d'infància, joventut, persones grans, etc.), educació (suport obligatori a les escoles públiques i participació dels Consells Escolars), salut (actuació sanitària preventiva, salut escolar), esports (gestió d'equipaments esportius, promoció esportiva), cultura (centres cívics, festes populars). Avui, un 23% de la despesa total de serveis personals està descentralitzada, percentatge que anirà augmentat en el futur.

L'experiència de Barcelona confirma els resultats de la descentralització en el terreny social: un millor coneixement de la realitat social, dels seus problemes i necessitats, una major participació ciutadana i una actuació més àgil, coordinada i integral sobre el territori. Aquesta variable territorial es revela com un factor cada cop més important: la ciutat és

sempre una geografia de desigualtats i desequilibris. Per això és necessari que els territoris tinguin un marge d'actuació i maniobra per adaptar la planificació i la programació (funcions bàsiques centrals) a les seves condicions i prioritats.

Promoure la cohesió social

La missió de la política social, tal i com es recull en el Pla d'actuació municipal 1995-1999, és promoure la cohesió social de la ciutat,³ a través de polítiques integradores, amb voluntat universal i a través dels programes per a combatre l'exclusió social. Es tracta d'una formulació estretament relacionada amb el lema d'un seminari europeu impulsat entre els anys 90 i 94 per l'anterior president Jacques Delors: "Lluitar contra l'exclusió, promoure la integració". Aquesta doble formulació és la síntesi d'un clar missatge polític: la ciutat és la suma de tots els ciutadans i ciutadanes, és necessari promoure la millora de la qualitat de vida general, reforçar els mecanismes d'integració social (treball, educació, salut) i combatre els fenòmens d'exclusió o marginació.

La formulació de les missions o dels objectius estratègics tenen, no obstant això, un caràcter tan global que susciten fàcils unanimitats. Les diferències polítiques i controvèrsies es materialitzen, sovint, en els principis, els criteris i els instruments operatius. El nivell polític

3. Pla municipal d'actuació 1995-1999, Ajuntament de Barcelona.

(els òrgans de govern municipals) ha donat contingut substantiu als principis que orienten aquesta política social i que es concreten en les respectives polítiques sectorials.

Defensa de la responsabilitat pública i garantia dels drets socials

Aquest principi significa la voluntat de fer front a les exigències socials i la defensa del sector públic com a motor de progrés i equitat. En el terreny local, aquesta voluntat política s'ha concretat en la transformació radical de molts serveis, que s'han desenvolupat i estructurat de manera que fessin possible el tan evocat pas de la beneficència i la caritat a l'exercici d'uns drets socials reglats i exigibles. En alguns casos, a més, aquest principi ha estat portat més enllà de la reglamentació jurídica: el 1985, per exemple, l'Ajuntament de Barcelona ja havia obert les seves xarxes de serveis socials, sanitaris i educatius a tots els immigrants estrangers, independentment de la seva situació legal en el país. La responsabilitat pública significa assegurar una òptima prestació de serveis públics, sigui quina sigui la seva forma de gestió. Des d'aquesta perspectiva, la concertació amb el sector privat i el sector no lucratiu no està pensada com una forma d'estalvi de recursos públics, sinó com un mecanisme per a generar nous recursos i noves energies. La perspectiva de drets socials obliga el propi municipi a estandarditzar i clarificar les seves pròpies prestacions, garantint que les

persones potencialment beneficiàries tinguin accés a la informació i a la prestació.

Igualtat d'oportunitats i bel.ligerància contra les discriminacions

L'exclusió social ve definida com un procés no solament econòmic —falta de recursos— sinó que es caracteritza també per elements de discriminació o marginació basats en factors com el sexe, l'edat, la condició o l'origen.

La igualtat d'oportunitats té, en la seva vessant econòmica, traducció en molts recursos i programes socials municipals, en una doble direcció: per una banda, perquè l'existència de serveis universals és la millor garantia d'igualtat d'oportunitats (accés a l'educació o a la salut) i, per altra banda, per l'oferta de mecanismes correctors en funció de la renda (beques, subvencions a famílies, condicions d'accés a serveis socials com la targeta rosa, alarma telefònica, etc.). Promoure la igualtat d'oportunitats, malgrat tot, va més enllà d'aquesta vessant econòmica i la principal estratègia política a Barcelona també té dues direccions complementàries: en primer lloc, la normalització dels serveis, l'objectiu del qual és integrar totes les persones i grups en els serveis d'equipaments ordinaris, cosa que significa adaptar-los a tota la població (adaptar els transports públics a les persones amb disminució, adequar el sistema educatiu per integrar els fills dels immigrants estrangers, etc.) i, en segon

lloc, la posada en marxa de mecanismes de promoció positiva quan això sigui considerat necessari. La promoció o acció positiva és un mecanisme útil quan no es pot assegurar la plena integració de forma automàtica (pensem, per exemple, en les quotes d'inserció laboral per a persones amb disminucions).

Reducció de les desigualtats socials i els desequilibris territorials

El paper del municipi és clarament subsidiari de les grans xarxes de protecció social que ajuden a corregir desigualtats, però no es pot menysprear l'alta capacitat redistributiva que tenen alguns programes socials locals. Aquestes desigualtats tenen una traducció territorial. Com hem dit, Barcelona també té, com totes les ciutats i espais urbans, la seva geografia de la desigualtat. Els indicadors socials, els indicadors de la renda o d'ocupació ens informen d'una desigual distribució de la renda i de la riquesa. En aquest sentit, l'instrument més poderós del municipi és el pressupost municipal en la seva globalitat i la seva capacitat redistribidora i compensatòria, si s'utilitza no solament segons la demografia sinó segons els indicadors socials. El pressupost descentralitzat en matèria de serveis personals representa 13.625 ptes. per habitant a Ciutat Vella enfront de les 2.974 ptes. a Sarrià-Sant Gervasi, per exemple (Pressupost 1996). De la mateixa manera, el pressupost inversor és un instrument bàsic de reequilibri territorial.

Participació de la població com a agent de canvi

Aquest és un principi igualment polític, que va més enllà de les consideracions conjunturals. Una política social que vol tenir un impacte realment transformador de la realitat ha de considerar la població com a un agent de canvi d'aquesta realitat. Una política progressista no pot considerar només els ciutadans com a consumidors de serveis, sinó que els ha de considerar com a protagonistes d'aquests, afavorint l'autonomia personal i la autoorganització col·lectiva que permet la resolució de problemes i la millora de la qualitat de vida.⁴

Principals polítiques socials

El desenvolupament de les polítiques de serveis personals ha pivotat sobre el fort nucli que conformen les polítiques sectorials: en primer lloc, els serveis socials, l'educació i la salut pública i, en un segon nivell, la política cultural i els esports. Aquesta lògica sectorial està molt arrelada en l'administració pública, per motius obvis de producció de serveis, per l'especialització de cada sector i per la seva diferent cronologia.

Els serveis socials

Els serveis socials van experimentar, el 1979, un canvi radical, ja que amb la restauració democràtica passaren a desenvolupar-se com a drets de les persones, superant així la concèpció benèfi-

ca i assistencial de l'anterior període. La Llei catalana de serveis socials de 1985 vindria a confirmar aquest canvi que ja s'ha produït en els municipis i significaria un principi d'ordenació d'aquest sistema. D'acord amb aquest marc, els municipis s'han centrat en l'atenció primària, que inclou tant l'atenció social polivalent (atenció social individual i familiar, atenció jurídica, detecció i prevenció de l'absentisme escolar, atenció a la infància i adolescència en risc, etc.), així com l'atenció social domiciliària, una bateria de serveis de gran importància per a la gent gran —principalment sense recursos suficients i que viuen sols— i per a les persones amb disminucions, que inclou l'ajuda domiciliària, les alarmes telefòniques, la neteja o servei de menjars o la millora d'habitatges. L'atenció primària inclou, a més, els programes d'urgències i emergències socials i els programes d'inserció per a persones indigents i sense sostre. L'atenció als sectors més marginats de la societat és una prioritat creixent i un factor de legitimització del conjunt de la xarxa de serveis personals.

Creiem que es pot afirmar que el desenvolupament dels serveis socials a Barcelona ha estat una contribució important a la consolidació d'aquest sistema de protecció social; el més jove, menys conegut i menys reconegut també de les polítiques socials. En el terreny de l'atenció primària, responsabilitat principal de l'Ajuntament, s'ha creat una xarxa de 32 centres de serveis socials, que asseguren la visibilitat i proximitat del siste-

ma, i atenen una mitjana anual de 60.000 persones. La creació de la Renda Mínima d'Inserció, juntament amb el desenvolupament normatiu i conceptual, la informatització de l'atenció als usuaris i la dotació i formació d'una plantilla professional, han contribuït a consolidar i legitimar la funció dels serveis socials en un context de forta pressió social. La xarxa d'atenció primària es completa amb una oficina permanent d'atenció i urgències —oberta 24 hores al dia els 365 dies de l'any—, amb un centre d'acollida per a les persones sense sostre i amb diferents programes de promoció social (centres infantils, casals de joves, centres de gent gran, etc.). L'atenció especialitzada fou assumida també en gran mesura per l'Ajuntament, i s'hi inclouen la xarxa de 4 residències per a persones grans, els centres d'atenció i urgències, etc.

L'educació

En el terreny educatiu, la ciutat de Barcelona té una llarga tradició i un gran patrimoni pedagògic. Des de l'any 1857, l'Ajuntament ha exercit un paper de promotor d'una educació de qualitat i de l'accés dels ciutadans a l'escolarització, com també d'impulsor de la renovació pedagògica. Les competències d'administració educativa corresponen al Govern autònom, però a Barcelona aquesta tradició històrica comporta l'existència d'una xarxa de 82 centres

4. Vintró, Eulàlia. *Els principals reptes socials a Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, 1991.

municipals (escoles bressol, escoles primàries, instituts...) que complementa la xarxa d'escoles públiques. L'Ajuntament executa les competències que li són pròpies (manteniment i conservació de les instal·lacions escolars, vigilància de l'escolarització obligatòria, etc.). Una d'aquestes funcions és la representació municipal als consells escolars, òrgans de gestió democràtica dels centres, en els quals participen els estaments de professors, pares i alumnes. Una àmplia xarxa de serveis complementaris —biblioteques, serveis de documentació, centres pedagògics i de recursos— contribueixen a millorar la qualitat educativa de la ciutat i la formació dels cossos docents. Malgrat tot, l'escola pública en el seu conjunt continua tenint menys pes a Barcelona que l'escola privada. L'esforç principal en aquests moments se centra precisament a reforçar la quantitat i qualitat de l'oferta pública, incrementant el seu pes relatiu, a través de cessió de solars per a la construcció de nous centres educatius, l'aplicació del mapa escolar i el seguiment dels processos de matriculació.

La salut pública

L'actuació municipal en matèria de salut pública té, com en el terreny educatiu, una llarga tradició a la ciutat. Fa cinc anys se celebrava el centenari de l'Institut Pràctic d'Higiene, l'actual Institut Municipal de la Salut. A l'actualitat, l'Ajuntament de Barcelona treballa per millorar la salut dels ciutadans i per

construir una ciutat saludable, d'acord amb les orientacions de l'Organització Mundial de la Salut (OMS), centrant-se per tant en aquells aspectes més relacionats amb la salut pública, la prevenció i la promoció d'hàbits saludables. Per una part, la promoció de la salut que desenvolupa l'Institut Municipal de Salut Pública inclou els programes de prevenció (plans de vacunació, revisions escolars, control de les malalties infeccioses), la millora de la salut laboral a Barcelona, el control de la població animal i la desratització i higienització dels espais públics. Un apartat de gran transcendència és el coneixement i seguiment de l'estat de salut, a través de l'Enquesta de salut, el Servei d'Informació Sanitària i el Servei de Vigilància Epidemiològica, que controla la sida, la tuberculosi i les toxiinfeccions alimentàries.

Per altra banda, el 1983 es va crear l'Institut Municipal d'Assistència Sanitària, que agrupa el conjunt de serveis d'assistència sanitària de Barcelona, amb una xarxa de dos hospitals municipals, un centre geriàtric, un institut psiquiàtric, un centre d'urgències, sis centres d'orientació i planificació familiar, un centre d'assistència primària en salut mental i quatre centres d'investigació i docència.

Els últims anys, la lluita contra les drogodependències ha estat un capítol destacat de l'acció municipal. El 1987 es va crear el Pla d'acció social sobre les drogodependències, que treballa en una triple direcció: prevenció, atenció i repressió-dissuasió. La prevenció es rea-

litza a escala escolar i comunitària; l'assistència ofereix programes de tractament i recursos de reinserció social a les persones que volen abandonar el consum de drogues. Aquest Pla és un dels exemples més emblemàtics del model de planificació integrada i acció coordinada de diversos serveis municipals. El consens polític, institucional i ciutadà que hi ha al seu voltant ha permès resultats positius i la posada en marxa de programes innovadors i avançats, com és el subministrament de metadona com a part del tractament de desintoxicació. Des del Pla es gestiona una xarxa de sis centres d'atenció i seguiment en matèria de drogodependències, distribuïts per a la ciutat.

L'esport

L'esport és una de les activitats bàsiques avui a Barcelona. L'actuació municipal, a través de l'Àrea d'Esports, l'impacte social dels Jocs Olímpics i una vinculació creixent entre la pràctica esportiva i la millora de l'estat de salut i la qualitat de vida han consolidat aquesta política sectorial de gran incidència ciutadana. Històricament, Barcelona ha tingut un gran teixit associatiu d'entitats i clubs esportius que han fomentat l'esport com a activitat física i cultural. En els últims quinze anys, l'Ajuntament ha desenvolupat una política esportiva que ha permès un canvi espectacular a través de tres línies d'actuació:

a) La creació d'una àmplia xarxa d'instal·lacions esportives municipals,

un procés iniciat a principi de la dècada dels vuitanta, però que va rebre un fort impuls amb el projecte olímpic Barcelona'92. Sens dubte, al costat de les millores de les xarxes viàries i de comunicació i l'obertura de la ciutat al mar, aquesta xarxa d'instal·lacions és un dels patrimonis més importants creats al voltant dels Jocs Olímpics. Estem parlant de 144 infraestructures esportives que acullen 367 equipaments diferents (pistes poliesportives, pavellons, piscines, camps de futbol, tennis, etc.), que faciliten l'accés a la pràctica esportiva a tots els barris de la ciutat, una xarxa pública que és utilitzada anualment per 366.000 usuaris.

b) La promoció de l'esport per a tothom, mitjançant l'organització de grans manifestacions esportives en el terreny popular (Festa de la Bicicleta, curses populars, curses de patins, etc.), que s'han convertit en esdeveniments ciutadans i han propiciat una ocupació cívica de l'espai urbà; la promoció de l'esport escolar; l'organització de competicions internacionals; la creació de programes d'esport per a la gent gran; l'adaptació de programes i instal·lacions per a persones amb disminucions; la difusió informativa, etc.

c) La promoció i la col·laboració amb els més de 1.200 entitats i clubs esportius existents a la ciutat. Aquesta política de cooperació entre el sector públic i el privat es concreta en la participació de les entitats, en la gestió de moltes instal·lacions municipals, en una línia de subvencions econòmiques de caràcter anual i en l'existència d'un Consell

Municipal d'Esports en el qual participa l'Ajuntament i el conjunt de les federacions i entitats esportives.

La cultura

La política cultural de l'Ajuntament té com a objectius generals assegurar la conservació i l'ús col·lectiu del patrimoni, promoure la creativitat, la pluralitat i la llibertat dels creadors i dels usuaris, promoure la participació cultural i animar i fomentar el consum cultural. Es tracta d'una concepció àmplia de la cultura, entesa com un element bàsic del benestar dels ciutadans.⁵ De nou aquí és necessari subratllar el paper especial de Barcelona com a capital de Catalunya, el seu caràcter emblemàtic, el patrimoni artístic i arquitectònic i la vitalitat de la societat civil, per situar el context de l'actuació municipal. Les funcions de capitalitat, juntament amb al desenvolupament de nombroses iniciatives culturals promogudes per fundacions i entitats de la ciutat, expliquen en part l'existència d'una xarxa de 21 museus (municipals o amb participació municipal) que promouen la difusió i la democratització cultural. El ventall de l'acció municipal va des de les grans infraestructures (Liceu, MNAC, MACBA, Auditori...) cada cop més consorciades amb d'altres administracions, fins a una xarxa de 32 centres cívics com a espais principalment de promoció cultural i participació social o una xarxa de 31 biblioteques populars. És evident que aquestes actuacions de caràcter més descentralitzat

(centres cívics, biblioteques, festes de barri, etc.) són les que s'incorporen al concepte i realitat dels serveis personals i participen més dels principis d'una política social.

L'anàlisi de les funcions comunes d'aquestes polítiques sectorials, encara que desenvolupades de forma independent, permet una agrupació de tres grans polítiques funcionals —l'atenció, la promoció i la prevenció— que constitueixen el corpus dels serveis personals:

Les polítiques d'atenció social

Són aquelles que tenen per objectiu prioritari la inserció social, la integració de persones excloses o en risc de ser-ho i que actuen de forma pal·liativa més sobre els efectes que sobre les causes. Es tradueixen principalment en serveis de caràcter individual, adreçats a millorar determinades condicions de vida i que tenen un impacte directe i mesurable sobre els ciutadans. El seu nucli es concentra en els serveis socials i en alguns serveis de salut pública, especialment l'atenció i inserció de persones drogodependents.

Les polítiques de promoció

Es tracta d'un espai on s'han consolidat els serveis personals locals i des del qual aporten i contribueixen amb valor

5. Mascarell, Ferran. "Els ciutadans de Barcelona i la capitalitat de la cultura catalana". *La Municipal*, octubre 1990.

afegit als esquemes generals de benestar social. Promouen el desenvolupament personal en una dimensió comunitària i les seves arrels s'uneixen a diverses fonts aparentment dissemblants, però que conflueixen en aquest espai de democràcia social. L'animació sociocultural, la promoció de la salut, l'educació permanent o els moviments de renovació pedagògica, el treball comunitari, la promoció esportiva, la democratització cultural o la promoció de la salut són orientacions que comparteixen un substracte comú molt potent que cristalitza en l'entorn urbà: la recerca de noves formes participatives, la implicació personal en el propi desenvolupament o el treball col·lectiu en la millora de la comunitat. La majoria de programes esportius, els equipaments de participació, els programes de difusió cultural, les activitats pedagògiques, les escoles d'adults, la promoció de la salut i alguns programes de promoció social (turisme social per a persones grans, joves, etc.) configuren aquest espai on convergeixen el desenvolupament personal i la convivència urbana.

Les polítiques de prevenció

Encara que directament relacionades amb les polítiques de promoció, la prevenció ocupa un lloc propi en l'acció social. La seva funció és actuar més sobre les causes que sobre els efectes i es caracteritza, per tant, per la seva capacitat d'anticipació a l'aparició o generalització dels problemes socials.

Les polítiques de prevenció tenen el seu nucli en les accions d'informació, comunicació i assessorament. La seva acció s'ha concentrat en els programes de salut pública: acció contra les drogodependències en escoles, barris, empreses, com també programes de vacunació i similars, sense oblidar la importància de la pròpia vigilància epidemiològica. Però també des d'altres serveis s'han desenvolupat programes d'alt contingut preventiu, com els equips d'atenció a la infància i adolescència en risc, el control de l'absentisme escolar, o la prevenció i detecció precoç de disminucions, per citar exemples de naturalesa ben diferent. Interessa assenyalar, des d'una anàlisi de polítiques públiques, la permanent tensió entre el que és urgent i el que és important: el que és urgent sol ser l'atenció a un problema social agut d'un individu o grup (drogodependències, persones sense sostre, dones maltractades, adolescents sense escolaritzar) i el que és important acostuma a ser destinar recursos que, malgrat el seu caràcter aparentment atemporal i de resultats incerts, té un fort impacte sobre la qualitat de vida a mig termini, i que, des del punt de vista econòmic, acostumen a ser els més eficients.

El marc organitzatiu dels serveis personals

Un dels problemes clàssics en l'anàlisi política és delimitar que s'entén per política social o per benestar social. Les dife-

rents polítiques sectorials que acabem de detallar són, sens dubte, una part important de la política social, però no ho són de la mateixa manera ni s'hi troben totes. A l'Ajuntament de Barcelona s'ha consolidat una concepció àmplia que integra diverses polítiques sectorials. Aquest procés d'integració respon a dues raons de naturalesa ben diferent, però que s'han donat simultàniament i complementàriament en la nostra ciutat: una motivació basada en judicis polítics i tècnics, i una motivació basada en criteris organitzatius.

En el primer cas, les raons polítiques i tècniques que defensen una integració àmplia de les polítiques socials es basen en el convenciment que aquesta integració és una resposta positiva i necessària a la interdependència dels problemes i els reptes socials. La realitat s'encarrega de demostrar la validesa d'aquest supòsit: les taxes de fracàs escolar, de mortalitat, d'atur o els nivells de renda, per posar alguns exemples, es correlacionen directament. Hi ha raons tècniques, per tant, que sustenten que una millor coordinació entre les diferents xarxes de serveis sanitaris, educatius, socials, repercuteixen en un major impacte i eficàcia sobre les condicions de vida de la població. Però existeix, a més, criteris polítics que expressen visions diferents sobre la pròpia política social. Existeix una visió reduccionista de la política social —que ha guanyat terreny amb el discurs neoliberal— segons la qual aquesta ha de centrar-se en les accions adreçades a

pal·liar la pobresa i atendre als sectors exclosos. Enfront d'aquesta visió, entendre la política social com el conjunt de polítiques i recursos respon al desig d'intervenir per millorar la qualitat de vida de la població, de reduir desigualtats en tots els terrenys i, en aquest marc, combatre la pobresa i l'exclusió social.

En aquest context, els serveis personals s'han d'entendre com el conjunt de serveis, prestacions, accions i regulacions —ja siguin econòmiques, normatives, sancionadores, etc.— que desenvolupen els objectius i principis de la política social i els seus polítiques sectorials. El concepte de serveis personals, malgrat la seva ambigüïtat descriptiva, té una gran capacitat per donar sentit i operativitat a aquest conjunt de polítiques heterogènies, però que són interdependents i tenen un comú denominador: accions públiques orientades a la millora de la qualitat de vida, atenent les necessitats socials i promovent el desenvolupament de les persones.

Les raons organitzatives —inherents a la teoria de l'organització i com a tals no específiques del sector social— juguen també un destacat paper en aquest procés d'integració. Actualment, la tendència general va cap a estructurar el Govern i la gestió local en quatre o cinc grans divisions operatives. En el cas de Barcelona, per exemple, s'ha passat d'una estructura central de més de 20 àrees amb capacitat políticotècnica a una estructura executiva en cinc grans sectors: urbanisme, via pública, mante-

niment i serveis, serveis personals i serveis centrals. Aquest procés d'integració global i d'agrupació de grans àrees operatives respon als principis de la teoria d'organització (simplificació d'estructures, aplanament de les piràmides directives, etc.).

És interessant observar com la confluència d'ambdues tendències —les polítiques i les organitzatives— permet millorar l'anàlisi global de la realitat social, oferir respostes i actuacions coordinades, racionalitzar recursos, generar sinergies i perseguir una major coherència en els resultats.

Ambdues tendències combinades han donat com a resultat un procés evolutiu de gran vitalitat que ha evolucionat des de la fragmentació dels primers anys de la democràcia local fins a un nivell avançat d'integració política i gerencial. Aquest procés d'integració s'ha desenvolupat de forma paral·lela en l'àmbit polític, en el terreny de la gerència, en l'àmbit territorial, en l'espai participatiu i en el desenvolupament de noves polítiques transversals.

Direcció política

Durant el període 1987-1991 es consolida l'Àmbit de Benestar Social que agrupa els responsables polítics de les àrees de Serveis Socials, Salut Pública, Esports, Joventut i Educació, i es converteix en una primera estructura d'integració executiva. La Comissió de Benestar Social reunia, a més, els regidors amb responsabilitat sobre altres

àrees de política social (Cultura, Habitatge, Ocupació, Prevenció). Aquesta comissió, sense caràcter executiu, suposava malgrat tot un avenç en la consideració àmplia i global de la política social, i exercia funcions d'anàlisi, coordinació i seguiment.

Integració gerencial

La constitució, el 1995, del Sector de Serveis Personals suposava un altre avenç en aquest procés d'integració, agrupant les direccions de Serveis Socials, Esports, i els Instituts de Cultura, Educació, Salut Pública i Persones amb disminució. Amb intensitat diferent, el Sector va més enllà d'una simple coordinació i suposava la integració executiva de les funcions de planificació de serveis i inversions, gestió de recursos humans i econòmics i control de producció, entre d'altres. La Gerència del Sector de Serveis Personals permet, a més, desenvolupar instruments comuns de planificació i gestió que cohesionen i permeten projectar amb més pes els serveis personals en el conjunt de l'organització municipal. Entre els esmentats instruments figuren el Catàleg unificat de serveis i prestacions, el Mapa d'equipaments socials de Barcelona, el Sistema d'indicadors socials, la revista d'estudis socials *Barcelona Societat* o els programes de formació. Aquests dispositius afavoreixen la interacció dels diferents serveis, la planificació conjunta i la construcció d'una cultura organitzativa comuna.

Els serveis personals als districtes

De fet, la descentralització político-administrativa, iniciada també el 1985, provocaria la primera fase d'integració real. En aquest cas, el factor organitzatiu seria decisiu: els serveis descentralitzats als districtes van agrupar-se en tres grans divisions, i una d'aquestes era la de Serveis Personals, que englobava els serveis descentralitzats en matèria de serveis socials, salut pública, joventut, esports i educació. Aquesta compactació de serveis ja no era una simple coordinació, sinó que suposava l'agrupació, sota una única estructura de comandament, de la gestió de serveis descentralitzats. Aquesta fase va suscitar un gran debat professional i ha suposat una de les experiències més enriquidores de l'acció social municipal, a més de deixar com a llegat el propi concepte de serveis personals, el qual s'ha creat un espai propi en l'univers politicoorganitzatiu municipal.

El Consell Municipal de Benestar Social

La creació, el 1988, d'aquest òrgan de participació vindria a reforçar i consolidar directament el procés d'integració de les polítiques sectorials. Per la seva àmplia composició (entitats socials, sindicats, universitats, fiscalia, etc.), pels seus objectius, entre els quals destacava contribuir a la creació d'una cultura del benestar a la ciutat de Barcelona, i pels seus resultats, aquest Consell ha estat un interlocutor global de la política social.

Els plans de sectors de la població

El 1985 el Consell Plenari aprovava el Projecte jove de Barcelona, una de les experiències pioneres del treball integral. Es tractava d'articular, a partir d'un diagnòstic global i un ampli procés participatiu, polítiques públiques que creuessin horitzontalment tota l'organització municipal per impactar sobre la realitat juvenil a partir de l'educació, la promoció de la salut, la cultura, el temps lliure, etc. Aquest model contribuiria poderosament al procés de coordinació, comunicació i integració de les diferents polítiques sectorials. La fragmentació de l'estructura social va prenent força en les dinàmiques urbanes. La lògica estrictament sectorial es demostra insuficient per donar respostes adequades i establir prioritats racionals respecte a les necessitats i característiques que expressen diversos grups de població. En alguns casos, els nous moviments socials tenen una forta identitat corporativa i de grup (les dones, les persones grans, els joves, les persones amb disminucions) i, en d'altres, les característiques d'un sector de població el fan creditor d'una planificació específica (la infància, els immigrants estrangers i refugiats). Aquesta dinàmica coincideix amb un objectiu clau de la modernització dels serveis públics: l'orientació cap als ciutadans i la identificació de l'usuari dels serveis. Tenir present aquesta variable de població suposa invertir la piràmide i no pensar en la nostra actuació només segons l'organització, sinó dels seus destinataris.

Actualment l'Ajuntament de Barcelona disposa, a més del Projecte jove, del Pla per a la gent gran, el Pla d'infància, el Pla per a les dones i el Pla per a la interculturalitat. La metodologia és similar en els aspectes claus: diagnòstic global, elements i pautes de planificació per al conjunt dels serveis municipals, instruments de coordinació tècnica i mecanismes d'avaluació. Aquests plans es converteixen en elements d'integració, ja que transcendeixen l'àmbit d'una única política sectorial —tradicionalment els serveis socials— i encoratgen una coordinació efectiva de totes les àrees municipals.

Com veiem, existeixen instruments i realitats tangibles que han anat afavorint aquest procés d'integració de les polítiques socials. Parlem, malgrat tot, de procés perquè el grau d'integració pot ser encara més ampli (habitatge o promoció econòmica, per exemple) o també més reduït, segons les opcions politicoorganitzatives que es consideren en cada moment. Així mateix, el punt de més gran interès per al debat actual és, segons el nostre parer, com es combina la necessària especificitat dels serveis amb l'agregació global. És a dir, cada xarxa de serveis (educatius, sanitaris, socials) incorpora i desenvolupa graus d'especificitat i d'especialització que són altament positius i necessaris per al progrés social. Mantenir i millorar aquest grau d'especialització al mateix temps que s'integren polítiques sectorials pot semblar contradictori i, com a

mínim, pot generar disfuncions i contradiccions que és necessari resoldre. Creiem que el punt d'equilibri desitjable radica a integrar aquelles funcions que aporten un valor afegit, com ara els sistemes d'informació, els criteris de gestió econòmica i de personal, la planificació estratègica, els mètodes de producció de serveis, la comunicació i la marca conjunta. Aquest grau d'integració ha de permetre el desenvolupament sectorial i una descentralització operativa de les xarxes sectorials, però integrades en un conjunt.

Participació i concertació amb el teixit social

La principal contribució del govern local a la noció mateixa de governabilitat no és, segurament, la de ser una organització prestadora de serveis —funció que comparteix amb altres administracions— sinó el fet d'incorporar, per raó de la seva proximitat i de la seva dimensió, mecanismes de participació, diàleg i concertació amb la ciutadania. A més, la història recent del municipalisme a Espanya, per efecte dels quaranta anys de dictadura, ha incorporat amb força la dimensió de democràcia participativa en la pròpia acció de govern.

L'Ajuntament de Barcelona ha acumulat un patrimoni important en aquest terreny. L'any 1985 es van aprovar les Normes reguladores de la participació ciutadana, un reglament innovador i pioner, en molts aspectes, a l'Estat espanyol. Les Normes regulen diversos

mecanismes de participació, des del dret d'informació o el dret de petició fins a les audiències públiques o els consells sectorials o territorials de participació. En aquest marc, els serveis personals han desenvolupat diversos mecanismes de participació i s'han explorat noves vies, amb la voluntat de crear un nou model de relacions entre l'administració local i els moviments socials, entitats i grups.

Darrera d'aquesta política hi ha un reconeixement i una acceptació de l'important paper que juguen les entitats en el benestar social. Un paper que es concreta en funcions tan vitals com són la detecció de noves necessitats, la defensa de sectors poc atesos, la denúncia, reivindicació i pressió sobre els poders públics, la prestació de serveis propis i innovadors, i la capacitat de mobilitzar energies i recursos cívics. A Barcelona la xarxa associativa és un element constituït de la ciutat, però és també un element definidor del nivell de cohesió social de la ciutat. Es calcula que més de vuit mil entitats socials, de voluntariat, culturals, grups de dones, clubs esportius, associacions d'ajuda mútua, entitats juvenils i infantils, associacions de persones grans i un llarg etcètera produeixen serveis i un entramat de relacions que són part insubstituïble de la qualitat de vida de la ciutat.

Així mateix, convé no oblidar que la participació ha de tenir també una vessant personal i individual. En el cas de Barcelona, és necessari fer esment dels drets individuals previstos a les Normes

esmentades (drets d'informació, de petició), com també alguns processos electorals que descansen sobre el sufragi personal (especialment els dels consells escolars i el d'eleccions a la junta de l'Institut Municipal de Disminuïts) o possibilitats de participació en la gestió d'alguns equipaments com a soci o membre d'aquests (són els casos de les instal·lacions esportives o els casals de persones grans). La participació dels ciutadans com a usuaris ha de ser, sens dubte, millorada encara en molts serveis, garantint per exemple mecanismes àgils de queixa.

L'experiència participativa col·lectiva a Barcelona ha passat per diverses etapes, acumulatives en el sentit que incorporen cada vegada més mecanismes i àmbits de participació que no anulen els anteriors, i que van des del suport genèric a l'associacionisme fins a la participació en la presa de decisions.

Suport a l'associacionisme

Com a expressió de la ciutadania organitzada, s'ha concretat en transferències importants de recursos econòmics a les entitats. L'any 1996, per exemple, s'han establert convenis i subvencions amb entitats de la ciutat que suposen una transferència al sector no lucratiu de quasi mil milions de pessetes. Una actuació integradora del Sector de Serveis Personals ha estat, precisament, unificar en una única normativa pública els criteris i procediments per atorgar sub-

vencions en el terreny dels serveis socials, de l'esport, la salut pública, la joventut, tant a escala central com territorial. Aquest suport s'ha ampliat amb l'edició periòdica de guies d'entitats per promoure a escala ciutadana la funció social del fet associatiu, la realització de campanyes conjuntes de promoció del voluntariat o la creació, l'any 1994, de l'Agència municipal de serveis a les associacions. L'impacte d'aquests recursos econòmics i materials és evident en la millora de la capacitat organitzativa de les associacions, en la millora de la seva gestió, infraestructura i recursos formatius.

Cooperació en la prestació de serveis d'interès general o d'interès cívic

En els últims anys, molts serveis inicialment de gestió directa han incorporat fórmules cooperatives amb les associacions, buscant el benefici de l'especialització sectorial o territorial i la suma d'energies i recursos, i evitant, al mateix temps, que l'Ajuntament es convertís en un competidor de les associacions en terrenys en les quals aquestes tenen un reconegut prestigi. La gestió de les vacances per a nens i joves per part d'entitats juvenils, la cooperació en la gestió d'alguns centres cívics amb les entitats del propi barri o districte, les possibilitats que ofereix el Reglament de gestió d'instal·lacions esportives són algunes de les experiències que il·lustren aquest esperit.

Participació i la consulta a les associacions en el disseny de la política municipal

La creació de consells consultius i de participació ha estat la concreció bàsica de mecanismes estables de diàleg i de participació entre el teixit associatiu i l'Administració local. Els últims anys, s'han constituït i desenvolupat satisfactòriament el Consell Assessor de la Gent Gran, el Consell de Dones de Barcelona, el Consell de Salut Laboral, el Consell Municipal d'Esports, el Consell Municipal d'Associacions de Voluntariat i el Consell Econòmic i Social. Tots tenen característiques comunes: són llocs de trobada entre associacions i Consistori, es reuneixen periòdicament i, encara que no tenen poder formal de decisió, tenen una influència real sobre la vida municipal. El Consell Escolar Municipal, creat d'acord amb la legislació vigent, completa aquest mapa de consells de participació dels quals el Consell Municipal de Benestar Social és una de les màximes expressions.

Participació en la presa de decisions.

El model participatiu de govern municipal s'ha ampliat en els últims anys a mesura que es consoliden els consells i es confirmaven els beneficis que suposa el consens social. Així, s'han donat experiències noves que van més enllà de la consulta, i que han fet possible que entitats i agents socials i econòmics tinguessin una corresponsabilitat i una par-

ticipació directa en certes esferes de l'acció municipal. És possible que el primer exemple sigui el Projecte jove de Barcelona, que fou elaborat per l'Ajuntament de Barcelona l'any 1985 amb la corresponsabilitat del Consell de la Joventut de Barcelona, que representa les entitats juvenils organitzades de la ciutat. Es tractava d'aprovar el pla director de la política de joventut i de fer-ho amb els propis joves. Aquesta mateixa filosofia va ser la que va inspirar el Pla integral de desenvolupament dels serveis socials, elaborat l'any 1995 per l'Ajuntament de Barcelona, i més de 130 entitats socials amb la finalitat de marcar objectius estratègics per al futur que comprometen per igual totes les entitats signants.

Algunes tendències del futur

La política social i, en concret, els serveis personals afronten un doble repte que es manifestarà amb més intensitat en el futur immediat. Per una banda, un escenari pressupostari i econòmic de contenció. Els recursos públics no creixeran de la mateixa forma ni al mateix ritme que en la dècada dels anys 80. Per altra banda, els processos de dualització i d'exclusió que afecten determinats sectors augmentaran les demandes i exigències socials, així com el canvi en les estructures demogràfiques i familiars pressionan per augmentar les despeses socials en sanitat i altres serveis socials. En definitiva, una equació coneguda: augment de les demandes i reducció o contenció dels recursos. En aquest con-

text s'inscriu la crítica ideològica a l'Estat de benestar, alimentada des de molts diversos interessos.

L'àmbit local no escapa a aquesta dinàmica i els serveis personals han de preparar-se per consolidar la seva legitimitat, augmentar la rendibilitat dels recursos i millorar l'impacte de les actuacions. Un terreny en el qual la política i la gestió han de caminar juntes per aconseguir aquest difícil equilibri que és combinar l'eficiència econòmica amb la rendibilitat social. Les reflexions que segueixen pretenen aportar propostes per avançar en aquest escenari de futur que ja és present.

Millorar el marc competencial

Les administracions públiques tenen un ampli marge de maniobra per millorar els seus resultats, clarificant els nivells d'actuació respectius, evitant duplicitats i garantint una correcta coordinació de les seves accions. El projecte de Carta Municipal de Barcelona és una bona oportunitat per avançar en aquests objectius que el sentit comú considera racionals i inexcusables. La Carta hauria de ser, també en el terreny social, una possibilitat per descentralitzar a escala local més programes i serveis, especialment en aquells casos en els quals l'experiència demostra una major rendibilitat social, per proximitat i flexibilitat. La via de la delegació de competències, prevista pel nostre marc jurídic, hauria d'utilitzar-se amb més generositat. Pensi's que en l'actualitat, de més de 100 serveis

municipals Barcelona només n'exerceix un per delegació, els Equip d'Atenció a la infància i Adolescència (EAlA). Opinem que la creació de consorcis o ens similars pot ser un bon mecanisme en alguns casos, però en general hauria de tendir-se a simplificar els nivells d'actuació, atorgant a cada administració una responsabilitat clara en la seva gestió, sense perjudici que a través de la planificació i la reglamentació global es garanteixi la igualtat de drets en el seu territori, sigui autonòmic o estatal. A Barcelona, per exemple, seria molt més desitjable la delegació de competències de tota l'atenció primària de serveis socials en l'àmbit local, amb els traspassos dels equipaments locals residencials i d'atenció específica a l'administració autonòmica. Això repercutiria, immediatament, en una major rendibilitat dels recursos, en la desaparició d'una competència gens creativa i en la identificació d'una clara responsabilitat, ben diferent de l'actual jungla competencial que sembla diluir la responsabilitat. En qualsevol cas, l'objectiu és clar per difícil que sembli: aconseguir xarxes públiques úniques (educatives, socials, sanitàries), que comparteixin criteris d'accés i condicions de prestació.

Estructurar i simplificar l'oferta de serveis

En el fons es tracta d'establir noves prioritats i reordenar les actuacions, després d'un període de desenvolupament i creixement espectacular. Aquesta estruc-

turació de l'oferta ha de respondre a tres factors: en primer lloc, com hem dit, al marc competencial, centrant-se en aquelles funcions pròpies i obligatòries que la llei assenyalava en cada moment, sense perjudici que s'intenti, com hem dit, anar més enllà. En segon lloc, a les prioritats polítiques clarament establertes. Aquest és un exercici en el qual les formacions polítiques tenen una especial responsabilitat, ja que l'anàlisi dels programes electorals demostra que en el benestar social hi ha una tendència molt accentuada a oferir millores i cobertures generalistes molt allunyades de les possibilitats reals. El debat sobre la provisió de serveis no pot escapar, en el context que hem assenyalat, a la necessària presència dels costos: no hi ha serveis gratuïts per definició, sinó que hi ha accés gratuït a determinats serveis i en determinades condicions. En alguns casos, com ja s'està produint, la regulació de l'accés a les prestacions ha de determinar-se amb un rigor creixent, incorporant preus proporcionals a les rendes familiars i individuals, com a mecanisme estructurador de l'oferta, que prioritzi les poblacions diana de cada servei i que asseguri la redistribució dels recursos, alhora que informa del cost dels serveis. I, en tercer lloc, ha de basar-se en un bon coneixement de la realitat, és a dir, d'uns bons sistemes d'informació. Només amb bons instruments d'informació pot garantir-se una certa governabilitat en el mapa d'interessos contraposats, grups de pressió i demandes creixents que caracteritza la política social. En l'àmbit de la planifica-

ció, a més, hauran de combinar-se cada cop més les lògiques sectorials, les territorials i les dels sectors de població, en una estructura matricial.

Millorar la gestió dels serveis personals

Les experiències recents demostren que hi ha un marge d'actuació important en la millora de la gestió i la producció de serveis personals. Per una banda, dissenyant clarament els elements del procés de producció (servei, prestacions, destinataris, etc) i, per altra banda, utilitzant en cada cas les formes de gestió més adequades. La internalització quasi exclusiva que es donava en la gestió de serveis personals tendeix a diversificar-se i haurà de fer-ho més encara en el futur. La subcontractació de parts del procés de producció i gestió és una realitat satisfactòria en molts terrenys. A Barcelona, per exemple, una gran part de l'ajuda a domicili, dels programes de lluita contra la pobresa, així com la gestió d'instal·lacions esportives o equipaments de promoció social estan subcontractades i això no ha suposat, ben al contrari, ni pèrdua de qualitat ni d'intensitat en el servei ni en la seva naturalesa pública. En la gestió d'equipaments s'han realitzat algunes de les innovacions més significatives respecte a la implicació dels sectors associatius i del sector privat de la ciutat. Les instal·lacions esportives tenen una àmplia varietat de gestions (concessions, contractes de prestació de serveis, etc.) en les quals participen clubs i federacions

esportives, empreses i entitats ciutadanes. Els casals de joves i casals infantils es gestionen a través de contractes de serveis principalment amb entitats juvenils. I alguns centres cívics ja han iniciat interessants models de cogestió entre Ajuntament i entitats, més enllà de les fórmules de consells consultius que existeixen en tots ells. La gestió indirecta no és privatització i, per contra, ha de significar una major capacitat de control, de participació i de govern. L'aspecte crucial és establir amb claredat quines parts del procés poden subcontractar-se i quines no. Pensem que no poden ser externalitzades —a més d'aquelles que assenyalen l'ordenament jurídic com, per exemple, les que suposen exercici d'autoritat— la selecció de necessitats prioritàries, la decisió de creació d'un servei, l'assignació de recursos, l'establiment de les condicions d'accés als serveis, el control i l'avaluació d'aquests serveis. Per tant, el valor afegit de l'administració local se centra a garantir la provisió i l'accés al servei, mentre que la producció pròpiament dita és externalitzable d'acord amb aquestes pautes.

Qualitat i orientació dels serveis vers els ciutadans

Els conceptes sostrets de la gestió privada i de les noves teories del *public management* semblen comptar amb resistències en el terreny dels serveis personals. I, tot i així, no solament són aportacions positives al procés sinó que, en molts casos, formen part del ja

patrimoni del treball de molts professionals i treballadors socials. La política de lluita contra les drogodependències assenyalen prioritats clares que es basen en l'orientació vers els ciutadans (evitar la mort, assegurar un contacte amb els serveis públics, millorar la qualitat de vida de les persones afectades). La filosofia de manteniment de les persones grans a la seva llar o entorn habitual se sustenta principalment en la pròpia voluntat d'aquestes persones, independentment que suposi un menor cost econòmic, objectiu de qualsevol forma legítim. Es tracta de generalitzar en el conjunt de serveis personals els criteris de qualitat i d'organització al servei del client. Suprimir les llistes d'espera, oferir informació adequada, estar en disposició de prestar el servei requerit, atendre les demandes, són alguns dels elements que han de configurar aquest propòsit. Per descomptat, els serveis personals tenen les seves singularitats i, per això, poden aportar elements valuosos a aquesta cultura del servei públic. En el nostre camp, la qualitat i l'orientació vers el client es manifesten en una tendència creixent a anar a cercar els sectors diana, de les persones o grups exclosos, estructurant l'oferta i l'organització d'acord amb d'aquest objectiu. El bus-metadona, que es desplaça per la ciutat garantint diàriament als usuaris l'accés a aquest substitutiu, l'operació d'acolliment hivernal per la qual es mobilitzen els treballadors socials per informar i acollir les persones sense sostre que dormen al carrer, o les

accions per fer arribar als beneficiaris potencials de la renda mínima d'inserció aquest dret, són alguns exemples d'allò que volem dir.

Emmarcar la cooperació entre els sectors públic i privat en una perspectiva estratègica

És a dir, que suposi una visió a llarg termini del model de ciutat que es pretén aconseguir, de les funcions que han de cobrir les diferents institucions i entitats, i que suposi, com ja s'ha dit, un augment net tant dels recursos adreçats com de les energies mobilitzades. El ja esmentat Pla integral de desenvolupament dels serveis socials a Barcelona és un bon exemple d'aquesta planificació estratègica participada.

Integrar la política social en un projecte de ciutat

Els serveis personals i les polítiques sectorials no són l'únic instrument per a l'acció social municipal. Les polítiques urbanístiques, els plans de regeneració

urbana, el tractament fiscal i impositiu segons els nivells de renda, la promoció econòmica orientada a la creació de treball són alguns dels elements clau perquè el projecte de ciutat integri plenament la dimensió social que defensem i que té, per tant, un fort component polític i ideològic. En el desenvolupament del model de ciutat que Barcelona ha experimentat en aquestes últimes dues dècades creiem que es pot observar com la dimensió social ha estat incorporada amb força al procés de regeneració urbana i de reequilibri territorial, en tots els seus aspectes. La consolidació de grans departaments de serveis personals o macroàrees ha de servir a aquest propòsit i no al seu contrari, que seria el de limitar l'acció social a aquestes àrees.

Per concloure, hauríem de reconèixer que les polítiques socials a Barcelona i el desenvolupament d'un sòlid conjunt de serveis personals ha tingut i té un fort impacte sobre la cohesió social de la ciutat. Es tracta d'una contribució específica, descentralitzada i integradora al component social de l'Estat, complementant

les principals xarxes de protecció social. Tot i que la dinàmica dels propis serveis està orientada als problemes i necessitats socials —sovint els més urgents— els indicadors socioeconòmics de Barcelona (esperança de vida, nivells d'instrucció, distribució de la renda, seguretat ciutadana, participació cívica i altres) presenten una evolució favorable en els últims anys. Analitzar amb detall la relació de la política social amb la vitalitat de la ciutat, amb el seu dinamisme econòmic i cultural, amb el seu grau de cohesió i nivells de convivència, ens portarien a un altre article. Podem afirmar, malgrat tot, que els serveis personals, amb la seva combinació d'atenció social, promoció, prevenció i desenvolupament participatiu són a la base de molts canvis positius que succeeixen a la comunitat: la millora de la formació i instrucció de les persones, gaudir d'un entorn saludable, el desenvolupament cultural, els mecanismes de solidaritat. Per això mateix, són el potencial per enfrontar amb èxit els reptes anuals i futurs en l'àmbit urbà: la integració, la lluita contra l'atur o l'accés a l'habitatge.