



REVISIÓN por PARES  
EN MATERIA DE PROTECCIÓN  
E INCLUSIÓN SOCIALES  
2010

EL PROGRAMA PARA EL  
DESARROLLO DE PLANES  
LOCALES PARA LA INCLUSIÓN  
SOCIAL DE CATALUÑA

BARCELONA, 7-8 DE OCTUBRE 2010

**INFORME DE SÍNTESIS**



En nombre de la  
Comisión Europea  
Empleo, Asuntos Sociales  
e Inclusión



REVISIÓN POR PARES  
EN MATERIA DE PROTECCIÓN  
E INCLUSIÓN SOCIALES  
2010

EL PROGRAMA PARA EL  
DESARROLLO DE PLANES  
LOCALES PARA LA INCLUSIÓN  
SOCIAL DE CATALUÑA

JAN VRANKEN, CENTRO OASES – LAS DESIGUALDADES, LA  
POBREZA, LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA CIUDAD, UNIVERSIDAD DE  
AMBERES

BARCELONA, 7-8 DE OCTUBRE 2010

## INFORME DE SÍNTESIS



En nombre de la  
Comisión Europea  
Empleo, Asuntos Sociales  
e Inclusión



La presente publicación está financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007–2013). El programa está gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Fue creado para contribuir a que se alcancen los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales, como se establece en la Agenda Social, y, de este modo, contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en dichos ámbitos.

El Programa septenal está destinado a todas las partes interesadas que puedan contribuir a conformar una legislación y unas políticas sociales y de empleo adecuadas y efectivas en los veintisiete Estados miembros de la UE, los países de la AELC-EEE y los países candidatos y precandidatos a la adhesión a la UE.

La misión del programa PROGRESS es fortalecer la contribución de la UE para apoyar los compromisos y los esfuerzos de los Estados miembros por crear más y mejores empleos, así como para formar una sociedad más cohesiva. En este sentido, PROGRESS servirá para lograr los siguientes objetivos:

- ofrecer análisis y asesoramiento político sobre las áreas de actividad de PROGRESS;
- supervisar e informar sobre la aplicación de la legislación y las políticas comunitarias en las áreas de actividad de PROGRESS;
- promover la transferencia, el aprendizaje y el apoyo de políticas entre los Estados miembros en lo relativo a los objetivos y prioridades comunitarios; y
- divulgar los puntos de vista de las partes interesadas, así como de la sociedad en general

Para más información al respecto, consúltese:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=es>

Para más información sobre las Revisiones por Pares y la Evaluación de las políticas, así como para todos los documentos relevantes, véase:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o las posiciones de la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre son responsables del uso que pudiera hacerse de la información de esta publicación.

2011

PRINTED IN BELGIUM



---

## Contenido

Resumen	5
A. Contexto de la política en el ámbito europeo	7
B. Los Planes Locales para la Inclusión Social de Cataluña	16
C. Políticas y experiencias en los países pares	21
D. Debates en la reunión de la Revisión por Pares	32
Bibliografía	37





## Resumen

La Revisión por Pares celebrada en Barcelona (España) los días 7 y 8 de octubre de 2010 analizó “El Programa para el Desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social de Cataluña”. Los anfitriones fueron el Ministerio español de Sanidad y Política Social y el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS).

También evaluaron el programa y suministraron información sobre sus propios sistemas, además del país anfitrión, representantes gubernamentales y expertos de siete países pares: Bulgaria, la República Checa, Letonia, los Países Bajos, Noruega, Rumania y Serbia. Estuvieron también presentes la European Anti-Poverty Network (EAPN) y un representante de la Comisión Europea procedente de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Jan Vranken, de la Universidad de Amberes (Centro OASeS), actuó en calidad de experto en el tema.

En 2006, el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña introdujo un Programa para el Desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social basándose en los esfuerzos realizados anteriormente. El Plan para la Inclusión y la Cohesión Social en Cataluña (2006–2009) se desarrolló dentro de este marco. Establece unos objetivos estratégicos y operativos, entre los que se encuentra cómo aumentar los recursos.

El Programa para el Desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social es un programa interadministrativo cuyo objetivo es llevar a cabo planes locales. Desarrolla los principios rectores de la acción en el área de la inclusión social tal como se establece en el plan y es coordinado por el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS).

El Departamento de Acción Social y Ciudadanía, a través del ICASS, pone al servicio de las autoridades locales un conjunto de recursos para facilitar la coordinación estratégica de las acciones locales para la inclusión social i) diseñando Planes Locales para la Inclusión Social (PLIS) y ii) tomando las iniciativas necesarias para su eficaz desarrollo. Los PLIS se llevan a cabo a través de la administración local en coordinación con otros agentes locales; son una mezcla de proyectos existentes y nuevas iniciativas, pero el aspecto innovador es que están integrados en un marco común.



---

A finales de 2009, treinta y dos autoridades locales habían desarrollado planes y está previsto que en 2010 se sumen otras nueve; el objetivo es extenderlos a las 103 autoridades locales de Cataluña. Así pues, es necesario el compromiso de las administraciones para garantizar el desarrollo conceptual del plan, el liderazgo técnico y una subvención para garantizar su continuidad. El plan tiene que incluir cambios en la comprensión del fenómeno de la exclusión y en el desarrollo de nuevas formas de gobernanza (coordinación entre las organizaciones públicas y sociales y estrategias claras de participación).



## A. Contexto de la política en el ámbito europeo

Hay, al menos, dos temas intrincadamente conectados que son relevantes en el contexto de los PLIS catalanes en relación con el contexto de la política en el ámbito de la UE; muchos programas de desarrollo urbano ya centraban la atención en los aspectos espaciales/territoriales de la pobreza, pero ahora el centro de atención son los factores sociales. Esta tendencia ha sido impulsada por las investigaciones tanto sobre la dimensión espacial de los problemas sociales (la concentración de la pobreza y de la exclusión social en determinados barrios) como sobre el impacto social de las características espaciales. Esto último se refiere a temas como las limitadas oportunidades relacionadas con el lugar de residencia; lo que mejor se conoce es el modo en que la estigmatización del lugar de residencia (como los *banlieues* franceses) limita las oportunidades de educación y de empleo, especialmente de los jóvenes. En el ámbito de la UE, estas dimensiones siguen estando estrictamente compartimentadas en la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades y la Dirección General de Política Regional.

### El ámbito local

El contexto en el que los planes y los programas locales — sobre desarrollo urbano, sobre empleo, sobre inclusión social — han cobrado importancia en la elaboración de la política se caracteriza por una combinación de tendencias recientes y tendencias a largo plazo. Entre estas tendencias se encuentran los factores estructurales y políticos, especialmente la crisis fiscal del Estado (central), los efectos de la globalización, la creciente importancia del principio de subsidiariedad en el ámbito de la UE y la opinión de que las soluciones más eficaces de los problemas complejos pueden provenir de las políticas locales. Además, la reciente crisis económica y sus repercusiones (como el aumento del desempleo y de la pobreza) han acentuado la necesidad existente de resolver la exclusión social con programas locales.

La crisis fiscal del Estado ha reducido los medios del Estado central, especialmente en relación con la política social. Las competencias, pero raras veces los presupuestos, se han transferido al ámbito local y a la “sociedad de bienestar” (a las organizaciones benéficas privadas), especialmente en el caso de las iniciativas destinadas a las personas difícilmente accesibles por razones culturales y/o legales. En segundo lugar, la globalización ha provocado un desplazamiento del



poder del Estado nación al ámbito superior de los conglomerados supranacionales y al ámbito ‘inferior’ de las ciudades y las regiones (globales). El aumento de la importancia del principio de subsidiariedad en la legislación y los procedimientos de la UE ha proporcionado un marco ideológico para este fenómeno. Por último, se considera que el ámbito local es adecuado para abordar los problemas complejos; los enfoques inspirados en el modelo de gobernanza a menudo son más fáciles de desarrollar con éxito en el ámbito local. Un enfoque descentralizado tiene en cuenta las considerables diferencias regionales. Los mecanismos de gobernanza preferidos implican un poder compartido y una división del trabajo en el proceso de elaboración de la política, por medio de una interacción mayor entre las administraciones y la sociedad civil, así como por medio de la participación de otras organizaciones relevantes (incluidas a veces las organizaciones con fines de lucro).

Los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) tienen mucho en común con los PLIS de Cataluña; tienen un conjunto de proyectos en el ámbito local (la ciudad o el barrio) que se llevan a cabo siguiendo un calendario y las asociaciones con la participación de la comunidad son fundamentales. A pesar de su énfasis en las medidas físicas — la reconstrucción o la renovación de partes del parque de viviendas y la mejora del espacio público — o en objetivos sociales y económicos — como la reducción del desempleo — normalmente adoptan un ‘enfoque integrado’ con iniciativas físicas, sociales, económicas y culturales<sup>1</sup>. La primera generación de programas creados en el ámbito nacional o regional ha ido seguida de iniciativas explícitamente locales; entre éstas se encuentran el *Dublin City Development Plan* (2011–2017), “Liverpool 2024”, el “Plan general de rehabilitación del centro histórico de Oporto”, y el “*Aire métropolitaine lyonnaise*”. Los planes zonales para Friuli, Venecia y Giulia (Italia), las Redes Sociales Locales — Fama-licao (Portugal) y la Cooperativa de la Vall d’en Bas (España) son innovadoras iniciativas de desarrollo local y protección social (Estivill, 2008).

1 Una breve selección: El programa *New Deal for Communities* (NDC) de Inglaterra, que despegó en 1998 para un periodo previsto de diez años; el *Grootstedenbeleid* holandés (Política de Grandes Ciudades, 1994–2009); la *Politique de la Ville et Contrat de Ville* francesa (Política de la Ciudad y Contrato de Ciudad, que funciona desde la década de 1970); el *Soziale Stadt* alemán (Ciudad Social, desde 1999, pero actualmente en peligro); el *Kvarterløft* danés (Impulso de los Barrios, 1997–2007); en Bélgica, el *Grootstedenbeleid* federal (Política de Grandes Ciudades, 2000-) y el *Stedenfonds* flamenco (Fondo para las Ciudades, 2003-); los *Contratti di quartiere I & II* italianos (Contratos de barrio, 1997 y 2002) y los *Programmi di recupero urbano e di sviluppo sostenibile* (los Programas de recuperación urbana y de desarrollo sostenible, 1998); la Iniciativa Barrios Críticos portuguesa es más reciente (2006).



En el ámbito de la UE, las Iniciativas comunitarias URBAN y LEADER han abordado el desarrollo urbano y rural, respectivamente, creando capacidades y dando protagonismo a los agentes locales. Las asociaciones locales han participado en la definición de las estrategias y las prioridades, la asignación de los recursos y la ejecución y el seguimiento de los programas. Aunque las estrategias de desarrollo de empleo local (DEL) fomentan el empleo, su enfoque también es holístico e integrador (Mandl, 2009). Se espera que las DEL movilicen a múltiples agentes interesados y asociaciones locales que pueden identificarse con las localidades en las que operan.

Los reglamentos de 2007–2013 para la política de cohesión subrayan la importancia de la participación de las autoridades locales y regionales en todos los programas. Por ejemplo, las autoridades nacionales y regionales pueden delegar la gestión de los programas o de algunas partes de ellos en las autoridades locales y las organizaciones privadas deben participar como socias.

En mayo de 2007, se firmó la Carta de Leipzig o ‘Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles’; subraya tanto la importancia de los enfoques integrados en la política de desarrollo urbano — las ciudades deben ser compactas en forma urbana, complejas en sus funciones y socialmente integradoras — como la necesidad de intervenciones, especialmente en los barrios desfavorecidos. La carta es el documento de referencia en la coordinación europea del desarrollo urbano. Durante la Presidencia francesa de la UE se destacó la importancia de las acciones concretas para poner en práctica la Carta de Leipzig. Tras la Declaración de Marsella del 25 de noviembre de 2008, los Ministros europeos responsables del Desarrollo Urbano encargaron a Francia y al Ministerio francés de Ecología, Energía y Desarrollo Sostenible la creación de un grupo de trabajo europeo para desarrollar un ‘Marco de Referencia para las Ciudades Sostenibles Europeas’<sup>2</sup>; éste deberá hacerse junto con las ciudades.

2 [www.rfsustainablecities.eu/](http://www.rfsustainablecities.eu/) También Sustainable Cities Reference Framework. Project Overview. 07. 10. 2009 [distribuido en la reunión del UDG celebrada en Estocolmo el 21 de octubre de 2009].



El Informe Barca de 2009, 'Una agenda para una política de cohesión reformada'<sup>3</sup>, ponía énfasis en que 'el único modelo de política compatible con la limitada legitimidad democrática de la UE es una estrategia adaptada a los lugares'. Las unidades territoriales deberán incluir, siempre que sea posible, las zonas urbanas y rurales funcionalmente interdependientes. En esas zonas urbanas funcionales, las mayores ciudades desempeñarán un destacado papel como centros de innovación, creatividad y desarrollo económico de la zona. También tendrán, sin embargo, barrios desfavorecidos. Por tanto, las estrategias de desarrollo adaptadas a los lugares deberán incluir en sus objetivos la reducción de la persistente subutilización del potencial y la persistente exclusión social.

Más recientemente, la Declaración de Toledo de junio de 2010, que se realizó durante la Presidencia española (junto con Bélgica y Hungría), destacó la importancia del desarrollo urbano integrado y la dimensión urbana de la política de cohesión. A partir de 2014 se pondrá más énfasis en las ciudades como impulsoras fundamentales de la aplicación de UE2020, se encomendarán más responsabilidades a las ciudades en la aplicación de los programas y se utilizará la política de cohesión para apoyar los programas para la búsqueda de soluciones experimentales.

10

## La inclusión social

Este apartado estudiará las distintas formas que ha adoptado la pobreza y las políticas que se han empleado para luchar contra ella.

A finales del siglo pasado, la 'exclusión social' sustituyó gradualmente a la 'pobreza' como concepto en el debate de la UE. Se han identificado varias razones; la principal es que a algunos Estados Miembros no les gustaba que se les recordara la existencia de una 'anticuada' pobreza dentro de sus fronteras; la exclusión social pretendía englobar una variedad más amplia de situaciones y referirse a toda la población y, sobre todo, tenía unas connotaciones menos denigrantes. En el informe del país anfitrión, se hace referencia a las ideas de Beck sobre la

3 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm). Las cuatro conclusiones principales del informe son: existen poderosos argumentos para asignar una elevada proporción del presupuesto de la UE a una 'estrategia de desarrollo adaptada a los lugares'; la política de cohesión constituye la base adecuada para esta estrategia, pero es necesaria una reforma global; las reformas requieren un concepto renovado de política, una concentración de las prioridades y un cambio de la gobernanza; las tres condiciones para que se produzca el cambio son: es urgente un nuevo compromiso político de alto nivel, algunos cambios pueden/deben empezar en este periodo del programa y el proceso de negociación debe ajustarse.



democratización de los riesgos y de Barman sobre el nacimiento de una sociedad líquida en la que la inseguridad es un factor común.

Más tarde, la exclusión social se sustituyó por la inclusión social, que se consideraba que plasmaba un enfoque positivo — un enfoque interesado en las soluciones, no en los problemas. La confusión conceptual ha aumentado aún más con el uso reciente de ‘cohesión social’ como sinónimo de inclusión social. El concepto de ‘inclusión’ se reforzó aún más con la introducción de la ‘inclusión activa’ en la Recomendación 2008/867/CE del 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo — confirmada por la resolución del Parlamento Europeo del 6 de mayo de 2009. Si se relacionara este enfoque de la inclusión activa más estructuralmente con la dimensión urbana y regional de los Fondos Estructurales y de Cohesión, se podría mejorar aún más el marco y facilitar la realización con éxito de iniciativas como los Planes Locales de Inclusión Social.

En el centro de la política de inclusión de la UE se encuentra el ‘Método Abierto de Coordinación’ (social), que adopta un ‘enfoque blando’ en la coordinación intergubernamental de las políticas; las decisiones de política se toman en el ámbito nacional, la cooperación es voluntaria y la función de la Comisión Europea es limitada, pero crucial, ya que la coordinación de las políticas sociales en el ámbito de la UE es una eficaz manera de abordar los retos comunes a los que se enfrentan los Estados Miembros.

El MAC está organizado en ciclos con el fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros e informar periódicamente a la Comisión Europea. Sus elementos fundamentales son los objetivos comunes, los Informes Estratégicos Nacionales sobre Protección Social e Inclusión Social (anteriormente Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social o PNAin<sup>4</sup>) — que son evaluados por la Comisión Europea y el Consejo de Ministros en un Informe Conjunto, Revisiones por pares — en los que los representantes de los ministerios nacionales relevantes, ayudados por algunos expertos independientes y miembros de la Comisión, evalúan críticamente un programa o estrategia seleccionado como ‘me-

4 Tras el primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, que comenzó en 2001, ha habido cinco planes nacionales más, el más reciente para el periodo 2008–2010.



‘jor práctica’ para abordar problemas específicos, y un conjunto de indicadores comunes (originalmente los ‘indicadores de Laeken’)<sup>5</sup>.

Aunque se desarrolló originalmente para fomentar la cooperación en el ámbito nacional, los elementos del MAC están utilizándose en ámbitos subnacionales, como en Cataluña. Se está analizando la posibilidad de utilizar alguna forma de MAC en las ciudades, dentro del marco de la Carta de Leipzig. En 2003, la Comisión Europea ya había subrayado la importancia del ámbito local en el desarrollo de las políticas de inclusión y en marzo de 2006 se identificó el ámbito local como el mejor ámbito para luchar contra la exclusión; la cuestión es saber si es posible realmente ligar mejor los Fondos Estructurales y de Cohesión a estrategias como los PLIS de Cataluña y qué medidas deben tomarse en el ámbito europeo para lograrlo. En el ámbito local, se intentará promover el mutuo aprendizaje. El año pasado se intentó realizar Revisiones por Pares en el ámbito local y se creó una red de autoridades locales para promover los estudios y la recogida de datos.

## UE 2020

12

La estrategia Europa 2020 sustituye a la Agenda de Lisboa aprobada en 2000 que fracasó en gran medida en su objetivo de convertir a la UE en ‘la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo en 2010’. El objetivo de Europa 2020 es un crecimiento inteligente (que fomente el conocimiento, la innovación, la educación y la sociedad digital), un crecimiento sostenible (que haga que la producción sea más eficiente y aumente al mismo tiempo la competitividad) y un crecimiento integrador. El texto oficial<sup>6</sup> declara que crecimiento integrador significa ‘dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio, y a construir una sociedad cohesionada’. Esta dimensión social está firmemente relacionada con una dimensión espacial; se declara que es ‘esencial que los beneficios del crecimiento económico se difundan por toda la Unión, incluso en sus rincones más remotos, reforzando así la cohesión territorial’. Se destaca, además, la importancia del ‘ciclo vital’ (concepto que figura en la iniciativa catalana) y se subraya que ‘Europa

5 El análisis del proceso del MAC Social 2008–2010 muestra la estructura detallada del ciclo de proyectos de tres años y las tareas que tienen los diferentes agentes en cada fase.

6 Comisión Europea (2010), *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas, 3 de marzo de 2010 COM(2010) 2020.



necesita utilizar plenamente su potencial laboral con el fin de hacer frente a los retos de una población envejecida y al incremento de la competencia mundial' y que 'se precisarán políticas que promuevan la igualdad entre sexos con el fin de incrementar la participación de la población laboral, contribuyendo así al crecimiento y a la cohesión social'.

La estrategia se ha criticado por ser demasiado amplia para la acción selectiva<sup>7</sup>. Es dudoso que las siete iniciativas emblemáticas seleccionadas para 'catalizar el progreso en cada tema prioritario' lleven a la acción. La iniciativa que está relacionada directamente con el tema de esta Revisión por Pares es la séptima iniciativa emblemática sobre una Plataforma Europea contra la Pobreza, cuyo objetivo es 'garantizar la cohesión social y territorial, de forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos en toda la Unión Europea y las personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad'. La primera iniciativa emblemática, Unión por la innovación, también podría convertirse en una importante iniciativa emblemática para el desarrollo de planes locales, siempre que tengan éxito las iniciativas para definirla desde el punto de vista de la innovación social.

Algunos agentes regionales se han quejado de que el papel de las regiones no es suficientemente visible en la estrategia 2020 (EurActiv 23/06/10) y algunos sostienen que es demasiado parecida a la Estrategia de Lisboa (EurActiv 14/10/10). Mantienen que si se da libertad a los líderes locales y éstos asumen la responsabilidad de crear soluciones a medida para que funcione la estrategia de crecimiento de 'Europa 2020', tendrá más éxito que su predecesora. Sería más probable que eso se lograra utilizando metodologías más estrictas de asignación de fondos para permitir soluciones más flexibles para las diferentes ciudades y regiones. Sin embargo, para que esta estrategia funcione tiene que haber reciprocidad; las autoridades locales deben ser más conscientes de su posición y prestar atención a los objetivos de UE 2020 que encajan en sus prioridades. Eso implica que las regiones se convierten en un importante socio ejecutivo. El Comisario de Política Regional de la UE, Johannes Hahn, ha propuesto en su discurso pronunciado en la Reunión Informal de Ministros de Política Regional (Zaragoza, 19 de febrero de

<sup>7</sup> Prof. Daniel Tarschys en la ESF Conference on Shaping the Future, 23 de junio de 2010



2010] dar a los países y a las regiones más flexibilidad para definir la combinación precisa de políticas que necesitan para alcanzar esas prioridades<sup>8</sup>.

Concluamos que cada vez se reconoce más que los numerosos retos contrapuestos no deben abordarse individualmente. Se necesitan estrategias integradas que incluyan una perspectiva a largo plazo común y aspiren a realizar mejoras en algunos aspectos sin causar más problemas en otros. Por último, pero no por ello menos importante, el ámbito local es el más apropiado para alcanzar esos objetivos.

## Aspectos comparativos europeos (y potencialmente internacionales)

Hay muchos planes locales de desarrollo activos dentro de las fronteras de la UE y también existen iniciativas — en forma de programa o de centro — creadas para ayudar a los planes locales. No todos estos planes locales se refieren a la inclusión social (o a la lucha contra la exclusión social y la pobreza); muchas iniciativas ponen el énfasis en la lucha contra el desempleo (o la desocupación) o en la mejora de las características físicas de una zona; una de ellas es la City Strategy del Reino Unido, que ha sido objeto de una Revisión por Pares. Irlanda también constituye un caso de buenas prácticas (incluso quizá de mejores prácticas); a finales de 2000, la Combat Poverty Agency (CPA) ya había establecido la Local Government Anti-Poverty Learning Network para apoyar la aplicación de los PNA en el ámbito local. El objetivo general de la Network era promover y apoyar el desarrollo de un fuerte énfasis en la lucha contra la pobreza dentro del sistema reformado de administraciones locales. Los objetivos de la Network eran servir de foro a las autoridades locales para poder intercambiar experiencias y considerar cómo pueden contribuir lo más posible a las políticas que abordan la pobreza y la inclusión social, apoyar y ayudar a las autoridades locales a poner en su trabajo un fuerte énfasis en la lucha contra la pobreza, permitir a las autoridades locales intercambiar información sobre el desarrollo de nuevos e innovadores proyectos

8 'Estoy dispuesto a explorar con ustedes un sistema que dé más flexibilidad a los países y las regiones para definir la combinación precisa de políticas para alcanzar esas prioridades, como sugieren los expertos del Grupo de Alto Nivel. Podemos reconsiderar, por ejemplo, el sistema actual de asignación de fondos y concentrarnos más bien en la preparación de estrategias que sean coherentes con los objetivos y las metas de Europa 2020. Estos objetivos podrían trasladarse a los programas y utilizarse como base para la evaluación de los progresos y el análisis en un debate político de alto nivel'. Véase: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/34&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>



e iniciativas e intercambiar diferentes experiencias y mejores prácticas locales. Basándose en sus experiencias, se publicó un manual (Walsh, 2005)<sup>9</sup> que sigue siendo una guía muy útil.

Una interesante iniciativa que funciona en el ámbito de la UE es la EUROCITIES Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion (EUROCITIES-NLAO)<sup>10</sup>. Tiene tres objetivos principales: información, divulgación y sensibilización; investigación y análisis de políticas; aplicación y fomento del mutuo aprendizaje. La principal aspiración de EUROCITIES-NLAO es inspirar futuros desarrollos de política sobre la Inclusión Activa en el ámbito de la UE y en los ámbitos nacionales y urbanos, por lo que investiga estrategias locales para promover la inclusión activa de las personas más allá del mercado de trabajo y observa y analiza la situación en una amplia variedad de servicios sociales relevantes. Además, se examinaron las prácticas de la provisión de servicios sociales de las administraciones locales, originalmente, de Bolonia, Praga, Rotterdam, Southampton y Estocolmo<sup>11</sup> en busca de ideas para abordar los retos urbanos para la inclusión de las personas vulnerables.

9 Walsh, K. (2005), *To build a fair and inclusive society. Social Inclusion Units in Local Authorities*. Dublín, Combat Poverty Agency.

10 Para más información, véase <http://www.eurocities-nlao.eu/>

11 Actualmente, se han sumado Copenhague, Birmingham, Lille-Roubaix, Barcelona, Cracovia, Brno y Sofía.



## B. Los Planes Locales para la Inclusión Social de Cataluña

La Estrategia de Lisboa de la UE (2000) estableció la necesidad de luchar contra la exclusión social y estimular la inclusión y la cohesión sociales. Como consecuencia, en 2001 el gobierno español comenzó a desarrollar su Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. En febrero de 2006, la Generalitat de Cataluña (Gobierno Regional catalán) propuso su propio Plan de Inclusión Social y animó a los municipios catalanes a trazar sus propios PLIS. Actualmente, participan 41 municipios, pero el objetivo es extenderlos a la larga a los 103. Más recientemente, la Estrategia Europa 2020, que subraya la necesidad del crecimiento integrador, ha influido en los planes.

### Los Planes para la Inclusión Social

El plan local de un municipio tiene un ciclo de 6 años y es esencialmente interadministrativo, es decir, adopta políticas transversales para fomentar la inclusión social coordinando los servicios ofrecidos por las autoridades públicas como empleo, vivienda, protección social, ayuda a las familias, etc. El plan es dirigido por comités locales y un elemento esencial es la participación del 'tercer sector' (es decir, de la sociedad civil). La tradición de participación ciudadana de Cataluña ha garantizado que éste sería un aspecto de especial éxito de los planes.

El Programa para el Desarrollo de Planes Locales es supervisado por el ICASS, que ofrece ayuda técnica, fomenta la creación de redes para el intercambio de buenas prácticas y creó la Plataforma e-Catalunya para impulsar el intercambio en línea de información entre los municipios participantes. Las autoridades locales participantes reciben un conjunto de recursos para apoyar sus planes. En cada zona, se ha creado una Oficina Técnica local con dos técnicos para evaluar la situación local, establecer una red de socios y gestionar proyectos piloto que promuevan la inclusión social.

Los principios rectores del Programa son complejos; son 'la perspectiva comunitaria, el fomento de la autonomía personal, el enfoque multidimensional, la visión estratégica, el énfasis en las causas, la perspectiva multi-nivel y transversal, el fomento de la participación y el reconocimiento de la especificidad territorial'. El objetivo general del Programa para el Desarrollo de Planes Locales



**Tabla 1: Datos financieros del Programa para el Desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social**

	Nuevos PLIS	Total PLIS	Valor medio (€)	Cantidad anual (€)
2006	12	12	65 563	786 762
2007	8	20	91 597	1 831 937
2008	2	22	108 439	2 385 649
2009	10	32	77 888	2 492 431
2010	9	41	72 903	2 989 046

es ‘fomentar las medidas para la inclusión social por medio de un modelo de intervención en colaboración con todos los agentes del territorio, especialmente el servicio civil local’.

El objetivo de los planes locales es la realización y la coordinación de iniciativas, creando medidas y acciones de intervención social que permitan detectar los factores de exclusión social y vulnerabilidad y actúen para resolverlos. El enfoque integra la generalización y desarrolla una red de todos los agentes relevantes en el territorio. La prevención de los riesgos de exclusión social es fundamental, pero se presta especial atención a los grupos de población que ya se encuentran en una situación vulnerable. A partir de los objetivos generales, se formulan objetivos estratégicos y operativos.

El Programa tiene dos áreas objetivo, las unidades espaciales (los planes locales, de los cuales el ‘alcance geográfico’ es el ámbito regional y local) y la inclusión social (las personas y grupos que es necesario integrar). Los planes locales aspiran a ser integradores, no restrictivos; las iniciativas para aquellos que ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad se combinan con acciones estratégicas y preventivas, lo que explica por qué en un formulario de identificación se comprueba la ‘población en general’ dentro del epígrafe de ‘beneficiarios específicos’, si bien este formulario también menciona grupos de riesgo específicos como los niños, las familias monoparentales, las personas sin hogar, las personas que padecen enfermedades específicas o drogodependencia como otras opciones.

Más en particular, el informe de España muestra que la perspectiva sobre la exclusión social se ha ampliado de una evaluación económica a un enfoque más general. El informe menciona el declive del Estado de bienestar, los cambios de la composición de las familias y la transición de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento como factores que han aumentado la sensación de



inseguridad y el riesgo de exclusión social. Estrechamente relacionadas con estas tendencias está la creciente impredecibilidad del ciclo vital de las personas; las transiciones tradicionales en la vida — la educación, la entrada en el mercado de trabajo, la emancipación, el matrimonio, la procreación — pueden aparecer ahora en diversas secuencias o más de una vez en la vida de una persona. Así pues, se necesitan nuevos instrumentos para comprender y abordar el complejo conjunto de factores que dan lugar a la exclusión social.

En 2008, se realizó una evaluación crítica de los años piloto de los Planes de Inclusión Social; fue encargada por la administración catalana (la Oficina Técnica para la Inclusión Social del Departamento de Acción Social) y realizada por un organismo externo (el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas — IGOP) con la ayuda de la Universidad Autónoma de Barcelona<sup>12</sup>. Deben señalarse dos limitaciones de esta evaluación crítica: es demasiado general y carece de datos empíricos y se realizó hace demasiado tiempo para que tenga relevancia en una evaluación de la situación actual. A continuación, se mencionan los resultados.

Los puntos fuertes eran los siguientes:

- La propia existencia del Programa;
- El deseo de involucrar a los entes locales en las estrategias de inclusión de todo el territorio catalán y reconocerlos como agentes clave;
- El grado de autonomía sustantiva y operativa concedida a los municipios para la iniciación de prácticas innovadoras;
- Los esfuerzos financieros del Departamento y las disposiciones presupuestarias para los proyectos;
- El deseo de rigor en la selección de los municipios candidatos;
- La flexibilidad del Programa para aceptar proyectos con diferentes grados de desarrollo, ritmos y prioridades;
- La ayuda y la asistencia administrativa a los entes locales;
- La creación de la nueva estructura técnica del ICASS;
- El modelo de justificación económica proporcionado por el Programa;
- La evaluación positiva del seminario de formación;

<sup>12</sup> El Plan de Acción para la Inclusión y la Cohesión Sociales en Cataluña y el Programa para el Desarrollo de los Planes Locales para la Inclusión Social también se diseñaron en colaboración con esta universidad.



- El desarrollo de e-Catalunya;
- El apoyo y el dar protagonismo a las OTL y los servicios sociales.

Los puntos débiles del programa eran:

- La falta de precisión sobre el papel de los agentes, los planes implícitos y la diversidad de directrices;
- El desconocimiento y (en algunos casos) la preocupación de los técnicos locales por las expectativas puestas en ellos y en su trabajo (OTL);
- La imprecisión del calendario de proyectos locales, la financiación y el propio Programa;
- Algunas deficiencias en el acceso al Programa y en la selección de los candidatos;
- La discontinuidad en el seguimiento formal, la falta de seguimiento del proceso y el desencanto local;
- Ninguna especificación de apoyo técnico, la falta de provisión y la sustitución de referentes institucionales;
- La incapacidad para aprovechar y transferir la información disponible;
- La falta de visibilidad del Programa y del plan local dentro del marco de la Generalitat;
- Las dificultades en la generalización, la integración y la creación de redes en el ámbito local.

Desde que se realizó esta evaluación, sus resultados han tenido un impacto en la fase posterior del Programa y específicamente en los PLIS de Sant Boi de Llobregat y Lleida.

El plan de Sant Boi de Llobregat — ciudad del área metropolitana de Barcelona — tiene por objeto desarrollar y aplicar políticas que aborden conjuntamente las necesidades de vivienda, educación, sanidad, empleo y bienestar social. Un Pacto para la Inclusión local firmado por más de 100 organizaciones relevantes plantea noventa y nueve acciones para atenuar los efectos de la crisis por medio de la creación de empleo y el acceso a la vivienda y a los servicios sociales y también se basa en la pericia de la ciudad en la atención de la salud mental para promover sus servicios médicos y educativos.



---

En Lleida — ciudad de la región agrícola de Cataluña — el Plan para la Inclusión y la Cohesión Social, elaborado con la participación de los agentes interesados, incluidos muchos usuarios de los servicios, plantea más de 240 proyectos que centran la atención en el apoyo a los niños y a las familias, la ayuda a las personas mayores, la selección positiva de las personas sin hogar, la creación de empleo, la mejora de la prestación de los servicios sociales, la sensibilización sobre la inclusión por medio de seminarios y exposiciones y la provisión de instrumentos para la innovación y el empleo en actividades sociales. También hay sesiones de formación en el plan.



## C. Políticas y experiencias en los países pares

Bulgaria, la República Checa, Letonia, los Países Bajos, Noruega, Rumania y Serbia fueron los países pares en Cataluña. Estos países<sup>13</sup> presentaron los siguientes temas:

- el lugar de la pobreza y la inclusión social en la agenda política;
- la presencia y la situación de los planes locales y su relación con las iniciativas de la UE;
- el papel del ámbito local y regional y su relación con el Estado central;
- el papel de la sociedad civil, en general, y/o de la sociedad de bienestar (definida como el equivalente en la sociedad civil del Estado de bienestar o tercer sector), en particular;
- la existencia de asociaciones y la forma que adoptan (provisional o más sistemática);
- cómo atraer a los grupos destinatarios.

En general, había considerables diferencias entre los países pares. Por ejemplo, en un indicador básico del bienestar económico, el PIB (Producto Interior Bruto) per cápita de los países participantes va desde 84.543 \$ (Noruega) hasta 5.262 \$ (Serbia)<sup>14</sup>; asimismo, desde el punto de vista del modelo de bienestar, van de un extremo a otro: el modelo socialdemócrata nórdico se encuentra en un extremo y los modelos situados en el margen de cualquier clasificación del Estado de bienestar en el otro (Rumania, Bulgaria, Serbia).

*Para mejorar la legibilidad de esta síntesis, aquí se han reunido las opiniones de los representantes oficiales y de los expertos independientes que en ocasiones diferían; lo que se presenta a continuación no es una descripción exacta de sus opiniones personales.*

13 Este análisis se basa en la información recogida en los informes de los países pares y las presentaciones realizadas durante la reunión de la Revisión por Pares.

14 Los datos se refieren al año 2010. World Economic Outlook Database-October 2010. Fondo Monetario Internacional. Consultado el 30 de enero de 2011.



## El lugar de la pobreza y la inclusión social en la agenda política

En algunos países, la pobreza y/u otras formas de exclusión social ocupan un importante lugar en la agenda, pero no ocurre así en todos los países examinados. Los factores críticos son el número de personas que viven en la pobreza, la presencia de minorías (étnicas) (especialmente si se perciben como una amenaza), cómo se define la pobreza (únicamente en términos monetarios o como un fenómeno multidimensional) y la perspectiva dominante sobre la pobreza y la exclusión social, que va desde 'culpar a la víctima' hasta enfoques más meditados que reconocen los problemas estructurales.

Durante el desarrollo del Programa Nacional para el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en 2010, **Bulgaria** planeó identificar las prioridades de su estrategia para luchar contra la pobreza y la exclusión social en un plan a largo y medio plazo que empezaría después de 2010. En realidad, antes de eso, Bulgaria estableció en 2009 un 'Consejo Nacional sobre Cuestiones de Inclusión Social', presidido por el Ministro de Trabajo y Política Social y se incluyeron las ideas de la participación y de la mejora de la gobernanza de la política de lucha contra la pobreza en el programa del Gobierno (2009–2013) como un eje prioritario independiente.

En la **República Checa**, la pobreza no es una cuestión política, debido posiblemente a que la tasa oficial de pobreza es de un 8% solamente (si bien no están incluidas muchas personas que se encuentran justo por encima). El gobierno actual de derecha utiliza una definición de pobreza que se refiere a 'accidentes' que podrían afectar a (casi todas) las personas. La ampliación de la definición de pobreza y exclusión social para tener en cuenta las complejidades y las cuestiones estructurales vendría con la participación de diferentes agentes, que hasta ahora no existe. Las organizaciones nacionales y locales relevantes, así como los responsables de la UE, critican los PNA del país, especialmente la persistente falta de apoyo político y la insuficiente participación. La generalización de las cuestiones relacionadas con la inclusión social también sigue estando subdesarrollada.

La crisis financiera afectó gravemente a la economía de **Letonia** y las medidas de austeridad resultantes han venido aumentando las presiones sobre las personas de renta baja y media. Más personas están viviendo en el umbral de la pobreza y han aumentado considerablemente las peticiones de ayuda al municipio. Actualmente, el Banco Mundial desempeña un importante papel en la definición del marco de política social de Letonia; las iniciativas sociales se basan en la ayuda



de los Fondos Estructurales europeos. Al igual que en otros muchos países, la lucha contra la pobreza no ha sido una verdadera prioridad de política; durante los años de crecimiento económico, se confió en la reducción de la pobreza por filtración, mientras que se prestó demasiado poca atención a la calidad del empleo o a las medidas de inclusión social. Actualmente, se ha establecido en el ámbito nacional un Comité de Coordinación de la Política de Inclusión Social.

En los **Países Bajos**, en 2008 el 8% de la población estaba viviendo por debajo del umbral de renta baja, pero lo más notable es el aumento del número de ‘trabajadores pobres’. El enfoque holandés centra la atención en el valor a largo plazo de abordar los problemas de los barrios desfavorecidos en lugar de los problemas de los hogares. En el ámbito local, los servicios sociales y asistenciales están cada vez más adaptados a los lugares y organizados en torno a principios que promueven la autonomía personal, la cooperación de las organizaciones basada en perspectivas y objetivos compartidos y el fomento de la participación.

**Noruega** ha disfrutado durante las últimas décadas de unos bajos niveles de desempleo y de pobreza en comparación con muchos países europeos. Hasta hace una década, el término pobreza estaba perceptiblemente ausente de los debates públicos y se creía en general que el fuerte énfasis en las medidas de igualación y en la mejora de las condiciones de vida había ayudado a erradicar el problema. Sin embargo, la pobreza retornó a la agenda política en 2002 y el aumento de la pobreza infantil en los últimos años ha causado preocupación. Aunque muchas iniciativas van destinadas al ámbito local, siguen estando fragmentadas; aún hay que desarrollar un enfoque integrado y sostenible para promover la inclusión social (véase “Los planes locales y su relación con las iniciativas de la UE” para más detalles).

En **Rumania**, la pobreza es una importante cuestión, lo cual no es sorprendente, dado que en 2008 la tasa oficial de pobreza era de un 23% (si bien estaba disminuyendo). La pobreza infantil y el desempleo son los culpables más claros y los niveles de pobreza más altos se encuentran en las familias que tienen muchos hijos. Por lo que se refiere a las políticas de inclusión social, el informe rumano contiene principalmente proyectos desarrollados en el marco de un Plan Nacional de Acción sobre la Inclusión Social y un Observatorio Social <sup>15</sup>.

<sup>15</sup> El hecho de que el informe del país por Rumania se refiera al futuro explica que esté casi ausente en el resto de este análisis.



En **Serbia**, el periodo anterior a la crisis se puede caracterizar como un periodo de reducción de la pobreza, pero en el siguiente empeoraron los niveles de vida y aumentó la pobreza. En 2009, la tasa de pobreza fue del 6,9%, pero según las investigaciones preliminares, aumentó casi un 2 por ciento un año más tarde, afectando en particular a las personas sin estudios y a la población menor de 15 años; la tasa de pobreza de los hogares cuyo miembro principal es masculino también aumentó como consecuencia de la crisis. La situación de los segmentos especialmente vulnerables de la población (los gitanos, los desplazados internos, los beneficiarios de la asistencia social) se ha agravado durante las crisis como consecuencia de la disminución del empleo en la economía informal, del que dependen mucho, de la pérdida del empleo formal, de la disminución de las posibilidades de encontrar otro trabajo y de la reducción de los salarios en la economía tanto formal como informal. Un problema de Serbia es que todos los planes dependen de los fondos de los donantes y no existe ningún compromiso político de luchar contra la pobreza y la exclusión social.

## Los planes locales y su relación con las iniciativas de la UE

24

**Bulgaria** está desarrollando en el marco de la estrategia Europa 2020 planes locales para luchar contra la pobreza y la exclusión social en sus 28 municipios, que también son centros regionales. Estos planes analizan las relaciones de poder, identifican quién es pobre y evalúan las iniciativas actuales.

En la **República Checa**, tres Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social han dado como resultado un sistema bien desarrollado de planificación comunitaria local, pero hasta ahora estos planes han centrado la atención en la provisión de servicios sociales y en la prevención de la pobreza. PROGRESS facilitó varios intentos serios de crear un plan local global para la inclusión social; sin embargo, se dio prioridad al procedimiento comunitario de planificación, que dio la casualidad que se desarrolló al mismo tiempo. La planificación de la política de inclusión social pasó a un segundo plano y el seguimiento no fue apoyado en el ámbito nacional. De acuerdo con el Año Europeo para la Lucha contra la Pobreza (2010), el Gobierno checo lanzó un Programa Nacional con cuatro objetivos principales para la estrategia de la política social, de los cuales eran cruciales la movilización de la administración pública para la creación y la evaluación de planes regionales y locales de acción para luchar contra la pobreza y la exclusión social. El desarrollo del MAC en la política social checa también debería ser una prioridad.



**Letonia** ha tenido tres Planes Nacionales de Acción desde que entró en la UE, pero éstos se encuentran en peligro en la situación actual; dado que los PNA son muy importantes para conseguir la cooperación de diferentes ministerios, sería una pérdida significativa. Algunos municipios han desarrollado planes sobre la pobreza y la exclusión social a través de proyectos internacionales.

En los **Países Bajos**, la política de inclusión social ha sido impulsada por el enfoque de los barrios, en el que un plan de acción debe estar orientado hacia una zona específica. La política tenía las siguientes prioridades: una norma que permite a las autoridades comprobar la calidad y obtener resultados concretos; los residentes son fundamentales; es necesaria la cooperación entre las partes dentro de amplias coaliciones (de empresas, personas, administraciones y sociedad civil); es innovadora y sostenible.

Una característica fundamental del modelo noruego de bienestar es la relación entre el mercado de trabajo y el sistema de bienestar. La política de **Noruega** para luchar contra la pobreza es principalmente una estrategia de activación que combate la pobreza fomentando la participación en el mercado de trabajo. Otros elementos son la mejora de las condiciones de vida, la creación de una nueva estructura administrativa y proyectos locales financiados a través de la administración central. Desde el primer plan de acción contra la pobreza, se han lanzado varios programas e iniciativas nacionales de ayuda dentro de diferentes áreas destinatarias, como la pobreza infantil, la vivienda social, la carencia de hogar, los programas para jóvenes y la inclusión de los nuevos inmigrantes. Éstos han tratado de iniciar programas locales de bienestar social y de desarrollar nuevas estructuras para la cooperación en el ámbito local. La administración central cree que las comunidades locales entienden mejor los retos locales, por lo que se fomentan los planes locales de acción. Sin embargo, la mayoría de los municipios no tienen un plan global para luchar contra la pobreza. Como se fomentan los planes locales, éstos tienen que lidiar con la fragmentación de los programas financiados nacionalmente una vez que llegan al ámbito local, así como estudiar la sostenibilidad para cuando se agotan los fondos nacionales.

Durante los últimos cinco años, la planificación local para la inclusión social en **Serbia** puede verse en varios proyectos financiados por donantes — no en las políticas oficiales de la administración central o de las administraciones locales — donde ha centrado la atención en el desarrollo y la aplicación de planes locales de bienestar social. Actualmente, se anima a 23 municipios a adoptar



planes utilizando un enfoque transversal, en cuyo proceso participan las ONG y los grupos vulnerables. Ésta es la primera vez que diferentes sectores han hablado en el ámbito local, pero algunos problemas, entre los que se encuentran la limitada capacidad, han hecho que pocos donantes quieran participar. Una Ley de Protección Social, que está previsto que se apruebe a finales de 2010, reforzará el desarrollo de programas de bienestar social en el ámbito local e introducirá el concepto de transferencias asignadas en el área de la financiación de servicios sociales, basándose en ciertos criterios, uno de los cuales es que la administración local debe tener un plan local de bienestar social con servicios priorizados. Así pues, en Serbia está institucionalizándose indirectamente la planificación local de la asistencia social.

## El papel del ámbito local y regional y su relación con el Estado central

El papel de estas autoridades depende mucho del grado de autonomía del ámbito local, lo cual es complicado si hay autoridades intermedias entre el Estado central y el ámbito local, como en España, Bélgica o Alemania, donde las regiones poseen un grado bastante alto de autonomía.

26

En **Bulgaria**, el Ministerio de Trabajo y Política Social es responsable de dirigir las políticas de inclusión social, que se llevan a cabo en el marco establecido por la Dirección de Inclusión Social para el Programa Nacional para el Año Europeo para la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Los planes locales tienen por objeto reforzar la capacidad de las autoridades locales para preparar y aplicar iniciativas integradas destinadas a superar los problemas a los que se enfrentan las personas que viven en la pobreza y la exclusión social.

En la **República Checa**, los municipios no gozan de un alto grado de autonomía y también hay barreras en el ámbito regional.

Tras una reforma administrativa, el número de municipios de **Letonia** se ha reducido espectacularmente (a 118), lo cual puede servir para aumentar su importancia, dado especialmente el hecho de que el número de niveles administrativos también se ha reducido de tres (nacional, distrito y local) a dos (nacional y local). En el ámbito nacional, las políticas de inclusión social esbozan las principales tendencias de la actividad, mientras que las acciones reales que abordan la pobreza y la exclusión social se llevan a cabo localmente (éstas tienen el estatus de



proyectos piloto). Letonia es un país pequeño desde el punto de vista de su territorio y su población; sin embargo, existen considerables diferencias regionales y las regiones se clasifican basándose en el nivel de desempleo y en la tasa de riesgo de pobreza. Para respetar y tener en cuenta estas diferencias, el ámbito en el que parece más adecuado el desarrollo de PNAin locales es el ámbito local; sin embargo, las administraciones locales recelan del desarrollo de planes locales cuando las tareas de la política de inclusión social podrían transferirse a municipios que carecen de la financiación necesaria.

En los **Países Bajos**, se considera que el municipio es el ámbito más adecuado para abordar los problemas sociales. Combinando las tres líneas presupuestarias para la reintegración, la educación y la integración cívica, los municipios ayudan a las personas con soluciones adaptadas, ayuda técnica, vivienda y transporte público accesible. La Ley de Apoyo Social exige que los clientes reciban asesoramiento localmente en cuestiones de bienestar, deportes, discapacidad, trabajo voluntario y/o ayuda social; sin embargo, la población es heterogénea y es difícil llegar a ciertos grupos por razones legales o culturales. El Estado central participa a través de asociaciones entre las autoridades nacionales y las locales, pero por lo demás deja la política a las autoridades locales.

En **Noruega**, las competencias financieras y administrativas en materia de bienestar público están repartidas principalmente entre el ámbito estatal y los municipios y las autoridades regionales desempeñan un papel menos importante. La administración central es responsable de la política general del mercado de trabajo, el seguro social y algunos tipos de prestaciones destinadas a las familias. Los municipios desempeñan un papel crucial en la provisión y la aplicación de la política de bienestar; son responsables de la asistencia sanitaria primaria, las guarderías, la enseñanza primaria y secundaria de primer ciclo, la atención de las personas mayores y de las personas con discapacidades, los servicios sociales y las prestaciones asistenciales (también de la vivienda pero con la aportación del Estado). Los servicios y las prestaciones asistenciales suministrados por los municipios se financian principalmente por medio de impuestos locales y de subvenciones globales a los municipios, pero dentro del área de la inclusión social ha aumentado el uso de subvenciones específicas para los municipios que tratan áreas específicas (por ejemplo, la pobreza infantil y la carencia de hogar).

En **Serbia**, las competencias de la política de inclusión social están repartidas entre el ámbito central y el ámbito local (municipal), ya que no hay ningún ámbito



---

intermedio; existe un permanente debate sobre cómo funcionará este marco en el proceso de mayor descentralización. La administración central generalmente financia las prestaciones en efectivo, como la asistencia social y las prestaciones por hijos, mientras que la administración local financia la mayoría de los servicios comunitarios. La educación primaria y secundaria es competencia de la administración central, mientras que las administraciones locales son responsables de la educación preescolar, del mantenimiento de los centros de enseñanza primaria y de la recogida de datos sobre las personas analfabetas, las personas que no han terminado los estudios y los niños con discapacidades. En Serbia, las administraciones locales tienen muy pocas competencias en materia de asistencia sanitaria y empleo.

## **El papel de la sociedad civil, en general, o de la sociedad de bienestar, en particular**

**Bulgaria** no tiene una tradición de participación ciudadana activa; hasta hace poco, las instituciones y los expertos eran los principales agentes dedicados a luchar contra la pobreza y la exclusión social; las comunidades locales y los ciudadanos no participaban, pero esta situación está a punto de cambiar. Actualmente, el Estado central y los municipios están obligados a fomentar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en la preparación y la aplicación de las políticas. Se ha creado un Comité de Inclusión Social, que reúne a las empresas, los sindicatos y las ONG. Están creándose sociedades en el ámbito local, se moviliza a los agentes interesados y se consulta a las personas que viven en la pobreza y la exclusión social. Las ideas de la cooperación y la gobernanza en la política de inclusión social están firmemente establecidas en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008–2010 (PNAin) de Bulgaria.

En la **República Checa**, el mayor reto de los planes comunitarios locales ha sido la falta de verdadera participación de las organizaciones relevantes. A pesar de algunos intentos de atraer a diferentes agentes y asegurar su participación activa en el desarrollo del plan local, el diálogo con otras áreas de la política local y las perspectivas transversales son limitados. Las ONG piensan que su papel se limita al de ‘expertos’ a los que se atrae para comentar la situación, pero no participan en la acción.



En los **Países Bajos**, los municipios que establecían planes de acción para los barrios normalmente lo hacían consultando a otros departamentos, con el fin de atraerlos en la lucha contra la pobreza y el fomento de la participación. También están comenzando a participar gradualmente las organizaciones privadas; algunas ciudades tienen un Pacto contra la Pobreza, un acuerdo conjunto entre el municipio y las organizaciones sociales locales para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Los planes para los barrios son apoyados por amplias coaliciones de empresas, la administración y la sociedad civil. La calidad de estas coaliciones en los distritos determina en gran medida la tasa de éxito de los planes para los barrios.

**Noruega** tiene un fuerte sector de bienestar dominado por el Estado, pero las ONG participan en el ámbito local. La proporción de servicios sociales de la sociedad civil es pequeña, pero en los últimos años las ONG y las organizaciones de voluntariado han recibido cada vez más fondos públicos específicos para abordar problemas de exclusión social, especialmente en el caso de los niños y los jóvenes. El diálogo entre las ONG, las organizaciones de usuarios y la administración central está mejorando. Los proveedores de servicios que ofrecen medidas del mercado de trabajo financiadas por el Estado a menudo son empresas limitadas privadas cuyas acciones pertenecen en su mayoría al municipio local o al consejo del condado, pero también pueden ser organizaciones privadas o benéficas, agencias municipales o una combinación de ambas.

**Rumania** estableció un sistema para promover la inclusión social en 2006 como parte de los preparativos para entrar en la UE; incluyó un mecanismo para implicar al tercer sector en los debates, aunque las ONG han señalado las dificultades para conseguir que los ciudadanos participen en la toma de decisiones. El inmenso número de ONG que hay en el país — alrededor de 6.000 — aumenta la importancia de una organización que aglutine a todas, que hasta ahora no existe.

Los planes locales de bienestar social de **Serbia** aún están en la fase de proyectos financiados por donantes. Su desarrollo se basa en la cooperación intersectorial local; son desarrollados y aplicados por los grupos de trabajo locales formados por representantes de todos los sectores relevantes para la inclusión social y la protección social (se limitan, sin embargo, a la administración pública).



## ¿Atraer a los grupos destinatarios?

En **Bulgaria**, se presta más atención a los grupos vulnerables que al sistema que mantiene la exclusión social, pero aun así, sigue siendo difícil llegar a los grupos vulnerables porque la gente se siente incómoda discutiendo sus problemas. En los casos en los que los grupos destinatarios han conseguido generar debates, han surgido muchas ideas útiles que se han trasladado a ámbitos superiores, con el resultado de que la gente está viendo lentamente los resultados positivos de su participación.

En la **República Checa**, la participación de las personas que sufren la pobreza y la exclusión social es gestionada por las autoridades locales; a pesar de que su participación es una parte obligatoria del proceso, se aplica insuficientemente y es una mera formalidad cuando ocurre. Las personas consultadas son principalmente los proveedores de servicios sociales o un reducido grupo de beneficiarios de los servicios, como las familias con hijos, mientras que otros grupos, como los gitanos o las personas sin hogar, no tienen la oportunidad de manifestar su opinión. La ausencia de una cultura de la participación significa que muchas personas que corren el riesgo de exclusión social no tienen suficiente confianza para expresar sus ideas y no se les anima lo suficiente a hacerlo.

En los **Países Bajos**, la población es muy heterogénea, pero sigue siendo difícil llegar a los jóvenes o a los que tienen diferentes orígenes étnicos por razones legales o culturales.

**EAPN** es una red de ONG de la UE creada en 1990 para luchar contra la pobreza y la exclusión social; se dedica a involucrar a las personas que viven en la pobreza en sus soluciones. Para la EAPN, los Planes Nacionales para la Inclusión Social son fundamentales para el funcionamiento del Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la UE, si bien preocupa el hecho de que la crisis actual y la nueva metodología de la Estrategia Europa 2020 puedan constituir una amenaza. La EAPN piensa que el proceso de planificación debe tener lugar cerca de donde se prestan los servicios, que se debe dar preferencia a la planificación comunitaria innovadora de abajo arriba y que los agentes interesados deben participar como socios iguales en la toma de decisiones. La teoría de la EAPN es que cuando la gobernanza es realmente de “abajo arriba”, da resultados, garantiza un diseño de las políticas que se basa más en la evidencia y mejora la eficacia por medio de la propiedad. Ejemplos de buenas prácticas son los primeros encuentros de personas en situación de pobreza y exclusión social (organizados por la Presidencia



---

belga de la UE/Comisión Europea), los EAPN National Meetings, una innovadora Revisión por Pares en el Reino Unido, 'Get Heard and bridging the Policy Gap', 'Experience experts' y Grupos de Diálogo (en Bélgica).

Por un lado, las oportunidades para integrar la inclusión social y la participación están aumentando como consecuencia del creciente énfasis en la descentralización; la Cláusula Horizontal del Tratado de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 con su objetivo de reducir la pobreza y el "nuevo principio de cooperación" que subraya la importancia de crear asociaciones con las partes interesadas. Por otro lado, las presiones de la crisis económica y las medidas de austeridad resultantes ponen en peligro los progresos, ya que a menudo se considera que la participación de las ONG es demasiado cara, y la Comisión Europea ha sugerido recortar los Planes Nacionales de Acción sobre la Inclusión, dañando las relaciones entre las organizaciones relevantes nacionales y la UE.



## D. Debates en la reunión de la Revisión por Pares

La Revisión por Pares centró la atención en algunas de las cuestiones que se presentan a continuación, como la relación entre el ámbito nacional, regional y local y el papel del tercer sector, y en algunas consideraciones más prácticas, como el marco institucional del programa y la necesidad de tener indicadores y de realizar un seguimiento. Las lecciones aprendidas en la reunión de la Revisión por Pares se presentan en el segundo apartado de la “Parte D”.

### Contexto nacional/regional

- No es solo la propia situación sino también las definiciones de pobreza, exclusión social e inclusión social que se utilizan lo que hace que los planes difieran inevitablemente en el ámbito nacional, regional y local. Una definición ‘dura’ de inclusión social que incluya el empleo, la vivienda y la sanidad, necesitará planes (locales) globales para la inclusión social, mientras que en una definición ‘blanda’ — limitada al bienestar — encaja mejor un enfoque sectorial.
- ¿Cuál es la contribución de los planes locales al Plan Nacional español para la Inclusión Social? La relación entre los planes locales y el plan nacional es de doble sentido: los planes nacionales eficaces estimulan el desarrollo de planes locales; los planes locales pueden dar a los planes nacionales una base de evidencia en la que están mejor representadas las partes interesadas, incluidas las personas que viven en la pobreza.
- Algunos servicios ofrecidos son responsabilidad de las autoridades nacionales, otros de las autoridades regionales y otros de las autoridades locales. Las iniciativas basadas en la gobernanza multi-nivel podrían resultar útiles.

### Marco institucional

- Es necesario tener en cuenta la estructura institucional del país, los diferentes ámbitos: estatal, regional y local. Y las relaciones entre ellos; el grado de autonomía de los municipios en el desarrollo de sus planes es un factor crucial. Los factores históricos, políticos y financieros también son importantes determinantes del éxito de los planes locales.



- En un plano práctico, debe considerarse el grado de apoyo técnico y financiero a las oficinas locales necesario para apoyar el plan y el efecto del marco municipal y político existente en los planes.

## Los PLIS

- Existe un permanente debate sobre cuál debe ser el marco temporal de los planes locales. Los PLIS de Cataluña duran seis años. En los tres primeros se recogen datos de la situación local, se crean redes locales, se atrae a políticos locales y a la administración local, se elabora y se aprueba el plan, se aumenta la visibilidad y se comienza la aplicación. En los tres años siguientes, se aplican totalmente los planes, se refuerzan las redes, se mejora la visibilidad, se realiza una evaluación y se traza un plan de seguimiento. Si las autoridades locales ya conocen la situación, la primera fase podría ser más breve y adelantar la fase de aplicación.
- Los planes locales de inclusión están reaccionando al cambio del entorno y los PLIS de Cataluña representan un antes y un después en la aplicación de su estrategia de inclusión social. Las tendencias de los últimos cuatro años han mostrado que la situación de la gente es cada vez menos estable como consecuencia de los cambios de las estructuras familiares y sociales, los sistemas de educación, el mercado de trabajo y la demografía que aumentan el riesgo de exclusión. Como también es importante ser capaz de determinar el 'punto crítico' de las personas, se pone más énfasis en las familias y su evolución y en la creación de redes de apoyo.
- Era necesario tener unas expectativas claras, indicadores cualitativos y cuantitativos. Los planes locales han tenido éxito, ya que ahora hay profesionales para reflexionar sobre cómo mejorar las medidas, pero sigue siendo importante medir el impacto de las acciones para mejorar la eficiencia de los planes de inclusión social. Si los planes de inclusión social pretenden ser preventivos, deben reducir el número de problemas y si tienen éxito, podrían aumentar las expectativas y la demanda. Una cuestión importante es cómo crear unas expectativas realistas sobre lo que se puede lograr dentro del marco de los planes locales. Se necesitan indicadores específicos para medirlo y se desarrollarán en la siguiente fase de los planes.



- Dado que los planes locales cobran legitimidad a través de sus resultados, se debería recoger y divulgar información sobre su impacto y el número de agentes implicados.

### **Papel del tercer sector**

- Los Planes Locales de Acción (PLA) pueden crear nuevas formas de gobernanza local, como la introducción de una ciudadanía más activa y la movilización de las asociaciones. Los enfoques de abajo arriba contribuyen al éxito del programa, pero es importante que participen los grupos socialmente excluidos. El Departamento de Acción Social catalán pasó de conceder fondos a organizaciones del tercer sector para iniciativas individuales a firmar acuerdos permanentes con ellas, lo que aumentará su papel en el desarrollo y la aplicación de planes locales y apoyará los progresos.
- Para que los modelos de un proceso cooperativo de abajo arriba tengan éxito son necesarios una visión y unos objetivos compartidos (todos los agentes deben formar parte del grupo director con objetivos concretos); la creación de un marco local — que esboce las causas y las soluciones eficaces — al que las partes interesadas aporten una nueva perspectiva; y la generalización ligada a la elaboración de los presupuestos.
- El apoyo del gobierno regional catalán fue crucial y el tercer sector tiene mucho interés en continuar teniendo su apoyo. No obstante, preocupa la posibilidad de que los enfoques de arriba abajo no consigan llegar a toda la población y satisfacer sus necesidades.

### **Lecciones aprendidas**

Se aprendieron algunas lecciones sobre cuestiones como el papel de los planes nacionales (como un contexto favorable para los planes locales), la importancia del contexto local y del apoyo político, la necesidad de orientación, indicadores y seguimiento y de apoyo institucional local y participación del tercer sector.

### **Plan Nacional para la Inclusión Social**

- La elaboración de un Plan Nacional para la Inclusión Social constituye un ejemplo de buena práctica para otros países y autoridades regionales y un instrumento vital para el MAC social.



- Cuando un país tiene históricamente un compromiso con la lucha contra la pobreza y otras formas de exclusión social y una tradición de trabajo con las comunidades locales (las regiones, así como las ciudades), eso produce un impacto positivo en el diseño, la esperanza de vida y el éxito de un Plan Nacional para la Inclusión Social.
- Es importante encontrar el equilibrio entre una autonomía suficiente para que las autoridades locales adapten el plan a las necesidades locales y el control de los organismos nacionales o regionales (como el ICASS) para supervisar la aplicación de los planes locales dentro de una estrategia más amplia.
- La creación de un Observatorio sobre la Pobreza (y la Exclusión Social/ Inclusión Social) para realizar investigaciones ha sido útil.

### **Importancia del contexto local**

- El impacto de los planes locales muestra la importancia de introducir un enfoque transversal en la inclusión social, como se subrayó en la nueva Estrategia Europa 2020. Incluso después de terminar el plan, la necesidad de un enfoque transversal se institucionalizará en el contexto local.
- Es importante dar autonomía a las oficinas locales para desarrollar planes que aborden las necesidades locales.
- El éxito del plan local depende del contexto local — por ejemplo, la historia de lucha contra la pobreza y la exclusión social de Cataluña fue crucial para su éxito.

35

### **Apoyo y orientación**

- El apoyo y la orientación desde diferentes ángulos son una condición para el éxito del desarrollo de un plan local, comenzando por el apoyo político en todos los ámbitos y por una alta visibilidad del plan.
- La existencia de un fuerte liderazgo político y el compromiso de las partes interesadas son importantes para aplicar las reformas administrativas y pueden ayudar a superar los obstáculos que impone una administración temerosa de innovar.
- Las oficinas locales necesitan indicadores básicos en áreas críticas — como los niveles de pobreza, el desempleo, el número de beneficiarios de los servicios sociales — con el fin de poder medir la eficacia del plan.



- Los calendarios garantizan la claridad.
- Es necesaria una organización independiente para hacer un seguimiento del plan en las evaluaciones intermedia y final.
- Las oficinas locales deben tener suficientes recursos financieros y técnicos.
- La ‘compra’ a la administración local es esencial.
- Se podría hacer mayor uso de las plataformas de Internet — como la Plataforma e-Catalunya — para almacenar recursos y para fomentar el intercambio de información y crear redes.

### Participación del tercer sector

- Es importante fomentar el ‘enfoque de abajo arriba’ para que los planes sean ‘propiedad’ de la comunidad local; eso implica atraer a la población y a los grupos locales desde el comienzo mismo de la iniciativa a fin de que la identificación comience al principio.
- Es necesario aclarar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los planes locales; cuando las organizaciones participan en algunos programas paralelos, sus esfuerzos pueden solaparse.
- Es importante evitar las expectativas poco realistas sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil. Las ONG desempeñan diversos papeles — algunas juegan un papel de defensa, mientras que otras son proveedoras de servicios — que deben aceptarse y considerarse positivos. Las organizaciones de la sociedad civil necesitan suficiente apoyo, información, formación y estrecha participación para contribuir plenamente al plan local.
- Se debe animar a las organizaciones privadas a participar en ‘asociaciones público-privadas’ (APP) para ayudar a aplicar los planes locales.



## Bibliografía

Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).

Burgers, J. y J. Vranken (2004), *How to make a successful urban development programme. Experiences from nine European countries*. (UGIS Collection 3). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Comisión Europea (2008), *Recomendación 2008/867/CE de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* [Diario Oficial L 307 de 18.11.2008]

Comisión Europea (2010), *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas, 3 de marzo de 2010 COM(2010) 2020.

Estivill, J. (2008), *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Els Plans d'Inclusió Social a Catalunya*. En: *Societat Catalana 2007*. Barcelona: ACS.

FMI (2010), *World Economic Outlook Database-October 2010*, Fondo Monetario Internacional. Consultado el 30 de enero de 2011.

Generalitat de Catalunya (2010), *Framework Document of the Programme for the Development of Local Plans of Social Inclusion*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania. (marzo de 2010, 1ª versión).

Generalitat de Catalunya (2010), *Programme for the Development of Local Plans for Social Inclusion. Evaluation 2006-2008*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania (julio de 2010).

Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial (2007), *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles* (25.05.2007) [http://www.eu2007.de/en/Meetings\\_Calendar/Dates/May/0524-AN.html](http://www.eu2007.de/en/Meetings_Calendar/Dates/May/0524-AN.html)

Mandl, I. (2009), *The Interaction Between Local Employment Development and Corporate Social Responsibility*, Viena, KMU Forschung Austria.

Walsh, K. (2005), *To build a fair and inclusive society. Social Inclusion Units in Local Authorities*. Dublín: CPA (Combat Poverty Agency).





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## El Programa para el Desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social de Cataluña

País anfitrión : **España**

Países pares : **Bulgaria, República Checa, Letonia, Noruega, Rumania, Serbia, Países Bajos**

Gracias al Programa para el Desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social de la Generalitat de Cataluña, que se lanzó en 2006, 32 autoridades locales de la región ya han desarrollado sus propios planes para promover la inclusión social en el ámbito local.

Los principales grupos a los que van dirigidos estos Planes son los desempleados, los jóvenes, las personas con discapacidad, la población gitana, los inmigrantes y los refugiados y las personas sin hogar.

El Programa no solo pone a disposición de las autoridades locales un conjunto de recursos para ayudarlas a diseñar y ejecutar sus propios planes de inclusión sino que también trata de que comprendan la exclusión social y de fomentar la colaboración entre los entes públicos locales y las organizaciones sociales en la definición de estrategias de inclusión social.

La cooperación entre las administraciones, la participación de los agentes locales, la proximidad de la administración local, la participación de los grupos excluidos socialmente y el intercambio de información y el contraste de experiencias locales constituyen la base del programa.

El objetivo para el futuro es ampliar el Programa a las 103 autoridades locales que forman parte del territorio. La Revisión por Pares será una oportunidad para identificar las áreas de mejora y consolidar más la estrategia de inclusión social territorial de Cataluña.