



*Cliqueu aquí
per accedir a la
versió completa
de la publicació*



Plans locals d'inclusió i cohesió social

Guia metodològica revisada

Col·lecció_ **Documents de Treball**

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

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

Els plans locals d'inclusió i cohesió social són l'instrument de què disposa l'organització municipal per concretar i articular la política d'inclusió social i de lluita contra la pobresa, però també el marc per construir una plataforma compartida per tots els actors que intervenen al territori, en la qual s'estableixen els compromisos per promoure municipis inclusius.

Aquesta publicació té com a finalitat centrar les polítiques d'inclusió social en un context conceptual i teòric i facilitar als municipis espais de reflexió i debat. Fruit d'un procés de revisió i actualització, i de la mà de la Universitat Autònoma de Barcelona i dels ens locals que desenvolupen plans d'inclusió social, es presenta una proposta metodològica oberta, flexible i fàcilment traduïble a la diversitat local, que acompanyi els processos de disseny, elaboració, implementació, seguiment i avaluació dels plans locals d'inclusió i cohesió social, tenint en compte, a més, els diferents moments en què es poden trobar els diversos plans i polítiques locals d'inclusió social.



**Diputació
Barcelona**

Àrea d'Atenció
a les Persones

Gerència de Serveis de Benestar Social
Oficina de Suport Tècnic als Serveis Socials
Passeig de la Vall d'Hebron, 171
Edifici Serradell Trbal
08035 Barcelona
Tel. 934 022 471 · Fax 934 022 492
www.diba.cat/web/benestar

Plans locals d'inclusió i cohesió social

Guia metodològica revisada

Col·lecció **Documents de Treball**

Sèrie_Benestar Social, 13



**Diputació
Barcelona**

Direcció tècnica

Oficina de Suport Tècnic als Serveis Socials
Àrea d'Atenció a les Persones de la Diputació de Barcelona

Consultoria tècnica

Andreu Camprubí i Imma Quintana
Institut de Govern i Polítiques Públiques IGOP-UAB

© Diputació de Barcelona
Març 2012

Disseny i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona
Composició: Raó gràfica, s. l.
ISBN: 978-84-9803-482-0
Dipòsit legal: B 6.747-2012

Índex

Presentació	7
Introducció	8
Guia abreujada	11
Part I. Marc general	19
Els processos d'exclusió social en un context de canvi d'època	20
Definim l'exclusió social	21
Principals eixos d'inclusió social	30
Paràmetres que poden ajudar a definir una política inclusiva	31
Avancem vers la creació de municipis inclusius	36
Per on comencem	38
Participació i processos de governança local per enfortir la ciutadania i la comunitat	39
Les polítiques d'inclusió social en un context multinivell	43
El marc europeu de la inclusió social	43
La política d'inclusió social de l'Estat	49
La política d'inclusió i cohesió social de Catalunya	51
Les polítiques d'inclusió social en l'àmbit local	53
Part II. Els plans locals d'inclusió i cohesió social	59
Què és un pla local d'inclusió i cohesió social	60
Característiques específiques	61
Participants en el procés d'elaboració i execució del pla	63
Raons per promoure un pla local d'inclusió i cohesió social	66
El treball transversal	68
Elements a tenir en compte abans de posar en marxa un PLINCS	72
Procés d'elaboració i implementació del PLINCS	73
L'estructura organitzativa	73
Les fases d'un pla local d'inclusió i cohesió social	80
La implementació i el seguiment del pla	117

L'avaluació del pla	129
Inici d'un procés d'avaluació	130
Qui ha d'avaluar	134
Què volem avaluar	136
Les preguntes d'avaluació	138
L'avaluació del procés d'implementació	140
L'avaluació d'impacte	147
L'estratègia de comunicació	149
Per què cal comunicar el pla local d'inclusió i cohesió social	150
Per on comencem	151
El pla de comunicació	153
Bibliografia	164

Presentació

Em plau presentar-vos el document PLANS LOCALS D'INCLUSIÓ I COHESIÓ SOCIAL: GUIA METODOLÒGICA REVISADA, una publicació que pretén ser una eina per al disseny, la implementació i l'avaluació d'una acció concertada, planificada i participativa orientada específicament a millorar la qualitat de vida de tots els ciutadans i ciutadanes.

L'any 2008, la Diputació de Barcelona va editar PLANS LOCALS D'INCLUSIÓ I COHESIÓ SOCIAL: GUIA METODOLÒGICA, la qual ha servit d'instrument orientatiu i de base per a l'assessorament als plans locals d'inclusió i cohesió social de diversos ajuntaments de la província de Barcelona.

Al llarg d'aquests darrers tres anys, i en el marc d'un context de crisi que ha fet créixer les situacions de pobresa i de desigualtat social, molts ajuntaments han impulsat processos transversals i comunitaris amb l'objectiu de promoure la inclusió social. Es tracta d'iniciatives que parteixen del valor que aporta el món local amb actuacions de proximitat, preventives i integrals.

Des d'Igualtat, Ciutadania i Benestar Social de l'Àrea d'Atenció a les Persones volem que aquesta àmplia experiència serveixi d'aprenentatge per avançar en els elements de reflexió, del marc conceptual i de les metodologies adreçades a la millora dels plans locals d'inclusió i cohesió social existents, com també d'estímul i acompanyament en nous plans. Per això us proposem aquest document, que actualitza els continguts de la primera edició, per tal de fer-los més operatius i propers a la diversa realitat local.

Esperem, doncs, que aquesta nova GUIA METODOLÒGICA sigui una eina que ajudi a construir un model de municipi inclusiu i cohesionador, des d'una acció basada en la coresponsabilitat, que contempli un paper actiu de les entitats socials, de les persones i dels col·lectius afectats per processos d'exclusió i de la resta de la ciutadania.

Josep Oliva i Santiveri

Diputat delegat d'Igualtat, Ciutadania i Benestar Social
de l'Àrea d'Atenció a les Persones

Introducció

Des que a principis de l'any 2008 l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona va editar la guia metodològica dels plans locals d'inclusió i cohesió social, diversos ajuntaments de la província de Barcelona han desplegat i posat en marxa els seus plans, i han tingut com a referència les propostes d'actuació que ha facilitat aquest instrument de treball i de suport per als municipis.

Durant aquests anys, la primera guia ha esdevingut un document de consulta i de treball per als equips municipals que han engegat aquests processos, i els ha permès configurar un marc conceptual i metodològic de les polítiques d'inclusió social a escala local. Després d'aquest primer document, l'anàlisi i el recorregut de l'experiència acumulada per diversos equips d'inclusió social i els processos promoguts per una àmplia diversitat de plans locals d'inclusió i cohesió social (PLINCS) han evidenciat la necessitat de revisar i actualitzar els continguts de la guia metodològica per tal de fer-los més operatius i propers a la diversa realitat local.

En primer lloc, l'anàlisi dels processos promoguts per aquests plans ha mostrat com, tot i que els principals continguts de la guia articulen una bona proposta metodològica, cal adaptar-los millor a una realitat local diversa i molt heterogènia. En aquest sentit, la guia metodològica ha de poder ser un instrument flexible i fàcilment traduïble a la diversitat local.

En segon lloc, el resultat de l'anàlisi ha identificat, igualment, que algunes de les dimensions centrals de la proposta metodològica (el model de municipi inclusiu com a projecte participat pel conjunt dels agents de la ciutat) requereixen d'un major aprofundiment, per tal d'obrir al màxim el diàleg a l'entorn del model de ciutat inclusiva i acordar un escenari de futur compartit pels principals actors de la ciutat, element rellevant i decisor per al bon funcionament dels plans. En aquest context, els processos de governança local i el treball en xarxa es configuren com els autèntics espais des dels quals articular aquesta participació oberta al conjunt de la ciutat.

En tercer lloc, el coneixement dels diversos processos en curs i la interacció amb els equips tècnics dels municipis que compten amb PLINCS ha posat de manifest la necessitat d'ampliar els continguts de la proposta metodològica inicial, tot incorporant noves fases de treball que, si bé ja s'apuntaven en la primera versió de la guia, no estaven prou desenvolupats.

A partir, doncs, d'aquestes noves necessitats detectades –i fent-nos ressò de les demandes expressades pels propis municipis– s'ha revisat, actualitzat i ampliat tot el contingut de la guia que ara teniu entre les mans. A partir de l'anàlisi de les experièn-

cies en curs i del recorregut dels PLINCS, s'ha dut a terme una revisió a fons de la proposta metodològica que ha de permetre establir noves línies de treball i nous instruments renovats i operatius per al conjunt de municipis de la província de Barcelona.

La nova guia metodològica consta de dues parts diferenciades. La primera part, el marc general, té com a finalitat centrar les polítiques d'inclusió social en un context conceptual i teòric, com també facilitar als municipis espais de reflexió i debat per avançar vers la creació de ciutats més inclusives. En aquesta primera part es presenta igualment una actualització del conjunt de les polítiques d'inclusió social que despleguen els diversos nivells de govern, per tal com, les polítiques d'inclusió locals, cal situar-les en un context de decisió multinivell.

La segona part de la guia se centra exclusivament a presentar una proposta metodològica oberta i flexible que acompanyi els processos de disseny, elaboració, implementació, seguiment i avaluació dels plans locals d'inclusió i cohesió social. Amb aquesta finalitat, els continguts i els instruments de la proposta metodològica s'han elaborat pensant en la diversitat de municipis que tenen o tindran PLINCS en un futur, i tenint en compte, també, els diferents moments en què es poden trobar els diversos plans i polítiques locals d'inclusió social.

Metodologia de treball

Per tal d'actualitzar els continguts de la guia metodològica i determinar-ne l'aplicabilitat s'ha dut a terme un procés exhaustiu d'anàlisi qualitativa amb la finalitat de detectar, a partir de la diversitat de realitats locals en les quals s'ha utilitzat aquest document, els instruments de suport tècnic que han estat reeixits, de més fàcil interpretació i implementació, i aquells que han presentat limitacions i dificultats en la seva execució.

Igualment, aquesta anàlisi s'ha plantejat amb la finalitat de conèixer en profunditat quines són les principals necessitats que, en matèria de suport tècnic (eines, processos, gestió de recursos), requereixen els ajuntaments per tirar endavant la seva política d'inclusió social, per tal d'incorporar-los en la nova proposta metodològica, incidint especialment en els processos de seguiment i avaluació del pla i en els processos de comunicació de la política d'inclusió social.

Per dur a terme aquesta revisió i actualització dels continguts metodològics també s'ha posat un èmfasi especial en la dimensió més operativa de les polítiques d'inclusió social a nivell local. L'anàlisi ha estat orientada a determinar quina ha estat l'experiència acumulada pels municipis en aquests processos, i a detectar els instruments de decisió, implementació i avaluació que els ens locals valoren més efectius.

L'anàlisi qualitativa prèvia es va concebre a partir de dos instruments concrets: en primer lloc, es va dur a terme un estudi aprofundit de cinc experiències municipals que comptaven amb un recorregut temporal suficient per aportar una visió integral dels processos d'elaboració dels plans i l'ús de la guia. En aquest procés, a més d'analitzar documentació i materials, es van mantenir entrevistes en profunditat amb els responsables tècnics de les àrees municipals en què s'insereixen els PLINCS.

En segon lloc, es va constituir un grup de treball tècnic integrat pels responsables tècnics dels PLINCS d'una mostra de municipis de la província, que havien posat en marxa els seus plans i que es trobaven en diverses fases d'execució. La finalitat d'aquest grup tècnic ha estat contrastar, a partir de l'experiència municipal, cadascun dels blocs temàtics, continguts i processos que proposa la guia metodològica per tal de detectar punts forts i punts febles (fortaleses i debilitats) de l'instrument metodològic, continguts a revisar i noves propostes que es podien incorporar. En aquest sentit, les sessions de treball dutes a terme van permetre identificar les limitacions, les dificultats i els desajustos que presentaven les propostes metodològiques, i també els elements de fàcil interpretació i implementació que es podien considerar factors d'èxit en els processos de definició i desplegament dels plans locals d'inclusió i cohesió social.

Val a dir que la metodologia utilitzada en aquest procés ha respost a una de les prioritats de l'Àrea d'Atenció a les Persones de la Diputació de Barcelona, contrastar propostes i continguts de la guia revisada amb els municipis, tal com ja es va fer, en el seu moment, en els treballs previs i l'anàlisi qualitativa duta a terme per a la primera edició d'aquesta guia metodològica, quan l'experiència acumulada pels diferents equips d'inclusió social era més limitada.

Les sessions de treball promogudes durant el procés de revisió i actualització de la guia han estat molt fructíferes i han permès aprofundir en l'anàlisi dels processos de desenvolupament dels PLINCS i la seva implementació en cada municipi, contrastant-los amb la proposta i continguts de la guia metodològica. Com a resultat d'aquest treball qualitatiu, complementat amb entrevistes en profunditat amb responsables de diversos PLINCS, el procés de revisió de la guia s'ha enriquit notablement en tant que ha comptat amb l'experiència municipal i amb les reflexions i les aportacions de les persones que diàriament han de bregar amb els seus plans d'inclusió social i tenen un coneixement directe de les dificultats i les oportunitats que planteja aquest instrument central de la política d'inclusió social. Des d'aquí volem agrair sincerament la seva col·laboració i el seu treball, que ha permès millorar aquest procés de revisió i actualització de la guia metodològica.¹

1. La relació de les persones que han participat en el grup de treball tècnic i la relació de persones entrevistades al llarg del procés es pot consultar a la p. 167.