



Govern relacional i cohesió social

Nou lideratge polític local per a
la governança de ciutats inclusives

Col·lecció_ **Estudis**

Govern relacional i cohesió social

Nou lideratge polític local per a
la governança de ciutats inclusives

Govern relacional i cohesió social

Nou lideratge polític local per a
la governança de ciutats inclusives

Col·lecció_ **Estudis**

Sèrie_ Govern Local, 7



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Autor de l'estudi
Josep M. Pascual i Esteve
Director d'Estratègies de Qualitat Urbana (EQU)

© de l'edició: Diputació de Barcelona
Novembre de 2008

Disseny i producció: Direcció de Comunicació
de la Diputació de Barcelona

Composició: Sintagma, Edicions Corporatives

Impressió:

ISBN: 978-84-9803-300-7

Dipòsit legal: B-49299-2008

Sumari

Presentació	9
Introducció	11
Governança: un nou art de governar.	15
Governança: descentralització, participació i col·laboració amb la societat civil.	15
La governança democràtica és més que una dimensió de l'acció de govern	17
Models de governar en democràcia: burocràtic, gerencial i governança	21
La governança és l'art de governar propi del govern relacional emergent	25
La governança és la manera de governar de la societat del coneixement.	34
Governança democràtica:	
construcció col·lectiva del desenvolupament humà	37
La finalitat de la governança democràtica és el desenvolupament humà.	37
La governança exigeix i necessita democràcia	38
La cohesió social és el motor del desenvolupament econòmic i social	39
La cohesió social és el principal objectiu de la governança.	41
La gestió relacional és la modalitat de gestió característica de la governança.	44
La gestió relacional es fonamenta en un conjunt de tècniques i instruments.	45
La governança, per tal de desenvolupar-se, necessita èxits electorals visibles	49
La governança es fonamenta	
en l'emergència de la societat en xarxa	51
Nova desigualtat social i nova visió de la pobresa.	52
La individualització de les relacions socials i la generació de capital social	54
Risc i vulnerabilitat social.	57
Immigració: identitat i multiculturalitat	58
Canvis a la família	59

La ciutat a mida de les dones	60
Una nova visió del temps i de l'espai.	62
La centralitat dels valors socials en l'organització social	63
La globalització del fet social.	65
Canvis en les formes de provisió i gestió de serveis de benestar social.	67
Conclusió: de la gerència a la governança	68
La revaloració de la política en el govern racional	71
El govern proveïdor i la crisi de la política local	71
La democràcia és bàsica per al desenvolupament econòmic en la societat en xarxa	72
El govern relacional necessita enfortir la qualitat democràtica	75
La política democràtica com a capacitat de representació	75
Un nou paper per a l'electe local.	76
El lideratge polític representatiu en la governança	79
Capacitat de visualitzar els interessos i capacitats de la ciutadania.	79
Una nova visió del poder.	81
El lideratge representatiu és relacional.	82
El lideratge representatiu és habilitador	83
La diferenciació entre política i gerència	84
El lideratge per direcció política i moral	86
El representant polític és el principal agent de canvi	87
La nova tasca: fer visible el suport social a les polítiques	88
Claus per liderar la cohesió social des del govern local	89
Els set pilars per al lideratge polític	90
La implicació del govern local	91

Anticipar-se i canalitzar situacions conflictives	94
El suport necessari per al lideratge relacional	96
Perfil polític per al lideratge representatiu en governança	97
Els valors propis que sustenten el lideratge representatiu	97
Habilitats o capacitats del perfil polític per a la pràctica de la governança.	99
Principals atributs per a la pràctica de la governança	101
Els governs locals protagonistes a l'era de la governança	103
Les condicions d'èxit del que és local	103
L'ajuntament com a organitzador col·lectiu	104
Els ajuntaments: riquesa dels països i les regions	105
Els municipis autoinsuficients.	105
La importància creixent dels governs intermunicipals	106
La governança del benestar social.	109
El benestar social: avantguarda de la governança.	109
La reestructuració de la gestió de serveis públics de benestar social	111
La gestió de xarxes i la participació ciutadana.	119
La participació com a implicació ciutadana en el «fer ciutat»	121
El suport social a les estratègies i polítiques	123
L'organització municipal necessària per a la governança democràtica.	125
Referències seleccionades.	127
Bibliografia.	127
Enllaços electrònics.	128

Presentació

Em plau presentar-vos el document *Govern relacional i cohesió social: nou lideratge polític local per a la governança de ciutats inclusives* elaborat per Josep M. Pascual i Esteve per encàrrec de l'Àrea de Benestar Social de la Diputació de Barcelona.

La governança democràtica és una nova forma de governar i gestionar el territori, propi del govern relacional, que està en consonància amb la societat en xarxa o del coneixement. Dóna molta importància a les dues grans dimensions de la democràcia: la qualitat de representació de l'electe, i la participació i col·laboració pública i privada en la gestió de la ciutat.

Amb la governança el paper dels governs locals va més enllà: de mers proveïdors de recursos i gestors de serveis, esdevenen articuladors dels diferents sectors de la ciutadania i promotors de xarxes socials. El seu principal paper com a govern és avançar en la seva funció relacional i en el desenvolupament comunitari.

Es tracta d'una obra, àmpliament documentada, que abasta des de temes analítics i conceptuals dels diferents models de govern fins a la governança del benestar social, passant per l'anàlisi del nou paper de l'electe local com a líder dels processos de cohesió o inclusió social. És, en definitiva, un llibre adreçat especialment als polítics i tècnics de l'administració local.

Espero que aquesta publicació sigui del vostre interès i esdevingui una bona eina per enfortir els serveis socials municipals i situar-los al centre de l'acció de govern municipal.

Montserrat Ballarín i Espuña

Presidenta delegada de l'Àrea de Benestar Social
de la Diputació de Barcelona

Introducció

La finalitat d'aquest llibre, *Govern relacional i cohesió social: nou lideratge polític local per a la governança de ciutats inclusives*, és mostrar la importància dels ajuntaments i de la política local per a la cohesió social de les ciutats i municipis i, en especial, el valor que aporta el lideratge polític relacional dels electes locals amb responsabilitats de govern en la construcció col·lectiva d'unes ciutats amb més inclusió social.

La política democràtica no pateix una crisi de legitimitat a causa de no poder resoldre els seus problemes, sinó perquè molts polítics no els poden veure.¹ Per aquesta raó, el llibre, que planteja la necessitat d'una revaloració de la política i de la figura del polític com a exigència per al desenvolupament humà dels territoris, tracta del nou enfocament de la relació entre el govern local i la ciutadania, del nou art de governar anomenat governança democràtica, que té el principal suport en la gestió relacional o de les interdependències en interaccions socials.

Un nou art de governar i gestionar els territoris que es fonamenta en les transformacions que s'esdevenen a la nostra societat; unes transformacions que han provocat la caducitat de les anteriors maneres de governar i gestionar centrades en la provisió i gestió de recursos i serveis. *Govern relacional i cohesió social* tracta d'aquestes transformacions, sobretot en els aspectes socials, i de la relació amb la manera de governar i entendre la política, en especial la del benestar social.

Aquest volum no és només analític, sinó que és, fonamentalment, propositiu: realitza una sèrie de propostes com a fruit de l'anàlisi dels canvis en la societat i de la crisi de la manera de governar i entendre la política i el seu paper. Per aquest motiu, descriu les característiques del nou lideratge polític i dels ajuts i suports tècnics i organitzatius que requereix el lideratge relacional. En particular, se centra en el cas de les polítiques socials i en el lideratge polític necessari per articular polítiques ciutadanes de cohesió i inclusió social.

Per tant, aquest llibre es dirigeix tant a polítics locals com a tècnics que treballen a l'Administració, i també als que presten els seus serveis de manera externa als governs locals, però la lectura s'adreça a tot l'àmbit local.

¹ A. Einstein ja va assenyalar que «els problemes importants als quals ens enfrontem no poden ser solucionats amb el mateix enfocament de pensament que teníem quan els vam crear». L'especialista de grans organitzacions J. Gardner va dir, a la dècada de 1960, que «la majoria de les organitzacions malaltes han desenvolupat una ceguesa funcional als seus propis defectes. No pateixen per no poder resoldre els seus problemes, sinó per no poder veure'ls».

Atès que un dels objectius del llibre és que sigui un instrument per als polítics locals amb responsabilitats de govern, i com que, generalment, són persones molt implicades i ocupades en el bé comú (encara que poques vegades se'ls ho reconegui) però amb poc temps per llegir, hem concebut els capítols de manera que la lectura sigui intel·ligible i no sigui necessari, encara que sí convenient, haver-ne llegit els anteriors o llegir-ne els posteriors. Pel mateix motiu, hem desenvolupat un índex detallat.

El primer capítol, «Govern relacional i governança democràtica», introdueix i diferencia els conceptes de governabilitat, governança i bon govern. És un capítol analític i conceptual, l'objectiu del qual és diferenciar les grans tipologies de govern i les fórmules de gestió pública que hi ha hagut en democràcia, així com les maneres de governació i acció que les han acompanyat. La conclusió és que el govern relacional, a través de la manera de governar anomenada governança democràtica, que té com a base la gestió relacional o de les interdependències entre actors i sectors ciutadans, és el que correspon a la societat del coneixement o societat en xarxa.

El segon capítol, «Governança democràtica: construcció col·lectiva del desenvolupament humà», especifica les finalitats i les característiques diferenciadores de la governança i la gestió relacional com a art de governar.

Al tercer, s'assenyalen i es descriuen els principals canvis socials que es produeixen a les nostres ciutats i municipis, i que configuren les noves agendes polítiques.

Al següent capítol es descriu la crisi política provocada pels canvis socials en el model de governar anomenat gerencialisme, que va estar de moda fins i tot a finals de la dècada del 1990. D'altra banda, es remarca la democràcia entesa, fonamentalment, com a elecció i representació, com a valor i finalitat, i com a mitjà per al desenvolupament social en la societat contemporània. També es descriu el nou paper de l'electe com una de les claus de la qualitat democràtica.

Al cinquè capítol s'identifiquen les principals característiques del lideratge relacional o representatiu, que apareix com el principal agent de canvi en la direcció del desenvolupament humà.

Al sisè, a partir d'una definició de la cohesió social en línia amb la proposta dels programes URB-AL de la Unió Europea, s'assenyalen les claus perquè el govern local pugui liderar la cohesió social del seu territori, i el suport tècnic que necessita.

Al següent es descriu el perfil del polític necessari per poder liderar les ciutats inclusives, així com les principals habilitats i capacitats requerides.

Al capítol vuitè s'identifiquen les raons per les quals els governs locals adquireixen més protagonisme a la societat en xarxa, així com la importància dels governs intermunicipals.

Al capítol novè i últim, «La governança del benestar social», es descriu la reestructuració de la gestió dels serveis públics de benestar social a l'era de la governança. En particular, s'assenyalen els reptes de la provisió de recursos i gestió dels serveis per part dels ajuntaments i com s'han d'afrontar.

El llibre es complementa amb una bibliografia seleccionada i uns enllaços electrònics per a qui vulgui aprofundir més.

Per acabar, voldria agrair a Núria Carreras i Àngels Nogué la confiança en encarregar-me aquest volum; els suggeriments, comentaris i crítiques de Josep M. Lahosa, Celia Ros, Xavier Godas, Marta Tarragona i l'equip directiu de l'Àrea de Benestar Social de la Diputació, així com els comentaris i correccions al text d'Amèlia Fernández i Júlia Pascual. Tanmateix, vull dedicar aquest llibre a la meva dona, Àngels Guiteras, pel seu suport, confiança i comentaris suggerents als continguts d'aquest text.

Josep M. Pascual i Esteve

Governança: un nou art de governar

Governança: descentralització, participació i col·laboració amb la societat civil

La governança és un concepte que s'està estenent molt a tot Europa, sobretot a partir de la publicació per part de la Unió Europea, l'any 2001, del Llibre blanc sobre la governança europea, elaborat per la Comissió Europea i dirigit per J. Vignon.²

Que hagi estat la Comissió Europea qui hagi promogut aquest concepte com la manera de dirigir basada en l'horitzontalitat i l'acord està relacionat, justament, amb la pràctica d'aquest govern supranacional que ha d'articular els interessos dels diferents governs dels estats nació. Però del que tracta l'informe és d'incorporar els governs regionals, locals i la societat civil en la construcció d'Europa.

R. Mayntz, J. Prats i el mateix J. Vignon, en escrits posteriors a l'informe europeu, són els qui han definit la governança com un nou art de governar en democràcia. J. Prats³ assenyala que, malgrat les diferents accepcions del concepte, en els darrers anys s'està produint a Europa un ampli acord en considerar-la com una nova manera de governar, ja que es constata, de manera progressiva, que l'eficàcia i la legitimitat dels governs democràtics es fonamenta, cada vegada més, en la qualitat de la interacció entre aquests i les organitzacions empresarials i socials, així com en la bona gestió de les relacions entre els diferents nivells de govern.

La governança⁴ s'utilitza, sovint, de manera poc precisa com a sinònim de governabilitat o de bon govern. És un nou art de governar que té el principal instrument en la gestió de les interdependències entre els actors. Gestiona les relacions entre actors per prendre decisions sobre la ciutat i desenvolupar projectes complexos amb la col·laboració

² Al Llibre blanc citat, el concepte de governança s'associa a cinc principis bàsics: obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència, els quals es dirigeixen a enfortir la relació de la UE amb la societat civil i a un ús més gran de les capacitats dels actors regionals i locals per assentar les bases d'una clara definició dels objectius polítics de la UE i centrar els papers i responsabilitats de cada institució. La governança s'associa, directament, a una aposta de govern per la descentralització, la participació ciutadana i la col·laboració amb la societat civil.

³ Prats i Català, J. «Governabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico». *Instituciones y desarrollo*, núm. 10 (2001), p. 103-148.

⁴ El terme «governança» encara no està recollit al *Diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans (DIEC)*, però en va ser autoritzat l'ús com a traducció de *governance* l'any 2001. El *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)* el va recollir l'any 2001 amb una definició molt genèrica però de base correcta. La defineix així: «Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

interinstitucional, publicoprivada o amb la implicació ciutadana. És, per tant, un terme no qualificatiu en el sentit que es refereix a un mecanisme de gestió governamental. «Bon govern» sí que classifica l'acció a través d'una manera de governar. Però aquesta manera de dirigir pot ser la governança, amb el que podríem parlar de «bona governança» (així com de «mala governança»). Ara bé, també pot classificar qualsevol altra manera de regir diferent a la governança, com la gerencial o la burocràtica. Per governabilitat s'entén, en sentit restringit, l'acceptació i el compliment de les normatives, processos institucionals i de resolució de conflictes, així com de polítiques del sector públic per part de la societat civil i els seus principals actes. Ingovernabilitat és, al contrari, desobediència civil, incapacitat dels mecanismes institucionals per resoldre els conflictes socials, no acceptació de les regles del joc institucional. La governabilitat és un atribut o una classificació d'una situació social i, en tot cas, pot ser un resultat de l'acció de govern, d'un bon govern, d'una bona governança o d'una altra manera de dirigir ben executada en una situació donada. Però és important no confondre un atribut o un resultat amb la manera objectiva de governar.

De vegades també s'ha equiparat amb una concepció anterior del terme polític anglès *governance*, que es referia a l'impacte en el desenvolupament d'una societat o territori de la gestió de les polítiques i recursos del sector públic. Així, per exemple, la comunitat autònoma de Cantàbria té un excel·lent sistema d'indicadors per mesurar l'impacte de l'acció del govern en el seu territori.

Tampoc no podem confondre la governança democràtica amb la dimensió relacional, és a dir, de col·laboració i participació de la societat civil en el model de govern actualment dominant, de l'anomenat govern proveïdor o gestor de recursos i serveis, sinó que es tracta d'una nova manera de regir que implica una nova forma d'entendre la política i el paper del polític.

I. Blanco i R. Gomà assenyalen que entendre la governança com un art de governar que es fonamenta en un sistema de participació i col·laboració d'actors significa el reconeixement de la complexitat com a element intrínsec del procés polític, fet que situa els poders públics en una nova posició en els processos de govern i, per exercitar aquesta posició, és necessari que l'Administració exerciti nous papers i instruments.⁵

Per a J. Subirats és tanta la importància de la governança que les diferències entre comunitats derivaran de la seva capacitat d'avançar en aquesta i, concretament, de la capacitat de les institucions representatives de disposar d'un projecte de futur compartit i en les complicitats que aquest projecte generi en la ciutadania.⁶

⁵ Blanco, I.; Gomà, R. «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB, 2002.

⁶ Subirats, J. «¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales». Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB, 2003.

De totes maneres, és freqüent confondre-la amb la dimensió relacional de participació ciutadana o de cooperació, sigui publicoprivada o interinstitucional, de l'acció d'un govern, i no tant percebre-la com una nova manera de governar. Per aquest motiu és necessari que estudiem el tema una mica més detingudament en aquest apartat i, sobretot, en el següent.

Els especialistes en ciències socials, i especialment en ciències polítiques, raonen cada vegada amb més freqüència que la implicació de la ciutadania és bàsica perquè un govern actuï i desenvolupi serveis en funció de les necessitats i reptes de la ciutadania i, d'aquesta manera, aconsegueixi una gestió de qualitat. També assenyalen l'afirmació, perfectament compatible amb l'anterior, que la participació ciutadana és una garantia per a la millora de la qualitat democràtica d'una Administració.

D'altra banda, es considera que, donada la insuficiència de recursos públics per fer front a les necessitats socials i el fet que la societat actual cada vegada és més interdependent, es produeixen més espais d'interacció, com és el cas del desenvolupament de projectes, en què és necessària la col·laboració institucional i la cooperació publicoprivada. Per tant, es conclou que aquesta dimensió de la gestió de les interdependències serà un tema a desenvolupar molt per part del govern i, especialment, pels governs territorials.

Tant des del punt de vista participatiu com de la col·laboració entre actors, la governança serà la dimensió de gestió governamental a la qual li hem de dedicar més atenció a partir d'ara. Segons el meu parer, les afirmacions anteriors són correctes però insuficients, perquè situen la governança com una dimensió més del govern i no com un nou art de governar que té la seva principal prioritat i l'eix estructurant de l'acció en la dimensió relacional; és a dir, en la col·laboració interinstitucional i publicoprivada i en la implicació ciutadana.

La governança democràtica és més que una dimensió de l'acció de govern

Per caracteritzar millor la governança com un nou art de governar i diferenciar-lo d'altres maneres de governar, he cregut oportú diferenciar governs, tipus o models que es distingeixen entre ells per la relació principal que estableixen amb la ciutadania. Aquesta relació amb la ciutadania comporta una articulació específica de les diferents funcions de govern.

D'altra banda, hi ha les maneres de governar o models de governació⁷ que constitueixen la manera en què el govern exercita la seva acció. Es defineixen, fonamentalment,

⁷ El terme «governació» s'utilitza en el mateix sentit que el defineix el *Diccionario de la Real Academia Española*: «Acción y efecto de gobernar. Ejercicio de gobierno», entenent, per descomptat, per govern un «conjunto de organismos y personas que dirigen un territorio y las funciones que desempeñan.» Per tant, models de governació o maneres de governar són models d'exercitar l'acció dels governs.

per les finalitats que persegueixen, els valors i principis en els quals fonamenten les seves funcions, el tipus de gestió específic que desenvolupen per aconseguir les seves finalitats i, a més, pel paper que assignen als polítics, als professionals de l'Administració i a la ciutadania en la manera de dirigir.

Sovint, es confonen els models de govern amb les maneres de governar,⁸ perquè, com sembla raonable, a cada model li hauria de correspondre una manera específica. Però això no ha estat sempre així, fet que ha causat molts problemes, especialment en el model o paradigma de govern proveïdor i gestor, al qual li han pertocat dues maneres o models de governació: el burocràtic i el gerencial. El model de governació pot aplicar-se per als governs supranacionals, nacionals, regionals o locals.

Per entendre millor aquesta triple diferenciació, començarem pel més simple o més bàsic, és a dir, per les funcions i dimensions de tota acció de govern territorial en relació amb la societat.

Hi ha tres grans funcions o dimensions bàsiques de l'acció de qualsevol govern territorial en relació amb la societat: la funció legal o normativa per regular l'activitat de la societat civil però també política; la funció proveïdora i gestora (directa o indirecta) de serveis a la comunitat, i una tercera, que la podem anomenar relacional, que inclou totes les activitats referides a la participació ciutadana en els acords i a la cooperació amb la societat civil i també amb altres administracions.

La funció legal i normativa (L) comporta, per exemple, complir la normativa urbanística, d'ordenació del sòl, d'higiene i salubritat, de mobilitat, etc. El compliment d'aquesta normativa necessita, a més a més de les dependències jurídiques, administratives i d'inspecció, uns serveis de policia municipal, neteja i recollida d'escombraries, etc.

També trobem una segona dimensió o funció de gestió de serveis (G) que es va ampliar a Espanya, sobretot a partir de la dècada del 1980, amb serveis socials, esportius, culturals, educatius, de salut, de promoció de l'ocupació i desenvolupament econòmic, etc.; és a dir, amb recursos i serveis lligats al compliment de la funció normativa competencial i destinats a generar protecció o benestar en la ciutadania.

La tercera funció, que he anomenat relacional (R), abasta els temes de consulta, diàleg, participació, col·laboració i cooperació amb la societat civil principalment, però també amb altres institucions, tant si són nacionals com internacionals.

⁸ Quan es parla tant de models de governació o governs tipus s'utilitza la metodologia dels ideals tipus de Max Weber, que els va definir com: «Construcció mental per analitzar un fenomen històric o social en la qual s'elegeixen i s'accentuen determinats aspectes del fenomen. La finalitat de la construcció dels tipus ideals és la de servir de terme de comparació en l'anàlisi de fenòmens històrics i socials concrets, en tant que es pugui mostrar la proximitat o llunyania d'aquests respecte al tipus ideal (pur)». Weber, M. *Conceptos sociológicos fundamentales*. Edició de Abellán, J. Madrid: Alianza, 2006, p. 180.

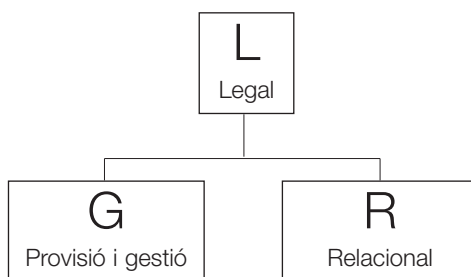
Els models de govern o governs tipus, o si es prefereix, paradigmes de govern,⁹ es defineixen pel tipus de relació que s'estableix entre el govern i la ciutadania. És a dir, per la principal finalitat (no l'única) que s'atribueix a la seva acció per proporcionar a la societat la garantia d'un ordre legal o el benestar a partir de la provisió de recursos o per millorar la capacitat d'organització i acció d'una societat.

Tots els tipus de govern desenvolupen les tres dimensions o funcions, però cada tipologia o model té una funció principal o prioritària diferent amb un paper estructurant en relació amb les altres dues.

Així, en democràcia identifiquem tres tipus o models de govern territorial: el garant o racional legal, el proveïdor i gestor, també anomenat protector, i el relacional.

El govern garant o racional legal té com a finalitat garantir el funcionament del mercat i la societat liberal. La funció predominant és la normativa i legal. Les altres funcions o dimensions tenen un paper secundari. L'esquema bàsic d'articulació de funcions d'aquest model és el següent:

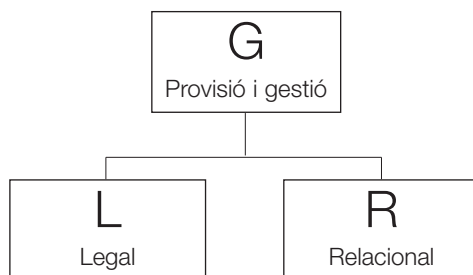
Esquema 1. Articulació de funcions bàsiques del govern racional legal



La finalitat principal del govern protector o proveïdor i gestor és la protecció social i el benestar, i la funció predominant és la de provisió i gestió de serveis. La gestió de serveis pot dur-la a terme directament el govern o l'organisme públic o bé ser contractada externament. L'esquema és el següent:

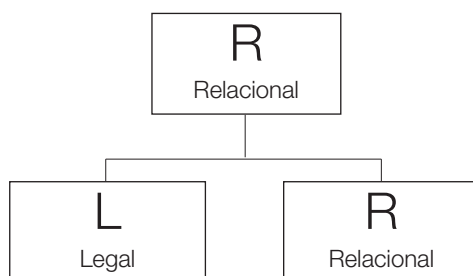
⁹ El terme «paradigma» en l'àmbit científic es deu a l'historiador i filòsof de la ciència Thomas Khun, que el va introduir en el seu llibre més clàssic, *La estructura de las revoluciones científicas*. Defineix el paradigma com: «una constel·lació d'èxits –conceptes, valors, tècniques, etc.– compartits per una comunitat científica i utilitzats per ella a fi de definir problemes o solucions legítimes».

Esquema 2. Articulació de funcions en el govern proveïdor i gestor



El govern relacional o promotor és el govern propi de la societat en xarxa o societat del coneixement. La seva finalitat és millorar la capacitat d'organització d'una societat i gestionar les principals xarxes socials per al desenvolupament humà. La funció principal estructurant és la relacional. L'esquema és el següent:

Esquema 3. Articulació de funcions bàsiques en el govern relacional

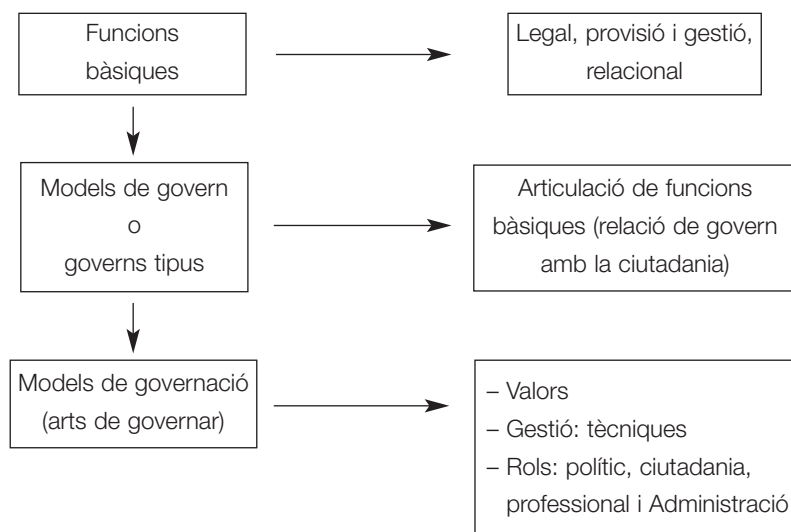


Per exercir l'acció de govern sobre la base de la relació principal que s'estableix entre aquest i la ciutadania, és a dir, en la funció que té el paper principal o estructurant en relació amb les altres, els governs desenvolupen diferents models de governació. Un govern tipus actua d'acord amb un model de governació entès com l'enfocament amb el qual un govern assumeix i exercita el seu paper en relació amb la societat civil, és a dir, bé com el tipus d'actuació amb la qual un govern fa efectiva l'articulació i coordinació de les tres funcions o dimensions.

Aquest model comprèn la finalitat i els valors que presideixen l'actuació, el tipus de gestió característic de la manera de governar i els perfils del professional polític i de

¹⁰ Prats, J. «La construcció social de la governanza», dins Vidal Beltrán, J. M. Prats i Català, J. *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: INAP, 2005, p. 21-78.

Esquema 4. Articulació de funcions, models de govern i de governació



l'Administració. Identificarem, seguint la classificació realitzada per J. Prats en un recent i excel·lent treball,¹⁰ tres models de governació: burocràtic, gerencial i governança.

Conclusió: governança no és la dimensió o la funció relacional de l'actuació d'un govern, sinó la manera de dirigir específica del govern relacional, la característica principal del qual és la funció relacional que assumeix el paper principal i estructurant de l'acció de govern.

La governança, per tant, comportarà una reestructuració global de la manera de dirigir d'un govern territorial i local de manera específica. En governança hi ha les dimensions de gestió de recursos i la de normativa i legal, que es reestructuren a partir de prioritzar la funció relacional del govern, és a dir, de la participació ciutadana i de la cooperació amb la societat civil i de la col·laboració intergovernamental.

Per aquest motiu, diem que la governança és la manera de dirigir pròpia del govern relacional o xarxa, que és l'adequat a la nova societat en xarxa, també anomenada societat del coneixement.

Models de governar en democràcia: burocràtic, gerencial i governança

Primer es descriuran els diferents models de governació i, en el següent apartat, es tractaran els governs tipus que exerciten els models de governació.

El model burocràtic

Té per objectiu garantir el compliment de la llei i la igualtat legal d'oportunitats dels ciutadans amb la finalitat de contribuir a la regulació de les condicions per a l'estabilitat econòmica i social, el desenvolupament del lliure estat de dret i el mercat lliure.

Aquest model es desenvolupa a partir dels estats liberals i democràtics de mitjans de la dècada del 1850, i és dominant fins ben entrada la del 1880. Els valors del govern són: respecte i subjecció a la llei, igualtat de tots els ciutadans davant la llei, autonomia de la societat civil per identificar l'interès general i racionalitat (adequació dels mitjans a les finalitats).

Per exercir la funció de garantia i regulació legal, l'Administració es dota d'una categoria professional: la burocràcia o funcionariat. Per poder desenvolupar la seva tasca, aquests professionals requereixen independència del polític, objectivitat i impersonalitat de la seva labor, que s'ha d'ajustar a les lleis en un context de racionalitat (adequació dels mitjans a les finalitats). Per acomplir aquesta tasca es protegeixen laboralment els funcionaris i es reglamenten els llocs de treball. Els valors que presideixen la burocràcia són els que acabem d'assenyalar i es diferencien plenament dels d'economia, productivitat i eficiència que dominaran en la manera gerencial. D'entre els professionals de l'Administració predominen els especialistes en dret i especialitats jurídiques.

El polític governant electe és el representant dels ciutadans que ha de fer complir la normativa de la comunitat amb ajuda de la burocràcia que, per la seva protecció especial, impedeix que el governant electe utilitzi per a fins personals o partidaris el poder del govern. Els polítics, amb el suport de la burocràcia, identifiquen i gestionen l'interès general.

La ciutadania, en aquest model de governació, té un paper inactiu, limitat pràcticament a la consulta. Tant la ciutadania com la iniciativa privada i social són les que, a través del mercat i la lliure iniciativa, han d'aconseguir el benestar més elevat possible a través del marc legal, regulador i garant de la llibertat de mercat i acció social. El govern és el representant electe de la societat i exercita, en nom seu, l'acció normativa i reguladora.

El tipus de gestió que es desenvolupa en aquesta manera de governar és la gestió de procediments. Es tracta d'establir els processos amb cura i reglamentar-los. La tasca del buròcrata és seguir els procediments, no aconseguir resultats, els quals seran fruit del compliment de la reglamentació establerta. En aquest sentit, no difereix gaire dels processos del maquinisme industrial dels mitjans tayloristes. La diferència amb la producció de béns i serveis és que el seu lloc de treball no és flexible, i que els processos de l'Administració no estan organitzats en funció de la productivitat. Els serveis per assegurar el compliment de la normativa estan organitzats per aquests mateixos procediments.

El model gerencial de provisió i gestió de recursos públics

S'inicia a la dècada del 1980, té l'esplendor a la del 1990 i, actualment, encara és el model dominant. Els objectius són l'economia, l'eficàcia i l'eficiència (les tres «E») en la provisió i gestió de serveis. La seva preocupació principal és la productivitat en la producció dels serveis i, en general, de l'Administració.

La gestió específica d'aquesta manera de governar és la gestió empresarial de serveis; és a dir, el conjunt de tècniques, instruments i processos a través dels quals s'afronta la provisió i gestió de serveis i que s'introdueixen, o intenten introduir-se, des del món empresarial. Els principals directius professionals de l'Administració s'extreuran del món empresarial, concretament del món dels negocis. Així, es parla de contractació externa, gestió de qualitat i orientada al client usuari, reenginyeria de processos, màrqueting de serveis, etc. Es pretén orientar la gestió als resultats econòmics i de productivitat.

Es considera que la productivitat i les tres «E» han de ser els valors dominants, no només de la funció dels serveis públics, sinó també de l'Administració. Alguna vegada es va voler aplicar la reenginyeria de processos de la gestió de serveis a les funcions governamentals de garantir els drets ciutadans i a la relacional, generant no només col·lapses de governabilitat, sinó també importants paralitzacions en el funcionament de la democràcia.

Entre els professionals del govern es demana la formació en economia, però es prioritza, especialment, la formació en escoles empresarials i de negoci.

A causa de la importància de la gestió empresarial de serveis en aquesta manera de governar, el paper del polític electe queda desdibuixat i es confon amb el de gestor. Emergeix i es valora especialment el paper dels gestors o gerents que o bé assumeixen un protagonisme gràcies als representants electes extrets de les files dels partits polítics, o bé procedeixen dels nivells alts de la direcció política.

La governança democràtica o model relacional

És una manera de governar que emergeix actualment com a conseqüència de la crisi del govern proveïdor i gestor de recursos i, especialment, per l'obsolescència i les anomalies provocades pel model gerencial.

La finalitat és, per dir-ho amb paraules de D. Innerarity, «la col·laboració entre el govern i la societat civil respecte a la regulació dels assumptes col·lectius amb criteris d'interès públic».¹¹

¹¹ Innerarity, D. *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa-Calpe, 2006, p. 209.

El que caracteritza la governança com a manera de governar és que la seva forma de gestió característica és la gestió de les interdependències, o gestió relacional (o de xarxes). És un tipus de gestió específic que es basa en un conjunt de tècniques, instruments i processos per aconseguir la construcció compartida del desenvolupament humà en un territori.

Els valors propis de la governança que la fan avançar com a manera de governar són: respecte, tolerància, participació, racionalitat, confiança, compromís i col·laboració.

La governança, doncs, es basa en la gestió de les interdependències; però és molt més àmplia que la gestió relacional. És una acció de govern que té múltiples dimensions: normativa legal, provisió i gestió de serveis. Però com que el principal objectiu és la col·laboració entre la societat civil i el govern per respondre als reptes socials, és la gestió relacional la que assumeix el paper protagonista i estructurant de totes les funcions de govern. Les funcions legal i de gestió de serveis són reestructurades de tal manera que les característiques que s'exigeixen seran diferents a les que han adquirit en el model burocràtic i gerencial. Aquesta manera de governar coincideix amb el model gerencial en el rebuig al govern jeràrquic, però, contràriament, no veu en el mercat, ni en les tècniques de gestió empresarials aplicades a la gestió governamental, l'alternativa als problemes i reptes socials, sinó que atribueix la solució al problema a la societat. La tasca del govern és implicar els ciutadans en la solució dels seus problemes cooperant-hi i millorant les capacitats col·lectives d'actuació. També comparteix amb el model burocràtic la idea de legalitat i control públic, i la necessitat de procediments administratius, però dóna una gran prioritat als procediments informals d'interacció ciutadana en els quals intervé per mitjançar i facilitar la cooperació entre els actors i sectors ciutadans implicats.

En governança, el polític té un paper de representant electe, però, a diferència de la manera burocràtica, aquest paper és molt incisiu en la societat, perquè és el d'aglutinador i organitzador de l'interès general a partir dels legítims interessos i reptes dels diferents actors i sectors de la ciutadania.

La ciutadania i la iniciativa social i privada tenen un paper molt actiu. La tasca del govern consisteix a articular una àmplia cooperació pública i privada, i una intensa col·laboració ciutadana en el desenvolupament humà.

Alhora, es potencia un tipus de professional polivalent de suport a l'electe amb funcions de mediació i de negociació relacional, amb amplis coneixements d'elaboració d'estratègies i coneixedor de l'enfocament comprensiu en ciències socials. Aquest àmbit de les ciències socials i polítiques és el que obté més desenvolupaments a l'era de la governança. Cal preveure que, com a conseqüència de la varietat i complexitat de situacions socials en governança i en requerir uns coneixements amplis i noves tècniques, es necessitarà una àmplia contractació externa per assistència tècnica, principalment d'entitats que corresponguin a la qualificació de *think tanks*.

En el quadre 1 es presenten, de manera sintètica, les característiques diferenciadores dels models de governació en relació amb les principals variables.

Quadre 1. Models de governació en democràcia. Principals característiques

<i>Models de governació</i> <i>Variables</i>	<i>Model burocràtic</i>	<i>Model gerencial</i>	<i>Model relacional (governança)</i>
<i>Funció o dimensió estructurant d'activitat del govern</i>	Normativa/legal	Provisió i gestió d'infraestructures i serveis	Relacional
<i>Tipus de gestió predominant</i>	Gestió per procediments	Gestió empresarial per productivitat o resultats	Gestió de xarxes socials o relacionals (construcció col·lectiva del desenvolupament humà)
<i>Principals valors de governació</i>	Legalitat d'autonomia de la societat civil. Neutralitat	Economia, eficàcia i eficiència	Confiança, compromís i col·laboració
<i>Visió de la qualitat en exercici de govern</i>	Fiabilitat i confiabilitat dels procediments	Satisfacció del client i usuari	Fiabilitat i confiabilitat de l'organització de les interdependències
<i>Rol del ciutadà</i>	Peticionari administratiu	Demandant-passiu: client o usuari	Demandant-actiu: cooperador i coresponsable
<i>Rol d'associacions i empreses</i>	Reivindicatiu	Reivindicatiu contractista extern	Reivindicatiu contractista extern coresponsable
<i>Rol del polític</i>	Representant electorat	Electe/gestor	Líder de la construcció social (organitzador col·lectiu)

Font: Elaboració pròpia, inspirat en Alguacil (2006), Gomà (2003) i Prats (2005)

La governança és l'art de governar propi del govern relacional emergent

Hem vist que hi ha tres funcions o dimensions clau de l'acció de govern. L'organització asimètrica d'aquestes funcions clau i el seu desenvolupament per a aquesta acció han donat lloc a diferents models de governar. En aquest apartat veurem els governs tipus o models de govern que s'han fonamentat en les diferents maneres específiques de governar.

La classificació que proposo dels tipus de govern, els quals s'han assentat singularment en les arts de governar, té com a criteri diferenciador la relació principal que s'estableix, o pretén establir-se, entre el govern territorial i la ciutadania. Els resultats són tres governs tipus: el garant o racional legal, el proveïdor i gestor, també anomenat protector o del benestar,¹² i el relacional o xarxa, que també s'ha anomenat promotor (J. Prats), cooperador o capacitador (D. Innerarity).

El govern garant o racional legal

El govern garant correspon a la visió de dirigir anterior a l'estat protector o del benestar. La funció principal d'un govern respecte a la ciutadania és garantir les condicions generals per al bon funcionament de l'economia de mercat i de l'estat de dret. El govern té un paper clarament regulador.

La funció principal i estructurant del govern és l'acompliment de la normativa. La manera de govern específica és l'assenyalada com a burocràtica, també anomenada racional legal, que va ser descrita magistralment per M. Weber.¹³

El govern garant, i en especial en l'àmbit local, proveeix i gestiona directament serveis com ara policia, neteja, atenció a transeünts (persones sense sostre en la via pública, etc.), però és una funció mínima o, fins i tot, marginal, i sempre es justifica en relació amb el suport d'aquests serveis al paper regulador o d'establiment de garanties per al lliure desenvolupament de les iniciatives de les empreses i dels ciutadans. La funció del govern no és actuar de manera activa amb recursos públics en l'economia ni en el suport a la igualtat d'oportunitats socials o la reducció de la pobresa i l'exclusió social.

La funció relacional també existeix en aquest model de govern i consisteix a desenvolupar la participació i l'acord ciutadà per elaborar les normatives legals que el govern haurà de fer complir, amb la prèvia aprovació del ple municipal o del parlament autonòmic. No es tracta de la participació en el disseny dels serveis i els sistemes de qualitat en la prestació de serveis propis del govern gestor, ni tampoc de la participació ciutadana i la col·laboració públicoprivada per transformar la ciutat o el territori en la perspectiva del desenvolupament humà.

En el govern garant, la funció relacional és molt reduïda i la cooperació ciutadana, en força casos concrets, es circumscriu al diàleg per aconseguir el manteniment i l'ordre a la via pública.

¹² Intento objectivar al màxim la descripció i, per aquest motiu, no utilitzo els termes protecció i benestar: estan immersos en batalles polítiques i generen reaccions immediates i poc crítiques de suport o rebuig.

¹³ Weber la va definir com a tipus de dominació racional legal al seu famós *Economía y sociedad*. Madrid: FCE, 1929, p. 170-217.

Les funcions estructurades, com ara la provisió de serveis i la relacional, són executades mitjançant la gestió de procediments, que hem assenyalat com a pròpia del model burocràtic.

En aquest model de govern racional legal, el paper del govern local se subordina sempre als governs nacionals i regionals. La principal funció és normativa i reguladora i, en aquest aspecte, els governs locals necessàriament se subordinen a la legislació, l'acompliment de la qual correspon a l'àmbit nacional i federal o similar, el qual, lògicament, no poden transgredir.

El recanvi d'aquesta forma de govern es va originar en els desequilibris que el mercat genera. La no intervenció de fons públics en l'economia i en la cohesió social va agreujar les desigualtats i va dur a l'ampliació de la pobresa i a la instal·lació d'una conflictivitat social permanent. El paper de garant de l'acompliment d'una legislació i el manteniment de les condicions del mercat va comportar que el govern es percebés com un obstacle i una oposició a les reivindicacions socials dels més desfavorits (encara que, en molts casos, aquesta actitud governamental era voluntària i manifesta).

El govern proveïdor i gestor

Aquest model de govern, que es va desenvolupar a Europa a partir de la dècada del 1950 i actualment és el dominant, correspon a la visió del que s'ha anomenat estat protector o del benestar.

Després de la Segona Guerra Mundial, a Europa es desenvolupa el paper del govern com a proveïdor i gestor de recursos i serveis. Aquest rol és assumit, en el context de la Guerra Freda i l'amenaça de l'anomenat bloc socialista dels països de l'est, per l'aplicació de les tesis de Keynes d'intervenció del govern en l'economia a través de la despesa pública, i de les de Beveridge sobre l'extensió de la seguretat social a tots els ciutadans.

Els reptes de desenvolupament econòmic i les necessitats socials o de benestar són ja matèria d'intervenció governamental i els ciutadans es dirigiran a tots els àmbits de govern en la recerca de la satisfacció de les seves demandes i reivindicacions socials.

En aquest paradigma hi trobem dues etapes definides pel model de governar que ha dominat cada període: el model burocràtic i el gerencial.

L'etapa burocràtica

El model burocràtic propi del govern garant és el que es va aplicar al nou paradigma de govern a partir dels anys cinquanta del segle passat i va ser hegemònic fins ben entrada la dècada del 1980. Es va aplicar amb els mateixos valors i protecció jurídica dels treballa-

dors públics, però ara no només s'havien de gestionar algunes prestacions i serveis lligats a les funcions de regulació, sinó que la prestació de serveis orientats a la satisfacció de necessitats socials s'estava convertint en la funció principal i majoritària dels governs.

Els professionals de la política i de la gestió pública no van entendre que es trobaven davant un nou paradigma de govern, és a dir, davant una reestructuració de l'organització i de les funcions del govern: es va actuar com si fos una ampliació de l'àmbit d'actuació i no es va plantejar que s'havia de governar de manera diferent.

Efectivament, M. Weber (que ha estat, sens dubte, qui ha caracteritzat millor el model racional legal o burocràtic de dominació) considerava que el model burocràtic era també una manera de gestionar serveis, i no només de garantir la legalitat, la independència i l'estabilitat del govern. Però era ben conscient de les limitacions d'una gestió àmplia de serveis per a aquest tipus de gestió. Així, A. Giddens¹⁴ ens recorda que el principal argument de Weber en contra del socialisme era que significaria una gran burocratització de l'estat, i del govern en particular, cosa que comportaria ineficiència en la gestió i l'autonomia de la burocràcia com a grup de poder que faria funcionar el govern segons els seus interessos particulars, com, efectivament, va succeir.

De fet, la gestió de recursos i serveis públics exigeix economia, eficàcia i eficiència (les anomenades tres «E») que, com s'ha assenyalat, no són els valors propis de la burocràcia i els motius pels quals està protegida com a grup professional. El model de gestió burocràtic, aplicat a la gestió de serveis, ha estat i és altament ineficient, ha provocat, i encara provoca, importants des economies que han de ser sufragades amb més càrrega impositiva per als ciutadans i, el que és pitjor, limita l'extensió de serveis públics a la ciutadania.

El paradigma de govern gestor, en desenvolupar-se en la manera burocràtica, va dur la necessitat de reforma permanent des dels mateixos inicis del govern proveïdor i gestor per fer-lo més eficient. Ara bé, els diferents instruments de reforma (descentralització, centres gestors, pressupostos per a programes, etc.) es van inscriure en la manera burocràtica i el tipus de gestió que la caracteritza és la gestió de procediments.

L'etapa gerencial

El model de gestió gerencial, basat en la imitació de la gestió de les empreses privades, rep el nom de la seva principal escola, el *new management* o «nova gestió pública»,¹⁵ i pretén substituir el model burocràtic, tant en la gestió dels serveis que busquen satisfer

¹⁴ Giddens, A. *Política y sociología en Max Weber*. Madrid: Alianza, 1976, p. 76-82.

¹⁵ Els autors més coneguts d'aquesta escola, així com el seu principal llibre, són Osborne, D. i Gaebler, T. *La reinvencción del gobierno*. Barcelona: Paidós, 1995.

una necessitat social (serveis socials, assistència sanitària, centres culturals, equipaments esportius, etc.) com dels que directament donen suport a una regulació governamental (recollida de residus, serveis de neteja, aparcaments i, fins i tot, alguns tan problemàtics com policia, gestió urbanística o seguretat). Així, s'aposta per la contractació externa de serveis públics, per la creació d'un «mercat» o «gairebé mercat» de serveis públics, per la gestió orientada al client o usuari, etc.

Es considera que la productivitat i les tres «E» abans esmentades han de ser els valors dominants, no només de la funció de la provisió i gestió de serveis, sinó del conjunt de l'Administració.

La funció relacional i participativa ha tingut un desenvolupament més gran que en el model de govern garant, però sempre lligada i subordinada al paper de proveïdor de recursos del govern. De fet, el govern proveïdor i gestor es basa en un acord social en el qual el sector públic va proporcionar uns serveis i unes prestacions econòmiques que constitueixen un salari indirecte. Aquest salari indirecte ha facilitat l'estabilitat de sous i salaris a les empreses privades. D'altra banda, la participació ciutadana es circumscriu a l'expressió de necessitats i al disseny de les polítiques i serveis, però no a un compromís de cooperació per a la resposta col·lectiva als reptes socials.

Una modalitat d'aquesta manera de governar consisteix a incorporar a les empreses mercantils i a la iniciativa social no només la gestió de serveis finançats amb fons públics, sinó també la provisió de serveis. La justificació d'aquesta incorporació s'ha fet a partir de la pèrdua de protagonisme del govern, provocada per les limitacions del creixement de la despesa pública per proveir les necessitats socials. En l'etapa gerencial no només es considera la necessitat d'incorporar nous actors socials i, especialment, les empreses, sinó que el model de gestió empresarial és el que el govern hauria d'imitar. En definitiva, es tracta de donar més protagonisme als empresaris i a les empreses, tant en la gestió i prestació de serveis, com a la iniciativa social per suplir l'acció del govern que només s'entenia com a prestador de serveis.

L'adopció del model gerencial en el paradigma de govern proveïdor i gestor tenia una justificació ètica fonamentada en la necessitat de no malgastar els diners dels ciutadans i, sobretot, de crear més infraestructures i serveis amb una despesa pública que es constata que no podia créixer indefinidament. L'extensió de les tres «E» a tota l'acció del govern, la imitació de mètodes empresarials de multinacionals i la percepció del ciutadà com a usuari o client han dut, en molts casos, a la desconsideració del concepte de servei públic i a qüestionar les garanties legals i de respecte als drets que ha de proporcionar l'acció de govern, fet que ha succeït en molts governs i no només de l'Amèrica Llatina.

El mètode gerencial correspon a un període en el qual es distingia entre manera de governar i paradigma de govern i implicava una articulació de les diferents funcions. En

aquest cas, la provisió i gestió de prestacions i serveis no només es considerava la dominant, sinó que es creia que tota l'acció de govern havia de respondre als valors de la gestió empresarial de serveis. D'aquesta manera, es va afavorir la consolidació d'una concepció de clientela de l'acció de govern i de la política en general, sobretot allà on els valors democràtics estaven poc consolidats.

En definitiva, si s'hagués seguit l'enfocament que s'exposa, és a dir, a partir de definir el model de govern com una manera específica d'enfocar l'articulació de les funcions de govern, el lema del govern gestor hauria estat: «Tanta burocràcia com sigui necessària, tanta gestió eficient com sigui possible», i de ben segur hauria tingut efectes menys perversos des del punt de vista democràtic.

En l'esquema gestor, els ajuntaments, com a prestadors de serveis, tenen un paper més important que en el model racional legal, però secundari en relació amb els governs nacionals i federals o similars. En la majoria dels casos, els governs locals depenen de les competències i les transferències de recursos d'altres àmbits de govern.

El govern relacional o xarxa

Aquest model té com a finalitat la construcció compartida amb la societat civil del desenvolupament humà i, com a manera específica de governar, la que hem anomenat governança democràtica.

La governança, entesa simplement com a gestió d'interdependències o dimensió de relacions entre el govern amb els actors i sectors de la ciutadania, sempre ha existit, com reiteradament s'ha assenyalat, però de manera residual i condicionada per les altres funcions i dimensions que han estat l'eix vertebrador de l'acció de govern.

La novetat, el canvi de paradigma, és que la governança és la manera de dirigir pròpia del govern relacional o promotor, i es basa i organitza a partir de la gestió d'interdependències, que deixa de ser una gestió residual o estructurada per ser una gestió principal o estructurant de les dimensions del govern.

El fet que avui dia es consideri la cooperació entre actors i la participació i col·laboració ciutadana no només una dimensió emergent, sinó que s'espera que sigui la funció estructurant de l'acció de govern en la societat del coneixement o societat en xarxa, es deu, fonamentalment, a la constatació que hi ha cada vegada més reptes i necessitats socials, i que no poden tenir una resposta en una acció que es basi en la despesa pública, per molt eficient que en sigui la gestió. El govern territorial veu la necessitat de plantejar una millora de la capacitat d'organització i acció perquè la societat afronti els reptes i les necessitats creixents que són inherents al progrés humà.

Com passa en l'última fase del govern proveïdor, es considera necessari incorporar nous actors en l'obtenció d'una millora en la qualitat de vida; però, al contrari que en l'etapa gerencial del govern proveïdor, no es tracta de reduir el protagonisme del govern democràtic, sinó de donar-li un nou paper protagonista com a organitzador col·lectiu d'una àmplia acció social.

En aquest context, la gestió relacional o gestió de les interdependències (o de xarxes) passa a ser la clau de la nova acció de govern. Per tant, el govern relacional ha d'efectuar una reestructuració de les funcions de protecció legal de drets i de gestió eficient de qualitat quant a recursos i serveis per posar-los en funció d'una construcció col·lectiva del territori que té en la gestió relacional el seu principal instrument.

Reestructuració significa canvi d'orientació. La funció relacional es converteix en estructurant –perquè ara l'objectiu del govern relacional és la millora de la capacitat d'organització i acció dels territoris– i la complexitat i amplitud dels objectius augmenten, així com els àmbits en els quals s'aplica. La participació ciutadana, element essencial de la funció residencial, és ara, fonamentalment, coresponsabilització i compromís.

Alhora, la gestió de serveis en governança ha de ser eficaç i eficient, no només des del punt de vista de la reducció de costos i de la productivitat, sinó també perquè aquesta gestió incorpori una millora en el compromís d'acció comunitària d'usuaris i familiars implicats, i contribueixi a l'enfortiment del teixit associatiu del lloc on s'ubiqui. Les prestacions i serveis s'inscriuen i donen suport a processos de desenvolupament comunitari.

La funció normativa i legal que, sens dubte, ha de ser exercida per funcionaris, ha de ressituar els procediments de contractació externa de serveis a les noves finalitats d'eficàcia i contribució al desenvolupament comunitari, així com a l'enfortiment i ampliació de nous espais de ciutadania, és a dir, als espais de deliberació i acords entre el govern, els actors, la iniciativa social i els moviments socials. El que és singular de la funció legal o normativa en un govern relacional és concebre els marcs institucionals reguladors, així com els incentius i les constriccions en l'actuació dels actors i sectors de la ciutadania per incentivar, enfortir i donar estabilitat a l'acció col·lectiva en què els participants busquen maximitzar les seves expectatives, en el marc de l'interès general. És a dir, tenen en compte que l'interès general és una construcció col·lectiva en la qual hi participen.

En endavant veurem, de manera més àmplia, la reestructuració de les diferents funcions aplicades al benestar social en el govern relacional i, especialment, l'orientació que reben a través de la manera de governació: la governança.

En aquest model de govern és bàsica la proximitat a les interdependències entre actors per construir projectes col·lectius i impulsar una cultura emprenedora i cívica entre la ciutadania. Per aquest motiu, el paper dels governs locals en el sistema d'administració dels estats nació és clarament emergent i protagonista. També ho són els governs

regionals, però entesos, cada vegada més, com a gestors de les interdependències entre els diferents municipis.

Com a conclusió a aquest apartat és bàsic retenir la següent visió del govern relacional: aquest model assumeix un renovat protagonisme i centralitat social en la societat en xarxa, en considerar-se l'articulació social –la millora de la capacitat d'organització i acció de les societats– una responsabilitat pública democràtica amb un gran impacte en el desenvolupament humà de les ciutats i regions.

En el quadre 2 es presenta un resum dels governs tipus a partir dels principals elements definitoris.

Quadre 2. Govern tipus en democràcia (relació entre govern i societat)

<i>Govern tipus</i> <i>Elements definitoris</i>	<i>Govern garant o racional legal</i>	<i>Govern proveïdor i gestor</i>	<i>Govern relacional</i>
<i>Relació estructurant amb la societat civil</i>	Garant/regulador normatiu	Proveïdor d'infraestructures i serveis	Organitzador col·lectiu del desenvolupament
<i>Model de governació</i>	Burocràtic	Burocràtic (1 ^a etapa) i gerencial (2 ^a etapa)	Governança (expectativa racional)
<i>Paper de l'ajuntament en el model d'administració nacional</i>	Subordinat	Secundari	Protagonista (expectativa raonable)

Font: Elaboració pròpia, inspirat en Alguacil (2006), Gomà (2003) i Prats (2005)

Els avantatges o desavantatges d'emprar una conceptualització o una altra, sempre que siguin rigoroses i s'adaptin a les regles de la lògica, dependrà de la capacitat d'explicació i previsió d'aquesta en relació amb l'acció de govern.

En la conceptualització que presentem, que destaca el govern tipus, hi apareix que el govern proveïdor va utilitzar un model de governació adequat a un altre govern tipus (el garant), i que era totalment inadequat a la nova relació que el govern establí amb la societat civil. Això ens posa sobre avís que, en emergir el govern relacional, no es continuï utilitzant el model de governació gerencial i la governança sigui considerada, de manera inadequada, com una dimensió més d'aquesta manera de regir, la qual cosa, sens dubte, dificultarà aconseguir els objectius de desenvolupament humà.

La confusió és real. Recentment, un conegut autor, M. Schapiro, va dir que la perspectiva de la governança es desenvolupa en l'àmbit de la gestió pública per la seva connexió

amb l'escola de la «nova gestió pública» i assenyalo els perills que la connexió comporta per a la legitimitat democràtica. Un altre autor important, Guy B. Peters, si bé resitua el tema i identifica la governança com un nou art allunyat del model gerencial que proporciona un renovat protagonisme al govern democràtic, esmenta, també, el perill que s'enllaci la governança amb el corrent que atribueix al govern un paper mínim i que dóna més protagonisme a altres actors, en especial als econòmics.

Entendre la governança com un àmbit més del govern proveïdor o gestionar-lo a través del model gerencial significaria retardar el nou protagonisme del govern com a organitzador col·lectiu i la valoració de l'electe com a representant de la ciutadania.

És per aquesta raó que en el quadre anterior s'ha posat com a expectativa raonable que la governança sigui el model propi del govern relacional en la societat en xarxa, per ser el més adequat. Però que sigui el més adequat no vol dir que n'estigui assegurat el desenvolupament, i encara més tenint l'exemple que el govern proveïdor es va desenvolupar, en una primera etapa, a través del model de governació propi del govern racional legal: el model burocràtic.

La governança, si bé comença a ser un paradigma amb un progressiu protagonisme en les ciències polítiques i socials, com a art de governar és encara incipient i, en molts casos, es desenvolupa dins del model gerencial de governació, o es confon amb una nova fórmula per oferir més protagonisme als actors econòmics. L'emergència de la governança com a pràctica de govern necessita èxits ben coneguts i victòries electorals per als qui l'han protagonitzat. Per fer-ho, es necessiten mètodes i tècniques específiques i un nou tipus de lideratge polític que cal sistematitzar i difondre.¹⁶ El predomini del model gerencial retarda i dificulta la innovació en la manera de governar.

El govern local, per la proximitat a les relacions que estableixen els actors en el territori, pot gestionar millor la complexitat social. Però això tampoc no significa que hagi de succeir, sinó, simplement, que des d'una perspectiva racional es donen les condicions perquè es produeixi un increment del protagonisme dels governs locals. Però que s'aconsegueixi o no dependrà, fonamentalment, de la seva acció prèvia, que siguin capaços d'obrir espais com a organitzadors de la col·lectivitat, i dels èxits que aconseguixin en el desenvolupament humà en els territoris en els quals obrin aquests espais.

¹⁶ Per això l'any 2003 es va crear el moviment d'electes i professionals per al desenvolupament de la governança anomenat Amèrica-Europa de Regiones y Ciudades, AERYC. Vegeu la pàgina web <www.aeryc.org>.

La governança és la manera de governar de la societat del coneixement

L'anomenada globalització, tal com la defineix el Fons Monetari Internacional (FMI), consisteix en fluxos d'informació, mercaderies, serveis i persones que recorren els territoris i els fan interdependents. Els fluxos es produeixen, es distribueixen, es reben i es consumeixen en ciutats i àrees metropolitanes. L'economia i la societat globals es fonamenten en el sistema de ciutats. Els territoris es fan més interdependents en els vessants econòmic, social i cultural.

La societat del coneixement, o «informacional» segons l'expressió conceptual de M. Castells, en basar-se en la innovació permanent, afavoreix l'especialització flexible de les empreses i les entitats socials que, si bé innoven, no ho poden fer en tots els aspectes; necessiten fer-ho en les seves millors habilitats i capacitats. Aquest procés d'innovació requereix l'organització en xarxa de les diferents empreses, entitats i institucions per produir béns i serveis. La capacitat d'articular les funcions d'investigació, formació, producció, comercialització i distribució és la clau per al desenvolupament. L'organització en xarxa i l'ús de les tecnologies de la informació són, d'acord amb M. Castells,¹⁷ les claus tant per al desenvolupament econòmic com per al social.

La societat del coneixement es basa en xarxes: la gestió dels coneixements de les persones en els departaments, empreses, entitats i organismes públics. La societat del coneixement posa els professionals i els equips a la cúspide dels processos productius. En la societat industrial, el treballador era un apèndix de la màquina; l'important era el procés en el qual s'inserien les persones. En canvi, a la societat del coneixement, les tecnologies de la informació i els processos productius es dissenyen per ser el suport perquè les persones i els equips puguin generar valor a través de l'aportació de coneixements. La densitat i la qualitat de les interaccions entre departaments i empreses són els principals factors crítics per a la creativitat i la innovació.

El principal avantatge econòmic d'un territori és, cada vegada més, el col·laboratiu. En aquest sentit, l'economia depèn de la cohesió social o, per ser més precisos, del capital social, que defineix R. D. Putnam d'una manera molt similar a la capacitat d'organització i acció: «El capital social fa referència al conjunt format per la confiança social, les normes i les xarxes per resoldre els problemes comuns. Les xarxes de compromís cívica, com ara les associacions de veïns, les federacions esportives i les cooperatives, constitueixen una forma essencial de capital social. Com més denses siguin aquestes xarxes,

¹⁷ Castells, M. *Observatorio global. Crónicas de principios de siglo*. Barcelona: Libros de Vanguardia, 2006, p. 151-193.

més possibilitats hi ha que els membres d'una comunitat cooperin per obtenir un benefici comú».¹⁸

Els individus són cada vegada més autoinsuficients. D'una banda, incrementen l'autonomia en relació amb la família i amb les institucions socials i polítiques i, de l'altra, les seves necessitats són més creixents i complexes i, per satisfer-les, cal una gran amplitud de xarxes socials.

La societat i l'economia apareixen com una construcció col·lectiva fonamentada en xarxes. Gestionar la societat en xarxa és gestionar les seves relacions, desenvolupar la governança.

La tasca principal d'un govern democràtic consistirà a promoure el desenvolupament humà en el territori a partir de la creació, enfortiment i coordinació de les xarxes econòmiques, socials i culturals. Per aquest motiu la manera de governar més adequada és, sens dubte, la governança.

¹⁸ Putnam, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993, p. 125.

Governança democràtica: construcció col·lectiva del desenvolupament humà

En aquest llibre es desenvoluparan més a bastament les característiques de la governança i la seva aplicació en el benestar social, però arribats aquí m'atreveixo a plantejar una definició de governança democràtica territorial:

«La governança democràtica és l'art de governar els territoris del nou govern relacional propi de la societat del coneixement. El seu objecte és la capacitat d'organització i acció d'una societat; el principal mitjà és la gestió relacional o de les interdependències, i la seva finalitat és el desenvolupament humà».

En aquest apartat comentaré els diferents aspectes de la definició de governança per comprendre-la millor.

La finalitat de la governança democràtica és el desenvolupament humà

Com a definicions de «desenvolupament humà» segueixo les que han donat els plans relacionats amb el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD). El desenvolupament humà no comprèn només el desenvolupament econòmic, sinó també la reducció de les desigualtats socials, la sostenibilitat ambiental i l'enfortiment de la democràcia.

El desenvolupament humà inclou els aspectes del capital ètic, és a dir, els valors dels actors i la ciutadania, i del capital social, és a dir, la capacitat de generar teixit organitzatiu, tant empresarial com social, per a fins relacionats amb el bé comú. Inclou objectius de bon govern democràtic relacionats amb l'aprofundiment de la democràcia, la participació i deliberació ciutadana, la reforma de l'Administració pública i la col·laboració intermunicipal i regional. És un concepte de desenvolupament integral que inclou, per descomptat, criteris d'actuació i objectius que seran referents per als diferents plans sectorials i polítiques públiques, i plans d'ordenació territorial i urbanística. El desenvolupament humà es fonamenta en un quadrilàter virtuos: econòmic, social, territorial sostenible i democràtic.

L'opció per al desenvolupament humà és una opció pluralista. No vol dir que totes les opcions polítiques coincideixin en les ofertes electorals a la població. És cert que el desenvolupament humà requereix que es tinguin en compte els quatre factors del desenvolupament, però les prioritats o pesos que es donin a cadascun d'ells en les polítiques concretes és el que distingirà les diferents opcions electorals.

Aquest concepte de desenvolupament humà té a veure amb el canvi de visió del desenvolupament i del paper de les persones que incorpora la societat del coneixement o societat en xarxa. En efecte, en ple desenvolupament de la societat industrial, en l'època del maquinisme, l'ésser humà es considerava un apèndix de la màquina. La seva productivitat, multiplicada per la divisió del treball i les màquines, era l'element clau del desenvolupament, que s'entenia en el vessant més restringit de creixement econòmic i l'origen del qual estava en les inversions en infraestructures i grans equipaments. En canvi, en la societat del coneixement les persones, els equips professionals i l'organització en xarxa de les empreses adquireixen el màxim protagonisme perquè són la principal font de valor afegit. La tecnologia i, en especial, les tecnologies de la informació es converteixen en un suport necessari perquè les persones i els equips produeixin coneixements. En centrar-se en les persones, el desenvolupament i la visió que se'n té s'acosten més a la multidimensionalitat de les seves necessitats i, per tant, es fa més ampli. D'altra banda, el benestar ja no es troba en el govern (en la seva oferta de serveis), sinó que és en les persones: són les que produeixen benestar a partir de la seva capacitat d'ús de les prestacions i serveis que s'ofereixen.

La governança exigeix i necessita democràcia

És possible entendre la governança sense que la seva finalitat sigui el desenvolupament humà o, fins i tot, pensar en una governança no democràtica?

Si entenem la governança en un sentit restringit, com una activitat especial del govern que busca la col·laboració d'actors en un tema concret, i no com una forma habitual de dirigir, és possible entendre-la com no democràtica, en el cas que els acords entre el govern i els actors es facin d'esquena als ciutadans i motivats per una política de clientela. En canvi, com a model de governació habitual d'un govern local que busca millorar la capacitat d'organització i acció d'una societat, s'exigeix democràcia, ja que es necessita llibertat en la circulació d'idees en interessos, així com organitzacions obertes i flexibles en les quals sigui possible arribar a acords sobre interessos legítims. D'altra banda, la governança com a art de governar exigeix participació i implicació ciutadana. Dificilment pot desenvolupar-se en amplis processos de compromís social una política que no es basi en valors democràtics i de desenvolupament humà, ja que per a un altre tipus d'objectius es prefereix que no hi hagi ni llum ni taquígrafs.

De fet, i per evitar qualsevol tipus de confusió, per anomenar la governació pròpia del model relacional emprem la paraula governança democràtica conscients que es pot utilitzar la gestió d'interdependències en un sentit contrari al desenvolupament humà i als propis drets humans, encara que sempre com a activitat aïllada i no com a manera habitual de dirigir els afers.

També, i malauradament, en governança democràtica es poden donar espais de trobada clientelistes, però de manera aïllada, com a qualsevol altra manera de dirigir. En aquest model de governació, però, pel seu caràcter obert i participatiu, és més fàcil conèixer aquestes pràctiques clientelistes i, per aquest motiu, és més difícil que es produeixin.

La cohesió social és el motor del desenvolupament econòmic i social

La cohesió social ha estat entesa tradicionalment com el desenvolupament de polítiques públiques i mecanismes de solidaritat per a l'accés de la ciutadania a prestacions i serveis de benestar finançats amb fons públics. La cohesió social, alhora, s'ha considerat un resultat del desenvolupament econòmic, entès fonamentalment com a creixement de la renda, que és bàsica per poder augmentar els impostos i finançar els serveis públics de sanitat, serveis socials, educació, cultura, etc., que generen benestar social i educació. En aquest esquema, propi del model de creixement de la societat industrial, el desenvolupament econòmic se situa com a principal prioritat, i s'ha justificat la seva recerca per qualsevol mitjà, no només suspenent els drets socials, sinó també els drets democràtics. L'important i fonamental era que fluís la inversió i, en especial, la destinada a infraestructures, tecnologia i grans equipaments que incrementarien la productivitat.

En l'actualitat, el tema té grans variacions. D'una banda, s'ha ampliat el concepte de cohesió social i, paral·lelament a l'emergència de la societat en xarxa, la cohesió social comença a entendre's com un factor previ del desenvolupament econòmic social sostingut i sostenible. Vegem els dos aspectes.

L'Oficina de Coordinació del Programa EUROsociAL assenyala: «Des d'una perspectiva individual, la cohesió social suposa l'existència de persones que se senten part d'una comunitat, participen activament en diversos àmbits de decisió i són capaços d'exercir una ciutadania activa».¹⁹ Afegeix tres nous elements a la cohesió social: sentiment d'arrelament, ciutadania activa i participació social.

En el mateix sentit que aquesta oficina, l'organització del govern britànic I&DeA²⁰ defineix una comunitat socialment cohesionada amb quatre característiques:

¹⁹ FIIAPP. Document de discussió de les jornades «La cohesión social: un desafío para Europa y América Latina». Guatemala: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) (25-28 de juny de 2007), p. 1.

²⁰ Improvement and Development Agency for Local Government (I&DeA), vegeu <www.idea-knowledge.gov.uk>.

- 1) els seus membres tenen una visió i un sentiment de pertinença compartits;
- 2) la diferència de circumstàncies, entorn i cultures es valora com un fet positiu;
- 3) independentment de l'entorn, les persones tenen unes oportunitats vitals similars; i
- 4) es desenvolupen relacions fortes i positives entre persones d'entorns molt diversos tant a la feina com a l'escola o al barri.

Arribats a aquest punt, i constatant que EUROsociAL i especialment I&DeA defineixen la cohesió com la qualitat, complexitat i diversitat de les relacions entre els ciutadans i veïns, avanço una tesi: la cohesió social, entesa com a atribut d'unes relacions socials, s'ha d'entendre com un factor clau i desencadenant d'un desenvolupament econòmic, social i humà en el territori. Més que la cohesió social entesa com a resultat de la distribució d'unes rendes o un accés a equipaments i serveis finançats per un desenvolupament econòmic anterior en el territori, es planteja que es necessita una cohesió social prèvia, conceptualitzada com a capacitat d'organització i acció d'un territori, per tal d'arribar a un desenvolupament territorial endogen, sostenible i sostingut en el temps.

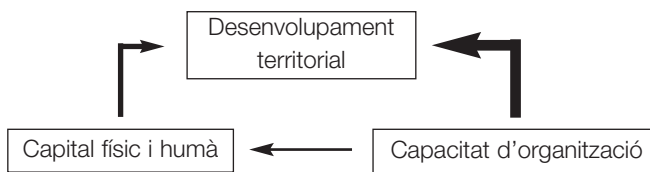
En efecte, com a conseqüència de l'emergència de la societat en xarxa que ha canviat la concepció tant del desenvolupament econòmic com del social, s'ha constatat que no són les infraestructures, ni les tecnologies, ni tan sols les de la informació i comunicació, les que generen un creixement econòmic i de la renda. Totes elles impacten en la societat i generen productivitat i un alt valor afegit tan sols si s'insereixen en l'organització de xarxes socials i d'empreses. Aquest nou enfocament ha servit per demostrar la caducitat de l'anterior i ha permès mostrar que el que és fonamental i prioritari és aconseguir una millora de la cohesió social, entesa com a capacitat d'organització i acció. La cohesió social és la que és capaç de generar, sabent utilitzar els recursos físics i humans a disposició, no només un creixement més gran de la productivitat i, com a conseqüència, de la renda i els serveis públics, sinó també del desenvolupament humà en general, ja que cohesionar una societat exigeix democràcia i, per descomptat, sostenibilitat o, en altres paraules, capacitat de regeneració de recursos de l'entorn territorial.

La millora de la capacitat d'organització és un intangible amb el més gran dels impactes en el desenvolupament humà.

Per desenvolupament humà d'un territori (econòmic, social, cultural, sostenible i democràtic) actualment s'entén, sobretot, el fet d'aconseguir un diferencial entre el que una societat fa i el que és capaç de fer en relació amb el medi i l'entorn econòmic i social. Es pot objectar que aquesta definició també és vàlida per a altres períodes històrics, la qual cosa és absolutament certa. Però el predomini de l'enfocament de pensament de la societat industrial i dels governs gestors i proveïdors que atribuïa el desenvolupament econòmic a les infraestructures i als equipaments restava importància o dificultava la vi-

sualització d'altres factors que actualment podem identificar. Des del punt de vista de la seva antiga concepció, no es podia observar l'amplitud dels factors de desenvolupament i, en especial, la importància de la capacitat de transformació de la societat. Si, com deia A. Einstein, és necessari un nou enfocament per aconseguir un avanç en ciències, també ho és, en aquest cas, en la teoria del desenvolupament.

Les infraestructures, diguem-ho clar, són importants per al desenvolupament econòmic, però no són estrictament necessàries ni, en absolut, suficients. El desenvolupament depèn de la capacitat d'organització i acció d'una societat, és a dir, de la capacitat d'articular el seu potencial humà i el capital físic cap a finalitats i objectius de progrés àmpliament compartits. De la mateixa manera que existeix una capacitat d'organització adequada, és possible identificar els projectes de capital físic adequats per millorar la seva competència i la generació de valor. L'esquema és el següent:²¹



La cohesió social és el principal objectiu de la governança

Les raons anteriors justifiquen que el principal objectiu de la nova manera de governar sigui la capacitat d'organització i acció d'un territori.

Ara bé, quins són els factors estructurants de la capacitat d'organització i acció o, el que és el mateix, de la construcció col·lectiva del desenvolupament humà? Avui podem identificar els factors següents:²²

- Existència d'una estratègia compartida entre els principals actors. Una estratègia integral i integradora amb compromisos d'acció clars, en actualització permanent, centrada en el benestar de la gent i fonamentada en els interessos dels principals actors.
- Un model d'interacció social entre els principals actors adequat:
 - als reptes i exigències del desenvolupament contemporani que permeti afrontar els conflictes inevitables amb flexibilitat i confiança en arribar a acords de mutu benefici;

²¹ Pascual Esteve, J. M. *La gestión estratégica de las ciudades: un instrumento para gobernar las ciudades en la era infoglobal*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2002.

²² Per a una explicació més extensa, vegeu Pascual Esteve, J. M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea de Promoció Econòmica, 2007.

- a les correlacions de força o equilibris de poder entre ells; i
- als fonaments en configuracions mentals o culturals que promoguin el respecte i el coneixement mutu i s'orientin a l'acció a partir del compromís.

El model d'interacció entre els agents econòmics, socials i polítics és clau per a la determinació de l'estructura productiva de qualsevol regió o país. La inflexibilitat del model i un cooperativisme entre pocs al qual se «sotmet» la majoria produeixen inseguretats i, com a conseqüència, l'absència de visió a mitjà i llarg termini, així com l'ús de tecnologies que utilitzin poc capital fix. Un model obert i flexible afavoreix la confiança i l'aposta empresarial i social que es tradueixen en un important desenvolupament econòmic i social.

- La presència de xarxes d'actors per al desenvolupament de projectes clau i complexos. Els projectes en xarxa permeten articular esforços de diversos actors públics i privats ja que són capaços de combinar els diferents interessos i reptes d'objectius comuns i socialment útils.

L'estratègia territorial exigeix el compromís d'acció per part dels principals actors del territori per tal de desenvolupar-la. Però des d'una posició d'actors –entesos com a organitzacions coherents en elles mateixes, amb relacions sovint conflictives– per arribar a compromisos d'acció concrets, es necessita un procés de construcció de les xarxes, des d'una situació de partida diferent a cada territori, fins a situar les relacions entre els àmbits públic i privat, entre Administració i societat, en el terreny de la coresponsabilitat.

Aquest procés de millora relacional²³ ha de tenir un tractament coordinat, però lògicament diferenciat, del procés de definició de l'estratègia territorial. El resultat del procés és aconseguir la identificació d'una estratègia concreta amb un compromís clar d'acció.

- Una cultura d'acció i compromís cívic allunyada tant de la cultura de la satisfacció com de la queixa, del burocratisme i del nihilisme. La cultura d'acció ha de proporcionar:
 - un sentiment de pertinença i identificació amb la ciutat o regió, en definitiva, un sentit col·lectiu obert, no tancat;
 - una actitud oberta, tant a la innovació com a la integració social i cultural de nova gent i a la inserció en estratègies territorials més àmplies que el municipi, la regió i la nació;
 - una il·lusió realista en el futur que permeti veure més enllà de les realitats si són negatives («Volem promeses, no més realitats» deien a Argentina en l'última crisi

²³ Mendoza, X. «Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional». *Papers de formació*, núm. 23. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1996. Vegeu també Vernis, A. «La relación público-privada en la provisión de servicios sociales». *Op. cit.*, 1995.

economicofinancera) i que generi expectatives racionals a la inversió de capitals i en esforç humà;

- legitimació i reconeixement social a la figura de la persona i institució promotora, i
 - respecte i confiança en l'actuació dels altres actors, que és la base per a la generació del capital social.
- El suport social i la participació ciutadana. Les estratègies i els principals projectes estructurants han de disposar d'un important suport social, que serà més efectiu si s'impulsa i garanteix la participació ciutadana entesa en dos sentits: com a garantia que són temperats els seus principals reptes i expectatives en les estratègies, i com a condició per a la seva responsabilització i implicació social productora de capital social.
 - L'existència de lideratges formals i informals entre els actors institucionals clau, capaços d'aglutinar i representar la majoria dels interessos, amb capacitat de pacte i de respecte institucional a les seves decisions. El lideratge principal ha de correspondre, com hem dit, a la institució més democràtica, és a dir, l'escollida per tota la ciutadania; si no, ens trobaríem amb un lideratge corporatiu a partir del qual no és possible construir l'interès general, ja que es redueix el corporatiu. Com diu J. Subirats, «el grau de lideratge de les institucions representatives en el procés de governança de les comunitats derivarà de la seva capacitat per implicar a la resta d'actors, agents i persones presents en la societat en la construcció d'un model de futur compartit».²⁴
 - L'articulació de polítiques regionals i locals. Es tracta de concebre la regió com a sistema de ciutats i municipis, amb la capacitat de:
 - combinar les polítiques regionals i locals amb objectius i instruments en el territori, amb les estratègies locals capaces de donar especificitat i integritat al conjunt d'accions, enfortint la cooperació pública i la col·laboració ciutadana;
 - articular els municipis no a partir d'una organització territorial fixa, sinó de manera flexible i adaptable en funció del projecte xarxa, és a dir, dels territoris que abasta el desenvolupament del projecte, i
 - disposar de regles de joc formals i informals que pauten la interacció entre l'Administració regional i les administracions municipals, així com les intermunicipals.
 - L'habilitat d'una ciutat per posicionar-se per al futur. És a dir, la capacitat d'avançar-se als nous reptes, renovant permanentment l'estratègia, generant nous projectes i donant nous enfocaments a temes socials.

²⁴ Subirats, J. *Op. cit.*, 2003.

La gestió relacional és la modalitat de gestió característica de la governança

El fet que les ciutats siguin els principals centres d'innovació i desenvolupament econòmic i social dels països es deu fonamentalment a la densitat d'interaccions entre els diferents membres i organitzacions. De la complexitat, diversitat, intensitat i qualitat d'aquestes interaccions en dependran els avantatges comparatius de desenvolupament humà que tindrà una ciutat o regió metropolitana.

La gestió relacional és el tipus de gestió pública que, en el nostre cas, duen a terme els governs territorials per incrementar la intensitat, la qualitat i la diversitat de les interdependències i les interaccions entre els actors econòmics, socials i institucionals, i els diferents sectors de la ciutadania per millorar la creativitat, la confiança, la col·laboració i la cultura emprenedora i d'acció cívica de conjunt de la ciutadania per aconseguir, col·lectivament i de manera compartida i cooperadora, un desenvolupament humà més gran.

La gestió relacional és característica del que s'ha anomenat societats intel·ligents, és a dir, les que, segons paraules d'A. Marina, incrementen les capacitats creatives i de solidaritat dels ciutadans.

Lògicament, la pretensió no és gestionar totes les relacions socials, seria un absurd, sinó només les que tenen a veure amb la construcció compartida del desenvolupament humà. Els àmbits privilegiats de gestió relacional entre els governs territorials i la societat civil són els següents:

D'una banda, les relacions amb els agents amb més capacitat de transformació del territori, tant si és pels recursos i competències com per la legitimació social en coneixements i moral. En aquest grup hi trobem:

- les relacions intergovernamentals, tant multinivell amb governs de diferent àmbit territorial com multilaterals amb governs del mateix àmbit territorial, ja siguin intermunicipals o interregionals;
- les relacions amb grans institucions, com universitats, centres d'investigació i desenvolupament, cambres de comerç, fundacions culturals i educatives de prestigi, esglésies, etc.;
- les relacions amb el sector econòmic privat, com sectors econòmics productius i financers, empreses de capital risc, confederacions i associacions empresarials, etc., i
- les relacions amb agents socials i professionals, des de sindicats i col·legis professionals a associacions veïnals, importants moviments socials, etc.

D'altra banda, relacions destinades a articular una xarxa social i enfortir el capital social del territori:

- les relacions amb les entitats socials que tenen també un paper de mitjancer, i
- una tasca de mediació per aconseguir un espai d'interrelació entre entitats socials.

Per últim, en aquest cas l'ordre no significa, en absolut, prioritat:

- Relacions directes amb els ciutadans entre períodes electorals. És important disposar de molts mecanismes d'informació, comunicació i deliberació tant per conèixer directament opinions, reptes i necessitats, i aconseguir, efectivament, que les polítiques responguin als interessos de la ciutadania, com per enfortir una ciutadania activa.
- Participació electoral. S'ha de considerar que les eleccions democràtiques són la manera principal i més decisiva d'assegurar que les polítiques governamentals tenen en compte les preocupacions veïnals. La qualitat de representació és el més essencial en una democràcia, i el lideratge basat en la representació és el principal factor d'èxit en la governança democràtica.

La gestió relacional es fonamenta en un conjunt de tècniques i instruments

La gestió relacional, com a instrument de governança, no és només un enfocament de la realitat social i de la manera de governar, sinó que també necessita tècniques i instruments que la transformin en una eina eficaç de desenvolupament humà. L'enfocament de la gestió relacional, com a instrument de governança, és el que ens exigeix elaborar nous mètodes i instruments de gestió o identificar i adaptar a antigues tècniques per proporcionar-los un paper renovat en la gestió de relacions socials.

Sens dubte, el progrés de la gestió relacional i les transformacions que la seva aplicació propiciï condicionaran el sorgiment de noves tècniques i el perfeccionament de les existents.

En una publicació de l'Àrea de Promoció Econòmica de la Diputació de Barcelona,²⁵ he especificat i explicat les característiques d'una sèrie de tècniques que han demostrat la seva eficàcia en la gestió relacional, i que seguidament enumero sense explicar-les, perquè el lector en conegui la diversitat:

²⁵ Pascual Esteve, J. M. *Op. cit.*, 2007.

- **Els plans estratègics** desenvolupats en els territoris a partir de la cooperació pública i publicoprivada i la participació ciutadana constitueixen un bon inici de la gestió relacional de la governança, en dotar els territoris d'una estratègia compartida entre els principals actors i amb un ampli suport social. La planificació estratègica, entesa d'aquesta manera, constitueix la fase inicial o de planificació de la gestió de les interdependències o estratègica.²⁶ La metodologia dels plans estratègics és un bon instrument per a l'inici de la governança territorial.²⁷
- **La negociació relacional dels conflictes públics.** Les tècniques de negociació relacional constitueixen un bon instrument per al desenvolupament de la gestió d'interdependències o gestió relacional. La negociació relacional es caracteritza perquè el resultat que busca un dels negociadors és prioritàriament consolidar i millorar la relació entre els protagonistes de la negociació per obtenir una confiança mútua més gran i poder desenvolupar projectes sobre la base de la cooperació.
- **Tècniques de mediació.** En el paradigma de govern gerencial, el govern acostumava a ser una de les parts en els conflictes públics. En conflictes entre grups socials en el territori és difícil trobar el govern territorial com a mediador entre actors territorials. En la perspectiva de la governança, en la qual els governs locals i regionals assumeixen el lideratge en la construcció col·lectiva del territori, la mediació és, sens dubte, un dels recursos dels professionals de la política i de l'Administració. En la mediació, el paper de l'Administració és intervenir perquè una situació conflictiva entre actors socials pugui trobar una solució i, en el procés, millori la confiança entre les parts i la imatge mútua. L'acció del govern és ser catalitzador d'un acord sense arribar a esdevenir-ne part.
- **Tècniques de participació ciutadana i suport social a les polítiques públiques.** De les estratègies de participació s'ha de passar a la participació com a estratègia per enfortir la capacitat d'organització i acció. De la multitud de tècniques de participació en gestió relacional, en resulten especialment útils les que: es basen en procediments clars i senzills amb finalitats precises que faciliten l'expressió d'idees i reptes sobre un tema i impedeixen que s'eternitzin els debats (participació és mètode i organització; si no, la participació es redueix a pocs participants i, a més, poc reflexius, ja que l'interès és no tant convèncer com imposar per esgotament); les que ajuden a generar confiança, col·laboració i responsabilitat ciutadana en els

²⁶ Per un desenvolupament d'aquesta tesi, vegeu Pascual Esteve, J. M. *De la planificación a la gestión estratégica*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001.

²⁷ Pascual Esteve, J. M. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999. En aquest llibre exposo un conjunt de mètodes i tècniques que són útils per a l'elaboració de plans estratègics territorials que serveixen com a inici de la governança territorial.

acords que se'n deriven; i les que permeten legitimar objectius i projectes de la ciutat i obtenir-ne un important suport ciutadà.

- **Mètodes i tècniques de gestió de projectes en xarxa.** Les tècniques per a la gestió de xarxes són, fonamentalment, de dos tipus: la gestió de la dinàmica de la xarxa, que abasta des de la inclusió dels actors clau al foment de projectes que consolidin els interessos comuns; i les tècniques de gestió d'estructures, per adequar-les als objectius per a les quals es van crear i permetin enfortir una cultura o una perspectiva comuna. Són particularment útils per a la gestió de xarxes els usos de les matrius d'actors en el marc de la direcció sistèmica per objectius.²⁸
- **Gestió de la cultura emprenedora i cívica de la ciutadania.** La tecnologia per desenvolupar d'una cultura emprenedora i d'acció entre la ciutadania és molt recent, i he tingut l'oportunitat de sistematitzar els indicadors per fer-ne un seguiment de l'evolució a través d'enquestes per mostratge i a l'atzar per al Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD). El procés de gestió de la cultura emprenedora exigeix, en la perspectiva de la governança democràtica, una gran transparència i un acord democràtic entre els principals sectors de la ciutadania per desenvolupar-la.

Tot i això, es disposa d'instruments que, si bé tenen escassos resultats conjunturals, tenen efectes a curt termini. Ens referim a les tècniques del *city o regional marketing* intern, que té per objectiu la identificació dels ciutadans amb el territori.

Quant al màrqueting intern, des del punt de vista de la governança, són recomanables l'enfocament i les metodologies proposades per T. Puig²⁹ sobre la disposició d'una marca del territori construïda de manera col·lectiva i amb capacitat de convèncer i commoure. En relació amb una gestió de la memòria dirigida a generar una consciència col·lectiva capaç d'unir tradició amb modernitat i aprofitar el passat per fonamentar aspiracions i valors democràtics i solidaris per al present i el futur (per mirar el passat amb ulls de futur, tal com assenyalava H. Arendt), és recomanable el plantejament del CeyD.³⁰

- **Coaching per al lideratge habilitador.** En governança el que s'enforteix és el valor de representació del polític i es requereix capacitat per escoltar, dialogar, comprendre, convèncer, commoure i motivar per a l'acció col·lectiva i la responsabilització i el compromís social de la ciutadania.

²⁸ Pascual Esteve, J. M. 1999, p. 157-162.

²⁹ Puig, T. *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Madrid: Siglo XXI, 2003.

³⁰ Pascual Esteve, J. M. «La gestión de la memoria en la estrategia de las ciudades» dins *La gestión de la memoria*. Revista del CEyD, València: 2005 <www.ceyd.org>.

D'altra banda, els resultats de l'acció del polític no són tant els serveis com el nivell general de desenvolupament econòmic i social aconseguit en el territori durant el seu mandat i el grau de cohesió social aconseguit amb la ciutadania. És necessari presentar el balanç de la gestió relacional per a la qual cosa es necessiten noves formes, noves actituds i noves habilitats.

- **Les tècniques de construcció de consensos.** No cal insistir en la importància d'aquestes tècniques en governança. De fet, les citades anteriorment sobre negociació relacional i participació ciutadana inclouen necessàriament el consens, però hi ha una gran pluralitat de metodologies i tècniques, a part de les citades i àmpliament contrastades, que amb la deguda adaptació, es poden utilitzar en els diferents àmbits en els quals es desenvolupa aquest nou art de governar.
- **L'enfocament comprensiu en ciències socials.** En governança és necessari comprendre el que diu cada actor en el seu context social i poder entendre no només el que expressa, sinó com i per què ho diu. La comprensió dels actors i l'anàlisi dels conflictes des de les diferents perspectives són condicions absolutament necessàries, encara que, per descomptat, no suficients per al bon desenvolupament de la governança. Es tracta de fer intel·ligible la base subjectiva en la qual descansen els fenòmens socials. L'anàlisi objectiva dels fenòmens socials és perfectament possible i compatible amb el fet que les accions humanes tinguin un caràcter subjectiu. Aquest enfocament de l'acció social, també anomenat interpretatiu, té en Max Weber³¹ l'autor més clàssic, i que té per objectiu comprendre el sentit d'una acció per a un actor, donant a conèixer els motius entre l'activitat objectivament observada i el seu sentit per a l'actor.
- **La direcció sistèmica per objectius.**³² Les tècniques de direcció per objectius són un bon instrument per a la gestió relacional, i no tant la direcció sobre la base de procediments protocol·litzats per arribar a un resultat, ja que es tracta d'establir objectius comuns a un conjunt d'actors que constitueixen un sistema social i sobre la base dels quals concretar, de manera innovadora, aquests objectius en projectes que s'han de gestionar en xarxa.

³¹ Podem trobar l'exposició metodològica de la sociologia comprensiva a *Sobre la teoria de las ciencias sociales* i també a *Economía y sociedad*, op. cit., en el qual Weber manté la importància de la subjectivitat per a l'anàlisi sociològica.

³² Per conèixer l'enfocament sistèmic es recomana la lectura de Bertalanffy, L. *La teoría general de sistemas*. Madrid: FCE, 1981.

La governança, per tal de desenvolupar-se, necessita èxits electorals visibles

S'ha dit que el govern relacional, amb la governança com a manera de governar específica, és un nou paradigma que, avança en ciències socials i polítiques, tot i que no constitueix la manera habitual de governar el territori ni a Amèrica ni a Europa. Per desenvolupar la governança es necessiten, a més de tècniques, continguts en les polítiques públiques i èxits electorals visibles.

En l'actualitat, i malgrat les crisis, el govern gestor, d'acord amb el model gerencial de governar, constitueix la manera dominant d'exercir la política. Sens dubte, una de les raons que expliquen la permanència del «gerencialisme» com a manera habitual de dirigir és que està àmpliament estès en la consciència dels polítics que el model gerencial és la forma correcta de fer «política» (confonent dominació i hàbit amb correcció o adequació). Es considera que és la política que demanda el ciutadà (sense tenir en compte que, en aquest cas, es compleix la llei de Say, que ens assenyala que l'oferta, en aquest cas política, condiona la demanda) i que qualsevol plantejament transgressor d'aquesta manera de dirigir té tendència a ser rebutjat. Aquests són els grans obstacles que ha de superar la governança per constituir-se en la manera de governar habitual dels territoris.

Per aquest motiu, la governança, com qualsevol paradigma social, en principi només avança en experiències puntuals. Uns quants directius polítics innovadors, en unes circumstàncies determinades, han posat en pràctica processos de governança, i força vegades sense haver-ho conceptualitzat d'aquesta manera.

Aquestes experiències han de ser objecte privilegiat d'anàlisi i de divulgació per conèixer i concretar millor l'impuls d'aquesta nova manera de governar, però, sobretot, per saber si amb l'aplicació de la governança s'ha constatat un progrés econòmic i social important a través de la col·laboració del govern i la societat civil. Per superar els vells motllos de la política són claus l'anàlisi i la difusió dels èxits electorals obtinguts posteriors a l'aplicació de les polítiques basades en la nova manera de governar. Aquestes són les vies principals per generar l'ambient idoni per al sorgiment de noves experiències de governança, per trencar el bloqueig en la cultura política que significa l'anterior manera de governar.

La governança, com a manera de governar, té una gran autonomia en relació amb els continguts de les polítiques. Tanmateix, aquesta autonomia no és total. De fet, hi ha unes condicions espacials, econòmiques i socials que afavoreixen aquest nou art.

Els continguts concrets de les polítiques dels governs territorials condicionen el bon desenvolupament de la governança. Sens dubte, una opció per a una ciutat compacta, no

segregada, basada en la complexitat i diversitat de relacions humanes en l'espai públic afavoreix la gestió relacional de qualitat. La implicació dels usuaris i familiars en els programes d'actuació en benestar social i educació, la difusió de valors de pertinença i compromís ciutadà i el fet de donar un valor simbòlic als espais col·lectius per convertir-los en llocs de trobada i convivència, etc. són, també, condicionants que afavoreixen el desplegament del govern relacional i de la governança com a art de governar en els territoris.

Els objectius del moviment AERYC (Amèrica-Europa de Regions i Ciutats) per a la governança territorial tenen aquesta triple finalitat d'anàlisi i difusió de tècniques i instruments de gestió relacional i governança, de bones pràctiques de desenvolupament humà i èxit electoral fonamentats en la governança, i d'identificació de continguts per a l'impuls de la governança, essent aquest darrer objectiu, des de la perspectiva dels grans reptes que es plantegen els territoris: ciutats, regió, immigració, gestió del temps, etc.

La governança es fonamenta en l'emergència de la societat en xarxa

El canvi necessari en les maneres de governar els territoris no es justifica només per la necessitat de governar aprofundint en la democràcia i per atènyer una eficàcia més gran i una eficiència de les polítiques públiques, sinó en el fet que s'està produint una gran transformació a la nostra societat que afecta l'economia, l'estructura social, l'organització de l'espai, l'educació, la cultura i, per descomptat, l'estructura i la manera de governar.

Ens trobem en un procés de transformació de la societat industrial a la societat en xarxa o del coneixement, i això vol dir un canvi social tan important com el pas de la societat agrícola i artesanal a la industrial.³³

La societat en xarxa, basada en les tecnologies de la informació i la comunicació, té en la generació de coneixement i innovació, a partir de la interacció de diferents agents (persones, empreses, actors, sectors productius, etc.), la principal font de valor afegit. Paral·lelament, la productivitat es basa en el capital cultural o intel·lectual que es genera i s'enforteix a partir de la qualitat i intensitat de les interaccions humanes i empresarials, és a dir, de la qualitat en l'organització de xarxes. En les darreres etapes de la societat industrial, el predomini era l'organització «fordista», i una de les principals característiques era que l'empresa assumia la majoria de funcions relacionades amb la producció (màrqueting, assessorament legal, comercialització, etc.). Actualment, i donada la necessitat d'innovar permanentment, les empreses s'especialitzen, de manera flexible, en el que els és propi i externalitzen gran part d'activitats de suport a la seva producció específica. Els conceptes d'innovació, flexibilitat i adaptabilitat han substituït els d'especialització, continuïtat i reproducció d'activitats i productes.

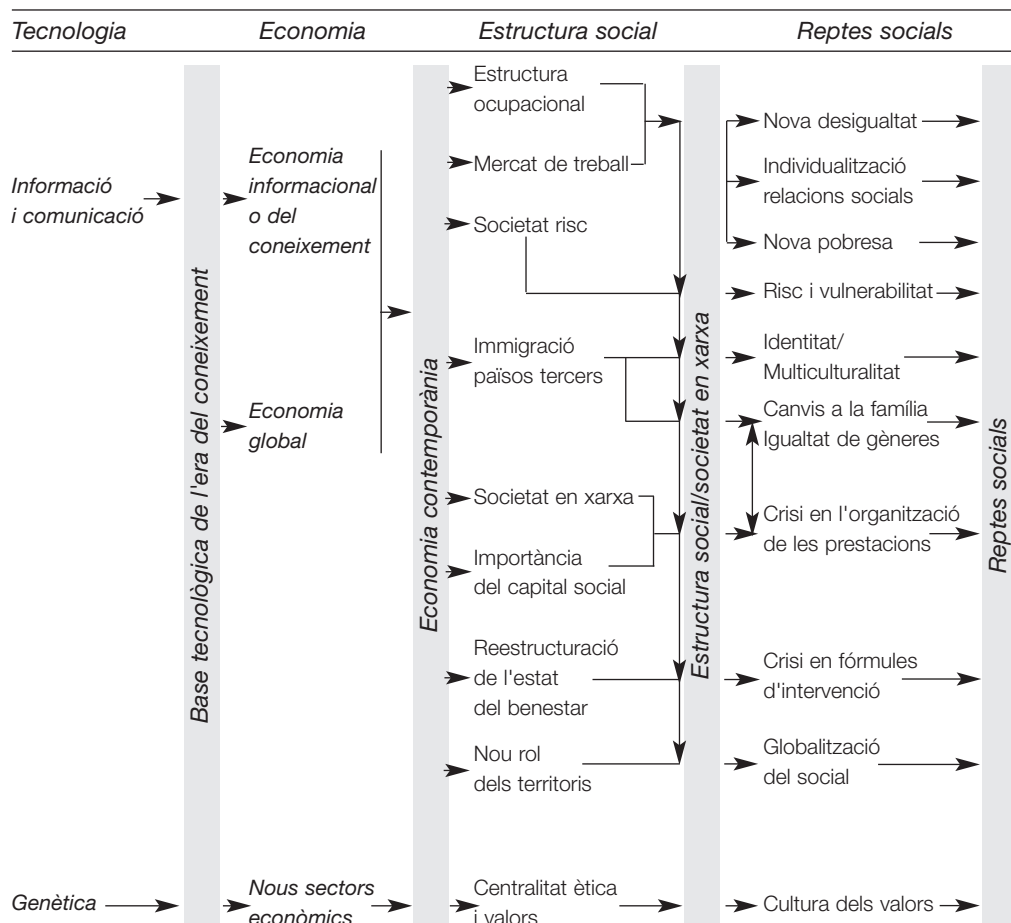
En aquest capítol no descriurem tots els canvis que afecten la transformació de les nostres ciutats, sinó només els que incideixen més directament en la situació social de les persones i grups socials, perquè són els que es relacionen més directament amb les polítiques de benestar social i la gestió que en fa el govern local.

En el quadre següent observem les interdependències entre els canvis tecnològics, econòmics i socials d'aquesta interdependència i, molt especialment, de les transformacions socials. També identifiquem els principals reptes socials que s'ha de plantejar la gestió estratègica de les ciutats, és a dir, la que té per objectiu conduir la ciutat cap a objectius de millor qualitat de vida en la societat global de la informació i el coneixement.

³³ Castells, M. *La era de la informació*. Vol. I. Madrid: Alianza, 2000.

Per simplificar, en el quadre només hem dissenyat la influència de la tecnologia en els reptes socials i hem omès l'impacte dels reptes socials en la tecnologia. No obstant això, s'ha de tenir present que hi ha una interdependència entre els diferents àmbits estructurals i variables que el conformen.

Quadre 3. Els reptes socials. Anàlisi de tendències



A continuació es descriuen els reptes socials a partir dels canvis que es produeixen en l'estructura social de les ciutats.

Nova desigualtat social i nova visió de la pobresa

El que és fonamental per entendre els nous processos de dualització i polarització social a les ciutats abans esmentades és entendre que canvia el principal factor generador

de les desigualtats en renda i poder en relació amb les ciutats industrials. En aquestes ciutats, el factor fonamental per organitzar els processos de producció i distribució social dels béns i serveis per accedir a una renda econòmica més alta era l'accés a la propietat del capital. De la renda en depenia, en bona mesura, l'accés a una educació, sanitat, cultura i oci millors. D'aquí que les prestacions socials de l'estat del benestar es dirigissin tant a assegurar la universalització dels serveis socials, educatius i sanitaris bàsics com a garantir uns nivells de renda a sectors de població vulnerables, com ara jubilats, aturats, persones amb disminucions físiques o psíquiques, en tant que era la millor fórmula per lluitar contra la pobresa i la desigualtat social.

Actualment, la Unió Europea considera la pobresa en termes relatius de desigualtat. El II Programa de lluita contra la pobresa va definir-la com la situació en la qual es troben les llars que reben menys de la meitat de la renda mitjana de la societat de referència. Aquesta definició continua avui vigent en l'àmbit comunitari.

En la ciutat de la informació, l'accés al capital cultural és el que s'està constituint en el principal factor, encara que no l'únic, i això genera desigualtat social. En la ciutat del coneixement és fonamental la capacitat de transformar la informació justament en coneixement. Aquesta capacitat és el principal generador de valor afegit. El capital cultural no són els coneixements concrets sobre art i ciències, sinó que és aquesta capacitat adquirida socialment de produir coneixement partint d'un accés universal a la informació. El capital cultural el proporciona el domini del llenguatge, el coneixement de conceptes, de les tècniques de raciocini, la facultat de crear i imaginar; és coneixement i és una actitud positiva cap a la innovació i l'aprenentatge constant durant tota la vida.³⁴

El capital cultural és fruit d'una educació, en sentit ampli, que s'aprèn a la família, a l'escola, en les interaccions socials i depèn de la intencionalitat educativa que es doni als processos de socialització primària i secundària que tenen lloc a la ciutat.

Ni la igualtat d'oportunitats ni tan sols la reducció de la pobresa poden aconseguir-se garantint l'accés als serveis bàsics i uns nivells mínims de renda. Això serà una condició necessària, però no suficient. Per garantir unes capacitats socials educatives i culturals bàsiques es necessitarà desenvolupar una acció social global. Només així es podran donar oportunitats a l'equitat en la societat del coneixement.

La creació de coneixement és el primer factor que genera renda i es consolida, per aquesta via, el domini social i empresarial, ja detectat per sociòlegs i economistes (com J. K. Galbraith, A. Gouldner, N. Bentham i A. Touraine), de la tecnoestructura: els nous intel·lectuals, la intel·ligència o com es vulgui designar una nova classe dirigent, l'instrument de poder dels quals és la capacitat de crear i gestionar coneixements.

³⁴ Bernstein, B. *Clases, códigos y control*. Vols. I i II. Madrid: Akal, 1988, 1989.

Amb aquest factor diferencial dels processos de desigualtat contemporanis trobem altres singularitats específiques. Per una banda, la dualització de l'estructura ocupacional urbana. La terciarització de les ciutats es desenvolupa en dos pols molt diferents: el creixement dels serveis avançats, que requereix una força de treball molt qualificada i, també, l'increment del terciari de baixa qualificació, molt relacionat amb els llocs de treball poc qualificats en el sector de l'oci i l'hostaleria. Però, també, amb llocs de treball connectats amb el que s'anomena nous jaciments d'ocupació caracteritzats per ser intensius en personal. Aquest és el cas dels serveis d'ajuda a domicili, assistència domèstica, bugaderia, misatgeria, etc. D'una altra banda, els llocs de treball intermedis disminueixen el pes relatiu, corelacionats amb la reducció del volum de la indústria, de la incidència de les tecnologies de la informació i de les tècniques de gestió basades en la reenginyeria de processos que són reductors de llocs de treball intermedis.

L'oferta poc qualificada constitueix un atractiu per a immigrants de països tercers a les ciutats espanyoles, europees i nord-americanes, i un incentiu per als ocupadors d'obrir el mercat ocupacional al sector exterior.

La individualització de les relacions socials i la generació de capital social

La innovació constant en processos i productes exigeix flexibilitat en l'estructura ocupacional, per la qual cosa es requereix una força de treball amb una àmplia formació de base polivalent que li permeti adaptar-se als canvis en el sistema de producció.

La individualització de les relacions laborals és una altra de les característiques de l'era de la informació i el coneixement. L'especialització flexible i la tendència de les empreses a formar xarxes locals i internacionals redueix el volum de cadascuna de les unitats productives preses individualment. Així mateix, el treball amb les tecnologies de la informació, de la comunicació i també de la robòtica individualitza els processos de treball i, contràriament a les feines mecàniques de la societat industrial, els treballadors en l'era del coneixement no se sotmeten a les màquines, sinó que controlen el procés productiu de manera individual i no col·lectiva. Això implica que les organitzacions socials laborals i, en especial, els sindicats, les estructures i objectius dels quals van sorgir en l'era industrial, estan en un procés de crisi d'adaptació per dignificar les condicions de treball d'uns nous treballadors, fragmentats en un nombre d'empreses més gran, amb més autonomia en el procés productiu i de formació i inserits en un entorn en el qual està canviant el procés de formació de les classes socials.

Això no vol dir que no hi hagi desigualtats socials, fins i tot desigualtats creixents, però les basades en l'organització en classes socials i en la consciència de classe han perdut la posició principal o central a la societat.

La individualització en les relacions laborals s'articula amb una individualització més gran de les relacions familiars, la qual és conseqüència de la revolució social en les pràctiques socials i en els valors que les legitimaven i que es reflecteixen en el procés d'autonomia de la dona, amb la plena incorporació a l'educació superior, al mercat laboral i a l'activitat política. Una societat més individualitzada no significa necessàriament una societat més egoista amb nivells d'aïllament més elevats, sinó simplement menys determinada per les accions col·lectives i més subjecta a les accions de cadascuna de les persones que formen una societat concreta.

Individualització significa, d'una banda, un procés de desvinculació de les institucions i grans organitzacions socials i, de l'altra, un procés de nova vinculació a unes formes de vida social en què els individus adquireixen més protagonisme en el desenvolupament de les seves biografies.

El creixement de les ONG a les ciutats el podem relacionar amb la labor de mediació que exerceixen entre la persona i la societat; o sigui, una mediació més flexible a les particularitats o singularitats personals, de caràcter més voluntari i menys coercitiu que les grans organitzacions tradicionals, partits, sindicats i esglésies. La ciutat és cada vegada menys un sistema basat en grans organitzacions i més un conjunt de xarxes d'actors institucionals i personals que es formen en els àmbits de l'economia, la cultura, la política i l'acció comunitària.

Les transformacions socials urbanes situen l'individu en el centre de les interaccions i relacions socials, i això representa la crisi de les formes de vida urbana tradicionals.

En unes ciutats que es defineixen més pel seu canvi permanent que per un ordre social, no existeix, com ha observat A. Touraine,³⁵ cap altre lloc, fora del mateix individu, en el qual sigui possible conjugar estratègies econòmiques i identitats culturals. A les nostres societats, caracteritzades per la globalització econòmica i la trobada de cultures, emergeix un nou dret específic, el dret a la individuació que, segons el citat sociòleg, ha d'enfortir la capacitat de cada actor individual o col·lectiu a la individualització, és a dir, a donar un sentit general i propi a les condicions, les interaccions i els comportaments que en formen l'existència i, per tant, la transformen en una experiència.

En aquest sentit, les ciutats contemporànies faciliten les relacions horitzontals entre la ciutadania i la creació de capital social perquè es basen més en els individus i menys en les grans organitzacions (església, sindicats, partits) i agrupacions socials (classes, categories professionals, grups d'estatus).

Per capital social s'entén «les expectatives de cooperació sostingudes per xarxes institucionals –les associacions– que cristal·litzen en pautes de cooperació continuades».³⁶

³⁵ Touraine, A. *Igualdad y diversidad*. México: FCE, 2001.

³⁶ Boix, C. *Introducció a Para que la democracia funcione*. Barcelona: Proa, 2000.

La generació de capital social, segons l'estudi de R. D. Putnam,³⁷ és el que explica l'avanç econòmic i social més gran, així com la qualitat de la vida política democràtica. L'avantatge col·laboratiu és una de les principals forces motores del desenvolupament social, econòmic i polític, amb un valor superior a la disposició del capital econòmic i de l'oferta d'infraestructures i serveis.

Generar capital social avui dia a les ciutats del coneixement vol dir, en primer lloc, tenir capacitat per crear els espais en els quals cristal·litzi el moviment associatiu. Però la creació d'associacions i el seu enfortiment són una condició necessària, encara que no suficient. Per generar capital social en una ciutat, cal que hi hagi ajuda mútua entre els associats i, sobretot, que les finalitats associatives facilitin la cooperació per a la producció de béns públics. Una ciutat plena d'associacions amb finalitats úniques o exclusives serà una ciutat amb una anomenada societat civil organitzada, però incapaç de cooperar i promoure confiança.³⁸

L'ampliació i l'enfortiment del teixit associatiu d'una ciutat per a la generació de capital social és un repte ineludible per als governs locals que pretenguin desenvolupar la seva ciutat en l'era del coneixement.

Parlar de les ciutats de la informació i del coneixement vol dir parlar de ciutats de l'educació en les quals l'educació general augmenta notablement i, sobretot, un grup social cada vegada més nombrós disposa d'educació superior que es recicla, necessàriament, en períodes temporals cada vegada més curts. Això vol dir un augment del que A. Giddens ha anomenat reflexivitat social de la ciutadania. En aquestes condicions, la política democràtica més vàlida és, sens dubte, la que es basa en l'autonomia dels ciutadans, en la seva llibertat no només d'escollir, sinó també de produir l'opció més interessant. La clau es troba en l'educació i la cultura de valors i solidaritats que permetin articular l'autonomia com a base d'una interdependència generadora de confiança, col·laboració i sentit comunitari, i que potenciïn equilibradament el reconeixement de drets amb el de deures o responsabilitats ciutadanes.

Una societat educadora difícilment és compatible amb la visió d'una gestió pública allunyada de les preocupacions i les demandes dels ciutadans, com tampoc no és compatible amb un sistema de garanties de drets i responsabilitats organitzat sobre la idea de l'estat-nació i concebut de dalt a baix. La democràcia no només no perilla en un món global a l'era del coneixement, sinó que pot enfortir-se i aprofundir-se si es concep el govern democràtic com un govern de proximitat capaç d'articular interessos i generar col·laboració i coresponsabilització. És a dir, democràcia en la nova ciutat significa descentralització de competències i recursos en els governs locals perquè inaugurin una nova manera de governar basada en la gestió de les xarxes ciutadanes.

³⁷ Putnam, R. D. *Op. cit.*

³⁸ Boix, C. *Op. cit.*, p. 20-29.

Risc i vulnerabilitat social

El desenvolupament de la societat risc incideix en la nova estructuració de les relacions socials. D'una banda, la vulnerabilitat és conseqüència de la individualització de les relacions socials en un temps de flexibilització de l'estructura ocupacional i en el qual el canvi econòmic i tecnològic és una constant. De l'altra, crea una nova cultura de provisió que afavoreix les respostes de tipus intimista que busquen la seguretat en el propi «jo», ja sigui en l'àmbit espiritual, com ara el budisme i les interpretacions subjectivistes del cristianisme, o en propostes psicoterapèutiques com l'autoajuda o el suport emocional, o bé de tipus social que generen cultures positives cap al canvi i la innovació de tipus personal i creen i participen en organitzacions socials de caràcter sectorial o territorial, que són a l'origen de l'emergència de les teories sobre el capital social i el nou impuls comunitari tan en ús en la sociologia actual. Aquesta és, sens dubte, una perspectiva a incorporar a les polítiques socials urbanes que tenen per objectiu enfortir la societat civil i que són les que poden ser més eficaces en una ciutat contemporània.

La vulnerabilitat social també s'associa directament a altres característiques de la vida urbana actual, com ara el risc. El fet d'entendre les nostres societats com a societats de risc es deu, fonamentalment, a les investigacions i reflexions d'U. Beck.³⁹ Aquest professor de la Universitat de Munic considera el risc com una característica pròpia d'una ciutat que s'orienta al futur i que trenca, efectivament, amb el passat, amb les tradicions i els costums. No es tracta d'un risc extern a la ciutat, sinó de riscos produïts per la mateixa ciutat en transformació, com ara el canvi en les relacions familiars, en la producció, en la incidència en el medi ambient, en els sistemes de protecció i seguretat social, en la ruptura amb les tradicions. Es tracta d'un risc produït per la pròpia ciutat (desenvolupament de la indústria genètica, insostenibilitat, nova pobresa, etc.).

Societat risc significa que els conflictes socials deixen de ser considerats com a problemes d'ordre i seguretat, i comencen a tractar-se com a problemes de risc. Això significa que no tenen solucions preestablertes i inequívokes, sinó que es distingeixen per la seva ambivalència i les seves «solucions» s'expressen en termes de probabilitat.

Assumir socialment el risc vol dir optar per la innovació⁴⁰ i la creació, i buscar la seguretat, assumint els riscos i abandonant les certeses de la societat industrial, afrontant i intentant dirigir els canvis.

És a dir, es tracta de construir un projecte col·lectiu per donar intencionalitat a les accions dels actors urbans, que són les generadores de risc. No optar per un projecte de

³⁹ Beck, U. *La sociedad del riesgo*. Madrid: Paidós, 1992.

⁴⁰ Respondre a nous reptes i riscos a partir de les visions i certeses de les polítiques pròpies de la societat industrial i l'estat del benestar contribueix al col·lapse social.

futur integral i integrador significa donar més possibilitats al desenvolupament, a les nostres ciutats, de les opcions negatives d'afrontar el risc com ho són el fonamentalisme entès com a defensa d'unes tradicions inadequades en el sentit de no funcionals per garantir la qualitat de vida a la ciutat, o el racisme com a forma de culpabilitzar tercers dels riscos per la pèrdua de costums i tradicions suposadament autòctones.

Immigració: identitat i multiculturalitat

El baix creixement vegetatiu de la població autòctona a les ciutats europees, a més a més de l'increment de l'oferta ja comentada de llocs de treball poc qualificats i al fort increment de la població activa sense possibilitats d'ocupació als països poc desenvolupats, expliquen l'important fenomen migratori de població de països no comunitaris que s'esdevé a les principals ciutats europees.

Per comprendre aquest fenomen i disposar d'una perspectiva adequada del seu tractament, és necessari entendre quatre qüestions claus:

- La immigració serà una solució més que no pas un problema, sempre i quan coincideixi amb l'existència de suficients llocs de treball per oferir a la població immigrant i que no s'estableixi una competència entre la població autòctona i la immigrant. La competència pels llocs de treball és la principal font de conflictivitat i segregació que s'expressa sovint en termes racistes per part de la població autòctona menys qualificada. La relació «com més nivell d'estudis hi ha, menys actituds xenòfobes», que posen constantment de manifest els estudis sociològics, s'explica perquè la població qualificada no entra en competència amb la població immigrant, la majoria de la qual representa una força de treball de baixa qualificació.
- En segon lloc, els nivells baixos d'ingrés i la necessitat de trobar col·lectius els més afins possible per poder relacionar-se comporten que a totes les ciutats siguin sempre uns determinats barris els efectius receptors d'immigrants. Si la situació d'una bona part dels immigrants és de pobresa o d'extrema pobresa i els governs locals no disposen dels recursos per invertir en renovació urbana, en serveis i equipaments, els barris es degraden i la població autòctona resident atribueix a la immigració tant la degradació de les seves condicions de vida i renda dels immobles com la segregació social quan hi ha presència d'activitats il·lícites i el barri s'etiqueta de perillós. En algunes ocasions es classifica un conflicte social veïnal de racista, amb la qual cosa se segrega el barri en dos grups antagònics, s'intensifica i amplia el conflicte i, el que és més important, se'l conceptualitza d'una manera inadequada que dificulta trobar una solució basada en l'acord.
- La immigració de tercers països (especialment, la que procedeix d'indrets l'idioma i la religió majoritària dels quals és diferent de la del país receptor) es relaciona, per

part d'alguns sectors de la societat receptora, com a factor que contribueix a la pèrdua d'identitat, de les tradicions i dels costums de la societat. Al marge de la debilitat històrica i sociològica d'aquesta argumentació, atès que les configuracions culturals i idiomàtiques d'un país en un moment donat acostumen a ser producte de la interacció de realitats culturals plurals al llarg de la seva història, és cert que avui en dia, i com a conseqüència de la globalització i la trobada cultural, així com de la individualització de les relacions socials, ens trobem amb una reafirmació de la identitat o singularitat territorial i cultural.

- Aquesta identitat, entesa com a sentiment de pertinença, com una expressió de singularitat cultural que interactua en l'interior de la cultura universal en canvi constant, condueix a la modernitat, la convivència i la creativitat cultural, i a la globalització de la diversitat, segons els experts.⁴¹ Però sense una política activa respectuosa del pluralisme i la tolerància cultural,⁴² la reafirmació de la identitat pot unir-se fàcilment en una mateixa visió segregadora, amb una defensa fonamentalista de les tradicions i els costums, i amb una intolerància cap a les expressions culturals, respectuoses amb els drets humans dels nous ciutadans.

En resum, la veritable globalització cultural s'esdevé en els municipis, en les ciutats, que és l'espai de relació, de trobada, de formació d'amistats i enemistats entre persones d'origen cultural diferent. Les ciutats es troben davant d'un fenomen amb noves dimensions i del tipus d'acció col·lectiva que triomfi a cadascuna d'elles, així com de les possibilitats d'actuació per part dels governs locals, no només en dependrà el futur de la ciutat, sinó també de la convivència del planeta, que és, cada vegada més, un sistema d'articulació de ciutats.

Canvis a la família

El prototip de llar format per dos cònjuges i la seva descendència és, tan sols, un dels diferents prototips de família que trobem a la ciutat actual. Ressalta l'increment de famílies monoparentals per diferents motius:

- L'envelliment de la població provoca que cada vegada hi hagi més llars monoparentals per defunció d'un dels dos cònjuges, majoritàriament l'home, ja que l'esperança de vida de les dones és més alta. Aquest fet es vincula amb la separació espacial de pares i fills al territori metropolità. Això dificulta l'ajuda mútua en el si de les famílies i, per tant, una dependència més gran dels serveis socials.

⁴¹ Beck, U. *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2000; Castells, M. *El poder de la identidad. La era de la información*. Vol. II. Madrid: Alianza, 2001.

⁴² Sartori, G. *La sociedad multiétnica*. Madrid: Taurus, 2001.

- L'augment de famílies monoparentals amb caps de família joves a causa de la ruptura del matrimoni. Destaca la presència estadística de les dones amb fills. Aquest tipus de llars monoparentals són conseqüència directa del procés d'emancipació de les dones.

En un nivell estadístic inferior respecte a les llars monoparentals, però en augment, trobem llars polinuclears en les quals hi conviuen caps de família de diferents nuclis familiars. Això és conseqüència de la pobresa en la qual viuen molts immigrants que es veuen obligats a reagrupar diferents famílies o membres de diferents nuclis familiars en una sola llar.

L'existència de parelles de fet, malgrat que a moltes ciutats encara és un fenomen de poca rellevància estadística, és una realitat amb tendència al desenvolupament, sobretot si prenem com a referència el que va succeir als països del nord d'Europa.

Aquesta eclosió de la tipologia familiar té conseqüències molt importants que sobrepassen les evidents implicacions en el mercat de l'habitatge i enllacen amb la programació de nous serveis d'assistència i amb l'afavoriment dels processos d'ajuda mútua extrafamiliar, en particular veïnals i sectorials.

D'altra banda, el pluralisme convivencial a les nostres ciutats condueix al fet que, des d'una perspectiva de suport social ciutadà que tingui en compte la gran majoria dels ciutadans, s'hagi de parlar més de polítiques de família que de política de suport a la família.

La ciutat a la mida de les dones

Hem remarcat la importància de l'emancipació de les dones en referir-nos al procés d'individualització de les relacions socials i en els canvis en la tipologia de famílies a la ciutat contemporània. Però és necessari dedicar un capítol específic al que és el procés més important de canvi en les relacions socials que té lloc a les ciutats contemporànies d'Occident: l'anomenada revolució de les dones.

És una revolució pacífica, profunda i perseverant que trastoca les relacions d'autoritat i poder que es fonamenten i es reproduïxen en l'amplitud de la vida quotidiana a les nostres ciutats.

L'aparició de la ciutat està intrínsecament lligada al paper de la dona, com es diu al començament d'aquest llibre. Les primeres ciutats van aparèixer cap a l'any 7000 a.C. a Catal Huyuk, que se situava prop d'Iran i Iraq, i a Jericó, actualment a Palestina. A la ciutat, zona d'intercanvi entre nòmades i caçadors d'objectes (com ara obsidiana, puntes de llança, pells, etc.), hi va néixer l'agricultura, que va assentar la població, i els seus productes van ser, també, objecte de comerç. La ciutat crea l'agricultura i, per tant, la civilització. Però l'origen de l'agricultura i de la ciutat com a promotora de civilització és la dona.

Les dones, que es dedicaven a la recol·lecció i conservació d'aliments, van començar a plantar, van inventar l'agricultura, fet que els va permetre sostenir el creixement demogràfic de les primeres ciutats. A les ciutats originàries no va haver-hi patriarcat i la principal protagonista va ser la dona.⁴³

La dona va deixar de tenir un paper protagonista quan l'agricultura es va estendre fora de les ciutats i es va convertir en l'activitat dominant a les societats rurals agràries. Va ser llavors quan va aparèixer el patriarcalisme, contemporani a moltes societats elementals amb l'aparició de l'explotació. Des de llavors la història de l'autoritarisme, la repressió i l'explotació es relacionen amb la dominació de la dona. Les societats, o les etapes socials d'una mateixa societat, més repressives i explotadores coincideixen amb una intensitat més gran en la dominació de la dona. És difícil conèixer si va ser la repressió general la que va suposar la dominació de la dona o si aquesta dominació és la clau per entendre la generació d'autoritarisme.

És cert que a Occident, als països del primer món inserits a l'era infoglobal, el procés d'emancipació de la dona significa el trencament de les relacions d'autoritat i dominació establertes a la societat industrial, alhora que està canviant l'estructura del mercat de treball i sosté l'aparició de noves relacions socials i familiars.

La ciutat infoglobal suposa l'entrada massiva de la dona al mercat laboral. A gran part dels països del primer món, el nombre de dones a la universitat és superior al dels homes des de fa més d'un lustre. La població femenina té més èxit escolar que la població masculina. Això, evidentment, no exclou que a la majoria de les ciutats les desigualtats de gènere i el domini masculí als llocs directius d'empreses i institucions públiques encara sigui notori, però el que cap analista urbà no pot deixar de ressaltar és el procés de canvi.

Els canvis urbans esmentats anteriorment, com ara la individualització de les relacions socials, l'emergència de nous tipus de família, la creació de capital social, etc., estan intrínsecament lligats al procés d'emancipació de la dona. Però el que resulta més interessant és que el moviment de dones s'hagi fixat, recentment, en la ciutat i l'analitzi, des de la morfologia als continguts, des de les infraestructures a la cultura, des del passat fins al futur, i tota l'anàlisi urbana i les perspectives d'acció les faci des del punt de vista de la dona.

Aquesta perspectiva recorre la ciutat totalment:⁴⁴ els espais públics, l'habitatge, la mobilitat, l'atenció social i sanitària, l'educació i la cultura, el turisme, etc. Tot s'ha tornat a repensar des del seu punt de vista. Som davant la presa de posició més àmplia i integradora

⁴³ Soja, E. W. «La mujer dominó las primeras ciudades». Entrevista a *La Vanguardia* (8 agost 2001).

⁴⁴ Vegeu les conclusions del I Congrés de les Dones de Barcelona. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1999.

que cap moviment social hagi fet sobre la ciutat, justament per l'àmplia diversitat de rols que adopten les dones a la ciutat: estudiant, treballadora, mare, curadora de familiars, etc.

D'altra banda, la visió de la ciutat des de la perspectiva de les dones integra altres punts de vista que s'havien formulat anteriorment. Aquest és el cas de la ciutat dels nens formulada per la pedagogia activa: en la seva condició de mare i educadora, la dona assumeix els plantejaments de fer la ciutat des de la condició dels nens i nenes. D'aquesta manera, assumeix, també, els plantejaments de ciutat accessible del moviment urbà protagonitzat per les persones amb disminucions físiques, en coincidir temporalment les necessitats de mobilitat de totes les dones en període de gestació i maternitat amb les de les persones amb disminucions. Alhora, assumeix les polítiques per a més benestar, per a l'autonomia de la gent gran, per a la comprensió sorgida del paper de protectora de la família, que la divisió social de tasques li ha fet assumir.

L'emancipació de les dones i els avanços en la igualtat de gènere, en què l'home també adquireix nous rols i perspectives, contribuiran al fet que tant dones com homes assumeixin els plantejaments d'un projecte de ciutat més equilibrada, accessible, sostenible i equitativa, és a dir, un projecte de ciutat de tots.

La ciutat del coneixement pot tancar el cicle que es va truncar poc després que les dones inauguressin les civilitzacions, la fi de l'era patriarcal. Però el que és una certesa és que avui les dones ja reestructuren les relacions socials i les maneres de concebre la vida quotidiana.

Encara que, per això, la política d'igualtat de gènere ha de preveure, més que mai, accions positives per als col·lectius de dones més desfavorits des de la perspectiva de l'emancipació de la dona. Especialment s'ha de tenir en compte l'impacte de la desigualtat en les dones procedents de tercers països, a qui s'associa un estat de pobresa econòmica i relacional més acusat amb una relació de dependència envers els homes més gran.

Una nova visió del temps i de l'espai

L'avanç progressiu cap a una ciutat de la informació i el coneixement significa la ruptura dels models de referència espai-temps propis de la ciutat industrial.

Entre els canvis espai-temps destaquen els següents:

- Es trenca la barrera del temps d'aprenentatge, d'activitat laboral i de jubilació. L'aprenentatge durarà al llarg de la vida i es combinarà amb el temps de feina i també amb el de jubilació. Alhora, el temps laboral es combina amb l'oci i la qualitat de vida. La jubilació trenca els rígids condicionants de l'edat i s'estén o es redueix atenent cada vegada més a situacions concretes socials i, fins i tot, individuals.

- Tots els temps de la vida es fan presents en un moment donat i es transformen en interdependents.
- Apareix una nova relació temps-distància. Les tecnologies de la informació permeten el funcionament en temps real de l'economia i de les relacions socials. La comunicació es fa immediata i les distàncies s'escurcen a través de la comunicació escrita, sonora i visual.
- La feina té una continuïtat permanent al llarg de l'espai. Els canvis d'horari entre continents permeten una continuïtat a les feines, a les empreses de coneixement que treballen en xarxa, ja que un mateix projecte, en finalitzar la jornada laboral en un país, pot ser continuat en un altre país amb diferència horària.
- La fi de la divisió entre l'espai de la feina i l'espai de la llar, perquè les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) permeten treballar en xarxa als equips en espais diferents i connectar-se des de qualsevol lloc i a qualsevol moment.
- Les TIC permeten crear un entorn de l'«allà» a l'«aquí», seguint les notícies, creant un entorn de música i de comunicació, de tradició, i, per tant, experimentar la vivència de cultures diferents en el mateix espai.

Aquestes ruptures espai-temps tot just han començat i encara és aviat per identificar amb claredat els canvis en profunditat que seran capaços d'introduir en les relacions socials i en la dinàmica de les ciutats. Però qualsevol estratègia urbana ha d'estar atenta a aquests canvis i impactes socials per conduir la ciutat cap a les metes d'autonomia dels ciutadans i el progrés social.

La centralitat dels valors socials a l'organització social

L'emergència de l'ètica dels valors, fins i tot per sobre de l'ètica de les normes, és una altra de les característiques de la societat contemporània.

L'emergència de l'ètica en la gestió pública i privada i, en general, en la pròpia revaloració social no és conseqüència d'una reacció social a l'absència d'ètica en els comportaments econòmics, socials i polítics –que és un tema molt discutible– sinó que, fonamentalment, es deu a dos temes estructurals:

- la innovació social i
- el desenvolupament de la indústria genètica.

L'intens i extens procés d'innovació econòmica i social trenca els hàbits i les normes de comportament estables per generar un procés d'adaptació permanent actiu, o fins i tot

proactiu, als canvis i als nous reptes socials. El canvi, encara que pugui semblar una contradicció *in terminis*, és la constant de les noves ciutats. Per aquest motiu, les regles i normes són un instrument inadequat per als comportaments socials, econòmics i polítics. D'aquí que es posi èmfasi en els valors que inspiren i són marc de referència per a la constant generació i readaptació dels sistemes i normes de comportament social i gestió empresarial i institucional.

En l'àmbit empresarial ha sorgit un nou tipus de gestió:⁴⁵ la que es realitza a través de valors i que té com a finalitat donar un nou marc de referència que doni estabilitat i continuïtat als empleats, directius, accionistes, proveïdors i clients en l'entorn dels canvis tecnològics, culturals i personals. De fet, aquests canvis, sense disposar de referències, provoquen inseguretat i ansietat a tots els grups que conformen l'empresa.

La formació en valors és el que millor pot orientar uns ciutadans, cada vegada menys inserits en les grans organitzacions socials, a renovar els seus processos de socialització.

L'educació apareix un altre cop com el factor crític per a la nova societat, però aquesta vegada, es tracta de l'educació en valors. La pregunta és òbvia: quins valors s'han de promoure? Com promoure valors sense evitar els conflictes ètnics i culturals en països cada vegada més multicultural? La resposta és encara més òbvia que la pregunta. Els valors que s'han de promoure són: tolerància i respecte al pluralisme, solidaritat, coneixement i racionalitat, llibertat i equitat; és a dir, enfortir els drets humans i els valors que els fonamenten, ja que són, tal i com ha demostrat A. Sen,⁴⁶ entre d'altres, una aspiració veritablement universal. Una sola prohibició: prohibit prohibir; una sola intolerància: no tolerar la vulneració dels drets humans.⁴⁷ Tots els altres: llengües, religions, arts, maneres de vestir, accions, etc. són factors de coneixement i enriquiment cultural; l'educació, o millor, la socialització a través de valors estructurats a partir de la tolerància entre diferents grups socials i culturals ha de ser objecte d'un gran pacte social entre tots els que actuen en l'espai de les interaccions socials quotidianes: la ciutat.

La reafirmació en valors ve alhora motivada pel desenvolupament de la investigació genètica humana i de les seves aplicacions que comporta el desenvolupament d'una nova indústria i, amb això, un nou mercat global: el dels productes genètics aplicats a les persones. Aquest nou sector econòmic planteja, en una perspectiva global, l'establiment dels valors que fonamentin un comportament ètic i uns codis de conducta que permetin diferenciar les aplicacions beneficioses en sanitat i agricultura de les perverses, com la

⁴⁵ Blanchard, K. i O'Connor, M. *Dirección por valores*. Barcelona: Gestión 2000, 1998.

⁴⁶ Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Destino, 1998.

⁴⁷ Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural*. Madrid: Paidós, 1995. En aquest llibre, Kymlicka explica com coexisteixen els drets de les minories amb els drets humans i també com els drets de les minories estan limitats pels principis de llibertat, democràcia i justícia social.

creació de subespècies humanes. El desenvolupament d'aquesta indústria condiona la centralitat dels valors com a guia conscient de l'acció humana a l'àmbit local i global.

La globalització del fet social

Un dels principals reptes de futur pels governs urbans és la mundialització de les polítiques socials, de les polítiques urbanes d'impacte integrador.

Com hem assenyalat, la globalització és econòmica, però també tecnològica, informativa i cultural. Els canvis que ens afecten no es redueixen a una zona del planeta, sinó que s'estenen per tot arreu, encara que la seva influència en les estructures econòmiques, socials, culturals i familiars és diferent en funció de las coordenades geogràfiques i culturals dels països.

La globalització té aspectes positius, com ara el creixement de la riquesa, la innovació i el desenvolupament tecnològic, la superació de les fronteres i les noves possibilitats de trobada entre cultures. És veritat, però, que els efectes de la mundialització són molt desiguals i, de fet, globalització també vol dir noves formes d'exclusió i pobresa per a molts països. La globalització ha significat més marginació per a l'Àfrica subsahariana, que pateix l'esfondrament de l'economia i la desintegració de les estructures socials i tribals. Allí, l'extrema pobresa –consum per sota de l'equivalent a un dòlar USA– afecta a 215 milions de persones; a Àsia, a 550 milions, i a l'Amèrica Llatina, a 150 milions.⁴⁸

La globalització, en els seus aspectes econòmics i tecnològics, està canviant el concepte de pobresa: ja no s'associa a l'atur, sinó a l'estructura d'ingressos. Així, s'estima que, de cada deu llars urbanes pobres a l'Amèrica Llatina, set ho són perquè els ingressos laborals són baixos, dues ho són per l'atur d'alguns dels membres i una perquè està formada per un nombre elevat de menors.⁴⁹

És erroni considerar que en el desenvolupament de la globalització només hi ha una via o un sol camí predeterminat i que la globalització, inevitablement, genera més desigualtat i exclusió. Hi ha una multiplicitat de vies per organitzar la interdependència creixent entre les diferents parts del món. Les estratègies d'acció actualment són possibles i han d'estar encaminades cap a la transformació necessària i eficaç de l'organització social del món. Un dels actors principals d'aquesta transformació són les ciutats, les polítiques i les estratègies urbanes.

Hem assenyalat que el que és global emergeix del que és urbà. Per això, amb l'organització de la ciutat i amb el model de desenvolupament que escullin les nostres ciutats,

⁴⁸ Dades del PNUD (Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament).

⁴⁹ Dades del CEPAL (Comissió Econòmica per a l'Amèrica Llatina i el Carib) 1998.

es contribueix de manera decisiva a la societat mundial del futur. Les ciutats formen una xarxa de nodes urbans, a diferents nivells i amb diferents funcions, que s'estenen per tot el planeta i que funcionen com a centre neuràlgic de la nova societat mundial.

Des d'aquest punt de vista, és un error de conseqüències socials greus fixar-se només en els aspectes de competència entre les ciutats, com tantes vegades es fa, i no tenir-ne en compte i enfortir-ne les relacions de complementarietat i col·laboració.

Les ciutats i els governs urbans responsables han d'assumir, de manera progressiva, la gestió dels processos de canvi i, de manera coordinada entre les ciutats, l'avanç cap a una cohesió social més gran a escala continental i intercontinental. Els governs de les ciutats han d'articular l'acció local amb la global.

En aquest sentit, a la primavera de l'any 2000 les principals federacions i associacions internacionals de ciutats, reunides a València pel govern local de la ciutat en el marc del seu Pla estratègic, van crear les bases d'un moviment internacional de ciutats, que inclou les esmentades associacions o xarxes mundials de ciutats, amb l'objectiu comú d'assumir com a prioritat d'acció la globalització del fet social, perquè les ciutats assumeixin tot el protagonisme en la construcció de la solidaritat mundial.

Construir una globalització més integradora des de les ciutats vol dir que cada ciutat s'ha de dotar d'una visió àmplia del desenvolupament urbà, tecnològic, econòmic, social, cultural i educatiu, guiat pels valors de sostenibilitat, equitat i pluralisme, i basat en la col·laboració i la confiança entre els actors urbans i la implicació ciutadana.

Els reptes socials urbans que un moviment internacional i pluralista de ciutats hauria de prioritzar, pel fet de ser els més comuns, són els següents:

- la política d'habitatge i la rehabilitació i revitalització dels barris urbans,
- la seguretat ciutadana que tingui en compte aspectes de prevenció i promoció social,
- la generació d'oportunitats d'ocupació i
- la convivència en la diversitat cultural.

Segons l'Oficina d'Anàlisi i Previsió de la UNESCO, donar un sostre digne a tota la població mundial significaria construir, durant els propers quaranta anys, l'equivalent a mil ciutats de tres milions d'habitants o reconstruir bona part de les ciutats que ja existeixen.

És necessari desenvolupar polítiques d'habitatge a preu reduït i per a tots, i fer-ho de la manera més sostenible des del punt de vista del medi ambient. S'han de crear espais públics de qualitat que funcionin com a lloc de trobada, convivència i col·laboració entre els ciutadans, i en els quals es practiqui la democràcia ciutadana i el respecte a la diversitat com a forma d'enriquiment cultural.

Els governs locals han de contribuir a reduir i superar l'*apartheid* urbà. La polarització social de moltes ciutats i la segregació social de l'espai urbà són a la base del sorgiment dels enclavaments privats protegits per cossos de seguretat propis. Aquests enclavaments són social i culturalment homogenis, com passa amb els suburbis pobres, i l'extensió d'uns i altres significa la desaparició dels espais públics, que són la base de la ciutadania.⁵⁰

Superar aquests enclavaments d'exclusió vol dir proporcionar seguretat ciutadana. La seguretat urbana té tres components, les tres «P» de la seguretat: **protecció** als ciutadans, en un sentit ampli, és a dir, que se sentin segurs davant del delicte i la violència, però també davant les catàstrofes, les malalties, l'envelliment, etc. Per això és necessària la **prevenció**, en el sentit d'anticipació, però també de **promoció social** dels segregats socialment. Hem de tenir sempre clar que són els processos de marginació i exclusió social els que expliquen, en gran mesura, la delinqüència urbana.

Reduir les condicions d'exclusió significa, a més, generar noves oportunitats d'ocupació i cohesió en el teixit social per inserir les persones en la comunitat. Per això, primer es necessita generar inversió productiva i desenvolupar l'educació; educació permanent al llarg de tota la vida per a tots els ciutadans i les ciutadanes, basada en els quatre aprenentatges que apuntava l'informe Delors per a les Nacions Unides: aprendre a fer, aprendre a conèixer, aprendre a ser i aprendre a conviure junts.

Aquest darrer aprenentatge és el que permet que l'agrupació de persones de diferents procedències geogràfiques i orígens culturals construeixin la nova cultura urbana, transformant, amb creativitat i pluralisme cultural, en convivència amb la diversitat, el que podria ser un xoc entre cultures.

Els reptes socials urbans són interdependents, es condicionen els uns als altres, per la qual cosa és necessari, com s'ha dit abans, donar-los una solució integral en un projecte de desenvolupament urbà. Aquest projecte ha d'aglutinar i coordinar els esforços de totes les administracions implicades, de tots els actors privats i de tota la iniciativa social que incideix en la transformació de la ciutat. Lògicament, la direcció d'aquest projecte l'ha de dur a terme el govern democràtic més proper als ciutadans, que és el que pot organitzar millor la xarxa d'actors implicats.

Canvis en les formes de provisió i gestió de serveis de benestar social

A la dècada de 1990 es van introduir importants modificacions a la gestió pública de serveis en la manera de governar el benestar social. Del predomini de la gestió pública directa

⁵⁰ Mayor Zaragoza, F. *Un mundo nuevo*. Madrid: UNESCO, 2000.

de serveis es va passar, gradualment, a la gestió indirecta o la contractació externa per a la gestió de serveis finançats amb fons públics. Aquesta contractació va fer emergir el sector privat, tant el lucratiu com el que no ho és, per optar a la gestió de serveis públics externalitzats.

D'altra banda, l'ampliació de determinades prestacions socials, com l'ajuda a domicili, els centres del Programa Respir, la teleassistència, etc., a amplis sectors de la població també ha afavorit el desplegament de serveis de benestar social finançats pel sector privat donada la seva rendibilitat.

La presència del sector privat també s'ha vist afavorida per l'extensió de la Responsabilitat social corporativa (RSC) de les empreses, a través de la qual decideixen, de manera voluntària, integrar la consecució d'una sèrie d'objectius socials en les operacions comercials i productives i en les relacions amb els interlocutors.

Finalment, els processos d'individualització –no pas d'individualisme social– i la crisi de les grans organitzacions (partits, sindicats, esglésies, etc.) han fet emergir una nodrida oferta d'associacions i moviments que tenen per finalitat contribuir a la resposta dels reptes socials que té plantejats una ciutat.

Tot això implica que es produeixin grans canvis en la resposta societària als reptes socials. Actualment, cap actor, sigui públic o privat, disposa de tota la informació, i encara menys de la capacitat d'actuació, per fer front a les demandes de la societat.

Conclusió: de la gerència a la governança

Actualment és necessari canviar la manera gerencial de governar per la gestió relacional o de les interdependències pròpia de la governança. Les raons principals són:

- Ens trobem davant de noves formes de desigualtat i pobresa, diferents de la no accessibilitat a un determinat nivell de prestacions econòmiques i serveis, que va justificar l'aparició del govern proveïdor. Davant les noves formes de desigualtat envers el capital cultural i social i la dualització digital, la provisió pública encara és necessària, però absolutament insuficient.
- L'emergència de reptes i necessitats intangibles fa inoperativa una acció basada en els recursos econòmics i en la provisió de serveis.
- La despesa pública, que supera el 50% del PIB, pot créixer, però ho farà de manera lenta, mentre que les necessitats i els reptes socials es disparen constantment. És a dir, les necessitats creixen en proporció geomètrica; en canvi, els recursos públics ho fan en proporció aritmètica. El creixement de necessitats socials i la recerca de nous camins per fer-los front és sinònim de progrés.

- La multiplicació d'operadors en l'àmbit del benestar social comporta la resituació del paper del govern d'assegurar la qualitat i la coordinació de l'oferta de serveis per tal de poder arribar a tota la ciutadania, especialment la més vulnerable i necessitada.

Tot això reclama un nou protagonisme del govern local que ha de prioritzar el seu paper d'organitzador d'una resposta col·lectiva. El nou paper del govern és el de promotor i articulador de la construcció col·lectiva de la ciutat i, en el nostre cas, del benestar social.

Assumir aquest paper exigeix, com veurem, el desplegament d'activitats en moltes direccions i dimensions, una de les quals s'ha de destacar és la política. La necessitat de qualitat en la representació política de la ciutadania, el nou paper que ha de jugar l'electe amb responsabilitats de govern i el tipus de lideratge que ha d'exercir són exigències ineludibles per al desenvolupament de la governança, però que sovint s'han obviat a favor de temes tècnics, metodològics o d'organització de la participació social. Per aquest motiu entrarem de ple en aquestes qüestions en els capítols següents.

La revaloració de la política en el govern relacional

La governança democràtica, com a manera de dirigir del govern relacional, comporta una revaloració de la política i del polític electe en situar les relacions entre el govern i la política d'una manera molt diferent de la del govern proveïdor i gestor i, especialment, de la del model gerencial de governació.

El govern proveïdor i la crisi de la política local

La crisi del govern que estableix la relació principal amb la ciutadania mitjançant l'oferta de recursos financers amb fons públics i la gestió de serveis públics es deu al fet que la despesa pública arriba a quantitats similars i superiors al 50% sobre el producte interior brut (PIB), i això comporta que el govern ja no pot confiar en la despesa pública la satisfacció d'unes necessitats socials cada vegada més àmplies i complexes. D'altra banda, la perspectiva de la societat en xarxa o interdependent mostra que la resposta als reptes socials és col·lectiva, hi intervenen una pluralitat d'actors i es necessita la implicació d'amplis sectors de la ciutadania.

La continuïtat del govern proveïdor i, en especial, del model gerencial de governació, un cop trencades les bases que el sustentaven, provoca la desvaloració de la política i del polític en les societats democràtiques. Avui dia, quan més estesa està la democràcia arreu del planeta, menys valorada ho és en molts països.

El recanvi del govern proveïdor és necessari per a la revitalització de la democràcia entre la ciutadania per les raons següents:

- La política apareix com un factor poc rellevant en la manera en què la gent percep el seu destí individual i col·lectiu. La restricció de l'oferta de nous recursos sense vi-sualitzar un nou paradigma de govern significa que els governs democràtics no responen a les noves necessitats socials, amb la qual cosa es produeix una desvaloració i un descrèdit de la política i del polític.
- L'incompliment de programes electorals genera la desconfiança en l'oferta política. La continuïtat d'uns programes basats en l'oferta d'uns serveis per als quals no hi ha recursos provoca una primera reacció de sentir-se enganyats, passa per la desconfiança i pot arribar a la indiferència i a l'absentisme més alt dels ciutadans envers la política.
- La diferenciació política per la desqualificació és un altre dels efectes de la persistència del govern proveïdor. L'absència de polítiques innovadores, i no les centrades

en serveis i prestacions per als quals hi ha pocs recursos, porta a la no diferenciació entre programes electorals. La indiferència programàtica va acompanyada, sovint, per la diferenciació, per l'insult. Les acusacions constants i no demostrades de corrupció o malbaratament entre els polítics han provocat un retrocés democràtic greu i la incredulitat en els valors de representació dels electes, que són, ni més ni menys, els valors de la democràcia. La classe política és la causant principal del propi desprestigi.

- El comportament polític de «suma zero» o «tots perden». El sistema democràtic és un sistema de guanyar i perdre, contràriament del que passa en la competència empresarial en complir-se la llei de Say, segons la qual l'oferta genera la pròpia demanda, i tots els competidors poden guanyar. En l'àmbit polític, el nombre de consellers, diputats i senadors és fixe per llei: si un partit guanya diputats, un altre els perd. En matèria electoral no es pot aplicar el binomi guanyar-guanyar, fet que duu a la duresa de la lluita política.⁵¹ Aquesta duresa, en un context de model de govern inadequat, i en absència d'innovació política, arriba al terreny de la desqualificació mútua dels contendents i, també, al descrèdit generalitzat de la política.

La democràcia és bàsica per al desenvolupament econòmic en la societat en xarxa

A. Sen, premi Nobel d'Economia, és l'economista que ha estudiat amb més profunditat la relació entre llibertat, desenvolupament i equitat.⁵² Per a aquest autor, la democràcia constitueix el principal mitjà per aconseguir el desenvolupament econòmic i social. Les raons principals que argumenta sobre l'impacte de la democràcia en el desenvolupament econòmic són:

- El desenvolupament no pot entendre's només com a increment de la renda, sinó també com més oportunitats per a l'equitat i el benestar. Per a Sen, l'exercici dels drets i llibertats també té un valor en si mateix per a la vida i el benestar social.

⁵¹ Una altra raó de la crisi de la política, però en aquesta ocasió no lligada al govern proveïdor, és que l'existència d'uns aparells polítics dels partits necessaris per a la democràcia, no implica que es tingui en compte la ciutadania. El fet que els escons siguin fixes i, per tant, insensibles a l'abstenció, duu al fet que en la lluita frontal entre partits poc importen la participació electoral i l'opinió dels ciutadans. Fins i tot s'arriben a dissenyar estratègies electorals per augmentar l'abstenció, el que és, sens dubte, una perversió. Per a una estreta relació entre partits i ciutadania, així com per limitar la lluita virulenta per guanyar i no perdre només a costa de l'altre, potser seria convenient lligar, d'alguna manera, el nombre d'electes amb el nivell de participació electoral. Així, incrementant el nombre d'electes en funció de la participació, hi hauria un motiu de col·laboració entre partits i més sensibilitat a les preocupacions ciutadanes.

⁵² Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Destino, 1988.

- La democràcia facilita que es proporcioni més atenció a les necessitats de la gent, per exemple en l'educació, la sanitat, els serveis socials, que són factors clau per a la generació de capital humà, i que, juntament amb el capital social, són les principals bases del desenvolupament econòmic.
- La democràcia permet el lliure intercanvi de valors i idees a partir de les quals es poden crear prioritats compartides d'un elevat abast social i d'una gran capacitat de mobilització dels recursos humans.

Als arguments de Sen podem afegir-ne altres que els complementen:

- M. Castells⁵³ ha assenyalat, com a principal factor d'evolució dels països de l'antiga URSS cap a la democràcia, que els règims autoritaris no podien fer front al nou repte de l'economia informacional que exigia llibertat d'informació per poder produir coneixements i innovació.
- En un sentit semblant, J. Prats⁵⁴ mostra com les relacions institucionals entre els actors, o dit d'una altra manera, el model d'interacció, incideixen directament en el desenvolupament econòmic. El model d'interacció posa de manifest la capacitat d'innovació, la flexibilitat per a la incorporació dels nous actors i la reforma de les estratègies dels actors tradicionals. El marc d'interacció determina la classe de coneixements i habilitats necessàries per adaptar-nos a l'era infoglobal. Les característiques del model d'interacció que avui es necessiten són: obertura, flexibilitat i integració. Aquestes característiques, com és obvi, es basen en els mateixos valors que la democràcia política.
- D. Putnam⁵⁵ ha demostrat que la capacitat de col·laboració més gran entre els actors, que és el que s'anomena capital social, a les ciutats del nord d'Itàlia és el factor que explica el seu desenvolupament diferencial en relació amb les ciutats del sud. La democràcia no només facilita la generació d'aquests avantatges col·laboratius, sinó que, a més, el capital social és condició perquè la democràcia funcioni ja que significa participació i col·laboració ciutadana.
- El bon funcionament de les institucions facilita el desenvolupament econòmic, com va posar de manifest el Banc Interamericà de Desenvolupament (BID) en el seu informe *Más allá de la política*, elaborat l'any 2000. La conclusió és que són justament les institucions democràtiques les que faciliten millor el desenvolupament en possibilitar una representació efectiva i permetre el control de polítics i governants.

⁵³ Castells, M. *La era de la información*. Vol. III. Madrid: Alianza, 2000.

⁵⁴ Prats, J. *Bolivia: el desarrollo posible, las instituciones necesarias*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003.

⁵⁵ Putnam, D. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

- En un important estudi empíric fet a noranta països entre 1960 i 1989, D. Rodrik⁵⁶ va mostrar que els sistemes democràtics aportaven quatre avantatges econòmics respecte als autoritaris: la variància del creixement a llarg termini era menor, l'estabilitat a curt i mitjà termini era més gran, les crisis exògenes es controlaven millor, i el nivell de salaris era més elevat. Encara que Rodrik no ho explicita, aquests avantatges poden ser conseqüència de les raons esmentades abans.

Les raons per les quals les democràcies permeten articular el desenvolupament econòmic amb equitat i sostenibilitat són encara més evidents:

- Les democràcies, en l'entorn de respecte als drets civils i polítics de tota la població, permeten la presa en consideració dels interessos i necessitats dels grups socials més desfavorits. De fet, amb les mobilitzacions dels treballadors a Europa es van incorporar els drets socials als drets polítics i civils democràtics.
- Els governs democràtics, a la recerca de l'estabilitat política, intenten establir amplis acords i aliances socials, per la qual cosa han d'articular diferents interessos socials.
- Els moviments socials, en el moment que estiguin dotats de més poder polític, pressionaran per aconseguir més equitat en la distribució dels ingressos, en l'accés igualitari als serveis i en el respecte a la sostenibilitat.

Les oportunitats esmentades de les democràcies per impulsar el desenvolupament econòmic i social estan directament relacionades amb les possibilitats que ofereixin d'articular maneres d'interacció flexibles i estables sobre la base de la confiança i la cooperació, amb les possibilitats d'articular diferents interessos en amplis projectes i amb la capacitat de mobilització i responsabilització de la ciutadania a partir de valors compartits.

En definitiva, aprofitar les potencialitats i les oportunitats de desenvolupament econòmic i cohesió social depèn de la capacitat de gestionar les interdependències entre els actors socials i institucionals. Aquesta gestió és, precisament, l'element que caracteritza el nou art de governar: governança o govern en xarxa, tal com ha esmentat R. Mayntz,⁵⁷ entre d'altres.

⁵⁶ Rodrik, D. «Democracy and economic performance». Cambridge: Harvard University, 1997.

⁵⁷ Mayntz, R. «Nuevos desafíos a la teoría de la *Governance*». *Instituciones y desarrollo*, núm. 7. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2000.

El govern relacional necessita enfortir la qualitat democràtica

El govern assumeix un nou i singular paper amb el qual adquireix un nou protagonisme polític en la seva qualitat de representant electe: assumeix el paper d'articulador de l'interès general a partir dels interessos legítims dels diferents actors i sectors de la ciutadania. El govern ja no ha d'imitar les empreses, sinó innovar en la relació entre la ciutadania i el govern.

Ja no veu la seva actuació limitada per la relació entre despesa pública en relació amb el PIB, sinó que pot assumir necessitats noves i complexes a partir de la implicació de tots els actors i sectors que incideixen favorablement o desfavorablement en les respostes a aquestes necessitats.

Els programes econòmics i socials, per les raons anteriors, poden augmentar i diferenciar-se substancialment en l'àmbit dels objectius de desenvolupament que es poden plantejar, i per tant, les ofertes electorals poden ser més heterogènies.

Les accions de govern sustentades en la definició d'objectius de desenvolupament humà, i no en la prestació de serveis en el territori, permeten una més gran i millor col·laboració multinivell i multilateral entre governs locals, regionals o estatals, o bé entre governs del mateix nivell.

El govern relacional dóna un significat més ampli i profund a la participació ciutadana. Aquesta participació s'entén com a coresponsabilització de la ciutadania, i no només reivindicativa o assessora de les polítiques públiques.

La política democràtica com a capacitat de representació

La governança democràtica exigeix un enfortiment organitzatiu i de representació de la societat civil. La tasca de construir l'interès general a partir dels interessos dels diferents actors i sectors socials és més efectiva si tots els interessos estan ben definits i els interlocutors representen els diferents col·lectius. Governança democràtica i capacitat de representació són dos conceptes que es condicionen mútuament. Com més representativitat, millor governança i viceversa. De totes maneres, el paper determinant el té la governança; és a dir, una pràctica decidida del govern basada en la gestió de les interdependències té uns efectes organitzatius i de millora de la representació de la societat civil.

Però el factor crític fonamental per a una bona governança democràtica és la qualitat de representació del governant electe. Si el lideratge, en la gestió de les interdependències en un territori, pertany a la universitat, l'empresariat, l'Església, etc, ens trobem amb un

lideratge corporatiu, ja que si bé pot procedir d'una institució democràtica, el seu representant ha estat votat només per empresaris, universitaris, comunitat de creients, etc. L'únic representant votat per tots els ciutadans és el polític electe. Només si ell assumeix el lideratge es donen les condicions perquè la governança sigui realment integradora.

Un dels dèficits democràtics que pot comportar la governança és l'exclusió dels sectors que no disposen de capacitats organitzatives o d'interlocució en la defensa dels seus interessos. El polític-governant caracteritzarà la seva aposta per la democràcia, per les accions positives que desenvolupi, per aconseguir la millora de les capacitats de representació dels interessos de tots els sectors i, especialment, dels més vulnerables. Aquesta tasca, si bé pertoca a tots els àmbits del govern local, correspon sovint, de manera específica, als polítics amb responsabilitats de govern en els temes de benestar social.

La democràcia, com afirma amb rotunditat M. Zafra,⁵⁸ és representació; si la representació falla, el que falla és la democràcia. L'anomenada democràcia participativa i deliberativa contempla aspectes que contribueixen a assegurar que es produeixi una bona representació al llarg dels mandats entre eleccions, però resulta molt poc raonable pensar que un complement pot substituir el que és essencial, que és l'elecció del representant i la qualitat de la representació en tant que ingredients bàsics de la democràcia.

Un nou paper per a l'electe local

En un govern relacional, el paper principal del qual és el d'organitzador de la capacitat col·lectiva de desenvolupament humà, el rol de l'electe és precisament el de regidor⁵⁹ dels processos de gestió de les interdependències entre els diferents actors i sectors de la ciutadania.

Per regir en l'articulació de les interdependències, per adreçar-les cap al desenvolupament humà, el regidor disposa de la seva capacitat com a productor de legislació (que en un govern local és poc influent, tret de l'àmbit urbanístic), d'uns recursos econòmics per poder aplicar (que, com s'ha dit, el seu increment és tendencialment zero, encara que la descentralització és un tema pendent a gran part dels països de la UE, i a Espanya particularment) i d'una legitimitat i reconeixement com a electe (que actualment està en crisi, però que és possible recuperar).

És la legitimitat política la que dóna al regidor un valor protagonista en els processos de negociació relacional, mediació i cerca d'acords.

⁵⁸ Zafra, M. *El ayuntamiento como gobierno facilitador de consensos*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 2003.

⁵⁹ És a dir, que regeix o governa (DRAE).

La valoració de la política és important perquè l'electe pugui incidir en la coordinació i la mediació de les relacions entre els diferents actors.

Arribats a aquest punt podem dir: la legitimitat és important perquè el paper del regidor pugui ser el d'organitzador col·lectiu, però el fet d'assumir el paper de regidor també és font de legitimitat. Què és, doncs, el més important o el que té un paper determinant, si no volem caure en una tautologia?

De fet, els dos processos interactuen, però el factor determinant és que la classe política assumeixi el canvi de paper de l'electe local de gestor de recursos a constructor col·lectiu del desenvolupament humà i de l'interès general del territori, o d'un sector d'activitat. Fer-ho així, disposant de les habilitats específiques i de tècniques contrastades, propiciarà la revaloració i el reconeixement de la política de representació i la perspectiva que el govern relacional i la governança donen noves i renovades oportunitats.

El lideratge polític representatiu en la governança

Capacitat de visualitzar els interessos i les capacitats de la ciutadania

És difícil establir el nombre de definicions de lideratge conegudes. S. R. Covey⁶⁰ en selecciona quinze, però gran part es refereixen a lideratges a les empreses i a les grans organitzacions. Per trobar una definició adequada per a un cap democràtic, s'ha d'anar al més elemental: líder és qui disposa de seguidors. Per a un polític democràtic, aquests són els votants. Per tant, el lideratge polític representatiu serà el que disposi de votants que considerin que els seus interessos estan representats per la política de la persona que anomenem líder.

Un líder polític representatiu no és tant el que coneix i ofereix programes atractius per tenir un electorat, sinó la persona capaç de fer comprendre als actors i a la ciutadania els seus veritables interessos, així com les seves capacitats, de tal manera que siguin assumides com a pròpies.

Per això hem de diferenciar el posicionament de l'interès. Posicionament és la reivindicació que un actor o un col·lectiu ciutadà formula per defensar els seus interessos. Aquests últims són el que realment l'actor busca i desitja. El posicionament i l'interès sovint es confonen. L'interès poques vegades és clarament identificat en un conflicte social. En els conflictes socials acostumen a entrar en contradicció els posicionaments més que els interessos. Només amb els posicionaments, la lluita és inevitable; mentre que amb els interessos, l'acord és possible.

Un exemple: un col·lectiu ciutadà d'un barri popular s'oposa a l'obertura d'un centre d'atenció a persones drogodependents. L'ajuntament, amb el suport de les associacions de familiars de persones drogodependents i d'associacions cíviqes, no vol renunciar a ubicar el centre en un dels pocs espais adequats a la ciutat. A partir d'aquí, les acusacions d'anar en contra del barri d'uns i d'incivisme dels altres estan servides, i el conflicte de ben segur arriba al carrer. En canvi, els interessos dels uns i dels altres són de més complexitat i diversitat, i poques vegades es fan palesos en els conflictes. Així, els veïns estan preocupats per una possible baixada de la valoració del barri i dels seus habitatges, fet molt comprensible donat el preu de l'habitatge i els esforços que són necessaris per pagar les hipoteques. També estaran preocupats pel possible increment de la inseguretat, ja que a l'imaginari col·lectiu el consum de drogues s'associa amb

⁶⁰ Covey, S. R. *El 8º hábito*. Barcelona: Paidós, 2005. p. 391-400.

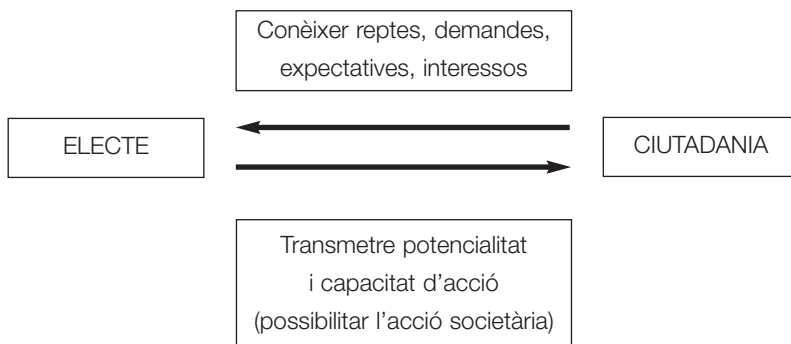
molta freqüència amb delinqüència contra les persones. Possiblement també estaran preocupats per un increment de la brutícia, pel deteriorament del civisme que s'atribueix a aquestes persones i, per descomptat, pel possible increment de l'oferta de drogues en el barri i que això afecti els seus fills. D'altra banda, l'ajuntament i les associacions de familiars i cíviques consideren que és necessari que la ciutat disposi d'aquests equipaments i canalitzi les esperances de rehabilitació, i que hi ha pocs locals adequats i disponibles a la ciutat.

Aquests interessos poden ser compatibles en un projecte integral que doni seguretat i contraprestacions als veïns perquè els seus interessos quedin salvaguardats, com per exemple la construcció d'elements simbòlics, espais públics, subvencions per a la rehabilitació d'edificis, mesures de mobilitat, etc., que incideixen en el manteniment o la millora del valor del patrimoni immobiliari dels veïns, així com assegurar les polítiques de prevenció que millorin la seguretat i dissuadeixin del consum de drogues, i també polítiques de millora de la neteja del barri.

Aquesta tasca d'identificar interessos i buscar, a través d'espais de deliberació i mediació, projectes que facin compatibles interessos és una de les tasques principals del lideratge representatiu en governança. Aquesta tasca d'identificació d'interessos i mediació ha de ser una funció regular del govern local; no se l'ha de circumscriure al fet que en la situació conflictiva hi estiguin implicades competències legals o recursos municipals, sinó que ha de ser referent per a la creació d'espais de mediació, sempre que les contradiccions entre actors impactin en la configuració física o cultural de la ciutat, o bé a la convivència entre grups i sectors de la ciutadania.

La tasca de representació ciutadana fonamentada en interessos implica la generació d'espais de ciutadania o de participació en els quals la deliberació i la construcció de coneixement mutu generi confiança i compromís d'acció. En aquest sentit, la participació és un espai necessari i possibilitador de la representació. Tot i així, mai no pot ser concebut en democràcia com a superior de la representació ciutadana.

El lideratge representatiu el podem sintetitzar en l'esquema següent:



Per a una tasca de representació ciutadana que té com a objectiu la implicació de la ciutadania en el «fer ciutat», l'electe necessita mètodes de participació que l'ajudin a identificar els interessos que s'amaguen darrere dels posicionaments i que els mateixos interessats puguin reconèixer-los. Alhora, necessita la capacitat d'anàlisi i el coneixement de continguts per poder dissenyar els projectes de futur que integrin, de manera complementària i amb millor sinergia, els diferents interessos plantejats. L'important no és que el polític electe tingui un coneixement directe d'aquestes tècniques, sinó que li siguin proporcionades per uns professionals de la gestió relacional que, en governança, en els governs relacionals tindran més protagonisme que els gestors de serveis en la mesura que seran el suport de l'acció de lideratge social, que és la tasca pròpia i insubstituïble de l'electe.

Però en una tasca de gestió relacional, i més en les circumstàncies en les quals no hi ha provisió de serveis públics, és fonamental la legitimitat política de l'electe, que es basa en la revaloració de la política, i dels polítics, que se sosté en el comportament com a expressió d'uns valors ètics, i de l'eficàcia basada en l'ús de noves metodologies i tècniques.

Una nova visió del poder

El govern relacional i la governança com a manera de governació d'aquest model polític ofereixen un nou protagonisme al govern democràtic. En un enfocament de govern basat en la provisió de recursos, la seva limitació en relació al PIB duu necessàriament a la pèrdua de pes del govern democràtic a la societat. En canvi, la perspectiva de la construcció de l'interès general a cada sector, a cada projecte, implicant els actors i buscant el suport de la ciutadania, dóna un nou i renovat protagonisme al govern i a la política democràtica de força més abast que en el model gerencial i permet superar la visió d'allò que és públic com un sector més diferenciat i, fins i tot, en oposició al sector privat mercantil o a la iniciativa no lucrativa.

Aquest nou protagonisme canvia la concepció que es té del poder. Si per poder s'entén la imposició de la pròpia voluntat als altres, tant si és a través de la llei o de la força, o el condicionament generat pels recursos públics, és evident que en governança es produirà una pèrdua de poder. En canvi, sí s'entén per poder la capacitat de fer valer o realitzar els propis interessos.⁶¹ El poder dels actors socials i, sobretot, del govern queda reforçat, el d'aquest últim pel seu lideratge en la construcció de l'interès general a partir dels interessos legítims i pel renovat protagonisme social dels polítics electes, que millora i legitima el rol del polític a la societat.

⁶¹ Galbraith, J. K. *La anatomía del poder*. Barcelona: Plaza y Janés, 1984. p. 45-61.

El lideratge representatiu és relacional

Hem vist que el lideratge representatiu necessari per a la governança és relacional: aspira a enfortir les densitats d'interacció entre els diferents actors i no pretén substituir la societat amb el seu lideratge i fer-la dependent de les seves propostes i plans d'acció.

L'interès del líder relacional serà influir en les persones perquè afrontin els problemes. En lloc d'oferir solucions, el líder planteja interrogants i, més que solucionar conflictes, la seva tasca principal és plantejar reptes col·lectius.

S'ha dit que el lideratge relacional construeix propostes compartides a partir de la identificació d'interessos, i no aspira a proporcionar programes electorals per agradar a un electorat passiu que escull entre diferents productes en un mercat en el qual no intervé com a productor. Una oferta de productes que no es basi en el coneixement profund d'interessos, necessitats i desitjos de la ciutadania transforma la dinàmica política en un creixement desmesurat i impossible de propostes que no satisfan ningú i que, en una època de pocs recursos, deslegitimen la política electoral. El creixement pel creixement, com diu F. Capra,⁶² és el creixement cancerigen (també en termes de propostes electorals) que mata la pròpia classe política i, amb ella, la democràcia.

Un símil esportiu pot servir per il·lustrar-ho. El lideratge habilitador és el jugador que construeix el joc de l'equip perquè tots els seus companys treguin el màxim rendiment d'ells mateixos. En canvi, el dominador és el jugador pel qual tot l'equip juga, perquè sigui decisiu. Per aquest motiu, el lideratge dominador creu que els membres del seu equip valen poc i necessita que tots es posin al seu servei, encara que sigui per guanyar com a equip.

Sovint, s'ha entès el lideratge com la situació en la qual una persona té la capacitat d'expressar les necessitats i els sentiments de la col·lectivitat, fer propostes, dissenyar el futur del grup i assumir tot el risc de la seva realització i, d'aquesta manera, la ciutadania continua confiant en ella. És la figura del líder cabdillista. En situacions de crisi aguda, aquest tipus de lideratge pot ser possible, però de cap manera no és desitjable tenint en compte les connotacions autoritàries que comporta i perquè implica una situació de desorganització social o comunitària. D'altra banda, en una societat que avança en l'era de les xarxes i del coneixement, aquest tipus de lideratge és del tot inadequat, produeix greus fractures en el sistema de relacions socials i dificulta la constitució de xarxes. En aquest cas, el líder representatiu també necessita expressar els reptes, emocions i sentiments de la ciutat, però ho fa a partir de la interrogació de la consulta, és a dir, de la construcció col·lectiva.

⁶² Capra, F. *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama, 1998.

I això vol dir, cercar el diàleg, la consulta, la participació, sense disposar d'idees ni generar emocions i sentiments. El seu lideratge consistirà a saber identificar la visió de futur i convèncer i commoure la ciutadania. Aquestes característiques pròpies del lideratge les obtindrà, però, al contrari de com ho fa un líder cabdillista, mitjançant el diàleg i la consulta. Serà una construcció col·lectiva en la qual el líder ha jugat un paper facilitador, ja que és capaç de representar aquesta visió i generar sentiments i accions col·lectives. Si no, no podrà liderar aquesta col·lectivitat.

El lideratge representatiu és habilitador

La bona actuació d'un líder representatiu es mesura segons si, un cop finalitzada l'acció, ha incrementat el nivell d'organització i implicació ciutadana. Al contrari, un lideratge dominador avaluarà la seva acció en funció de l'augment de la seva influència i domini entre la ciutadania.

Per al líder electe relacional, res del que s'esdevé a la ciutat li és aliè. En la majoria de casos, el que preocupa la ciutadania no serà una competència municipal obligatòria i, per tant, no disposarà de recursos per afrontar-ho; però si actués d'interlocutor de la ciutat davant altres administracions, facilitaria la implicació d'actors privats i d'amplis sectors de ciutadans interessats per organitzar la resposta ciutadana i obtenir els resultats esperats.

El líder representatiu construeix consensos, forja pactes i aliances i obté el suport i la implicació ciutadana a partir d'aconseguir l'expressió de les necessitats i els reptes de la ciutadania i d'assumir-les com a representant electe.

El lideratge polític en governança persegueix una ciutadania activa amb la principal finalitat de millorar les capacitats d'actuació.

Marcarà els objectius polítics de tal manera que els resultats impliquin el conjunt de la ciutat. No només es fixarà en les competències legals o en la disponibilitat de recursos municipals, sinó també en objectius de desenvolupament humà en els quals tots els sectors ciutadans tinguin responsabilitats.

El seu èxit polític consistirà a presentar els avenços aconseguits en el municipi més que no pas en el compliment d'unes propostes electorals que ningú controla.

Seguint amb l'exemple esportiu de l'apartat anterior, el líder representatiu fixarà l'èxit en la posició a la taula classificatòria que obtingui l'equip, mentre que el dominador/substituidor només es fixarà en els seus resultats personals aconseguits: gols, encistellades, temps, etc. El resultat de l'equip és menys important en dependre dels resultats personals.

El lideratge representatiu, és a dir, relacional i habilitador, té com a característica el fet que, a les ciutats, tot el que s'hi esdevé el ciutadà ho atribueix a l'alcalde o alcaldessa. Tant si és positiu com negatiu, de competència municipal o no, la ciutadania atribueix les responsabilitats per acció o omissió a l'alcalde o alcaldessa. Per a la ciutadania és de difícil identificació el proveïdor d'un equipament o servei públic en la xarxa competencial existent. És més fàcil que mostri la seva satisfacció en funció de temàtiques generals de ciutat: mobilitat, medi ambient, espais públics, ocupació, pràctica esportiva i oferta cultural, és a dir, aspectes importants de la vida quotidiana amb gran capacitat de produir benestar. En la mesura que es tracta d'una producció que implica molts actors, precisament, la tasca del govern local és gestionar les seves interdependències per organitzar col·lectivament aquesta producció de benestar.

La diferenciació entre política i gerència

En el model gerencial de governació, propi del govern proveïdor i gestor de recursos, es confon el paper del polític i del gerent o, de manera general, del gestor. De fet, s'ha produït una subordinació de la política a la gerència i es valora molt més el paper gerencial o simplement de gestió que el del polític electe amb funcions de govern.

Aquesta subordinació de la política a la gerència s'ha traduït de diferents formes. La més lamentable és la del desprestigi polític de l'electe i la seva desautorització per part dels professionals de la gestió. Una altra ha estat que els gerents han pres el relleu als polítics i han creat la figura de l'alcalde-gerent o del conseller-gestor. L'enfocament ha anat acompanyat de l'intent de convertir l'ajuntament en una empresa i, fins i tot en alguns casos, en la més gran del municipi.

El gran problema d'aquesta posició del model gerencial de governar és que ni l'ajuntament i, encara menys, els serveis de benestar social no són una empresa, i voler-los fer semblants ha dut, en força ocasions, a desconsiderar el paper de garant de la llei, propi de qualsevol administració democràtica. Paral·lelament, el paper ciutadà ha passat del de súbdit, característic del model burocràtic, al de client o consumidor, però no com a ciutadà propiament dit, és a dir, com a subjecte actiu i de drets, al qual el govern ha de ser capaç de representar.

En governança democràtica, el paper del polític no només es revalorava per sobre del de gestor o gerent, que ha de ser capaç de gestionar els serveis amb eficàcia, sinó també, com veurem, en funció del seu impacte en el desenvolupament comunitari.

El més destacable, però, és la nítida separació de les funcions de gerència o gestió de les funcions i rols polítics que donen suport a la governança. En el quadre següent es destaquen aquestes diferències:

<i>Directius</i>	<i>Electes en governança</i>
Organitzen i proporcionen recursos.	Construeixen l'interès general.
Fan correctament les coses.	Fan les coses correctes.
Se centren en els processos de treball.	Se centren a crear una visió comuna.
Es pregunten pel «com» i l'«on».	Es pregunten pel «què» i el «quan».
Es preocupen per fer les coses.	Es preocupen pel significat de les coses per part de la gent.
Donen prioritat als procediments, estructures, control i qualitat de la gestió.	Donen prioritat als objectius socials, als valors i «posicionen» la gent en una direcció.
Confien en els procediments i controls.	Confien en les persones i les seves capacitats de canvi i compromís.
S'interessen per la productivitat.	S'interessen per l'eficàcia (acomplir objectius).
La participació, com a client i usuari de serveis.	La participació, com a construcció i implicació de la ciutadania.

L'equilibri entre l'administració i la representació és important, però la prioritat és el lideratge representatiu per enfortir la capacitat d'organització i acció. El lideratge és clau en temps de canvi.

És obvi que aquestes diferències són plenament compatibles. És més, aquesta compatibilitat permet donar un caràcter sinèrgic a l'actuació del govern local.

Cal destacar que la provisió i la gestió dels recursos per part del professional de la gestió no només està subordinada a la construcció de l'interès general, sinó que ha de ser un dels suports en els quals s'ha de basar aquesta construcció. Però s'ha d'entendre que l'interès general consisteix en el desenvolupament d'una provisió de serveis i la seva gestió eficient.

El paper del gerent és, precisament, preocupar-se per una gestió eficient, per la productivitat, però una productivitat entesa al servei de l'acompliment d'objectius socials la identificació dels quals ha estat liderada pel representant electe.

En el seu paper de líder habilitador, el que preocupa al líder representatiu fonamentalment, és el significat que les coses i els projectes tenen per a la gent. Busca que l'acció de govern sigui identificada com un dret i com un deure; és a dir, evitarà que es vegi com una acció graciable del govern i, encara menys, com una acció de clientela o que generi dependència o subordinació. L'acció realitzada pel govern correspon a la satisfacció de drets socials, però, alhora, es fixarà que les accions realitzades reverteixin en un compromís més gran amb l'autonomia personal i col·lectiva dels ciutadans i que aquesta autonomia s'expressi en un compromís actiu i solidari amb la societat. Per la seva banda, la preocupació del gerent és fer bé les coses, dins el marc polític estratègic i de significació ciutadana establert políticament.

En definitiva, que la tasca del governant electe és articular col·lectivament l'estratègia, el «què» i el «quan». El fet que aquesta estratègia impliqui competències i recursos municipals fa que el professional de la gestió o el gerent estableixin el «com» (els procediments i les metodologies) i l'«on» (el lloc més adequat entre els possibles).

El lideratge per direcció política i moral

A. Gramsci, filòsof i humanista polític, fundador del Partit Comunista Italià, es va demarcar molt de la política leninista de l'època. Entenia que la tasca del partit comunista era constituir un gran bloc social i popular que abastís la majoria de la societat. L'aglutinació d'aquesta majoria social es faria a través de l'hegemonia política generada per la capacitat de direcció cultural i moral d'un grup social (en el seu cas era el partit comunista), que actuaria com un intel·lectual col·lectiu i vertebraria el bloc social.

Actualment som molt lluny de l'època de Gramsci,⁶³ encara que la seva proposta d'aglutinar un gran conjunt social, per direcció cultural i moral, s'ha de tenir en compte si plantegem canvis, canvis que no són de detall, sinó substancials. El primer i més important és que no es tracta de generar un gran bloc contra ningú, sinó de construir l'interès general a partir dels interessos legítims dels diferents sectors socials. És cert que en moltes ocasions una minoria queda al marge d'aquest acord, però aquesta minoria no estarà definida prioritàriament com l'enemic que s'ha de batre. No es tracta de construir el socialisme o el comunisme, sinó d'avançar en unes condicions donades en la direcció del desenvolupament humà. Tampoc no es tracta, per descomptat, de prioritzar un «-isme», ja sigui liberalisme, socialisme, nacionalisme, etc., sinó d'introduir arreu els valors i les actituds democràtiques d'enfortiment dels drets humans i les actituds de respecte, tolerància, obertura i creativitat. El més important és que, avui dia, la democràcia no és simplement un mitjà, sinó que és el mitjà i la finalitat. Finalment, el vertebrador de l'ampli acord social no és un partit sinó la persona electa en funcions de govern, la persona escollida com a representant per la majoria dels ciutadans, per regir ja sigui la població que viu en un territori ja sigui una política sectorial, com és el cas del benestar social. Ara bé, per això és imprescindible que la persona electa amb responsabilitats de govern no faci la seva tasca tenint en compte només els votants, sinó que governi per a tota la ciutat, encara que ho faci partint dels interessos (no dels posicionaments) dels votants als quals ha de retornar la confiança que li han dipositat.

Però sí que estarem d'acord amb Gramsci que, en governança democràtica, la construcció col·lectiva del desenvolupament humà s'ha de fer mitjançant els valors i el foment

⁶³ Bobbio, N. «Gramsci y la concepción de la sociedad civil» dins *Gramsci y las ciencias sociales*. Mèxic: Siglo XXI, Pasado y Presente, 1997, 65-94.

d'actituds i responsabilitats. L'estratègia compartida i els projectes basats en un compromís col·lectiu d'acció estan fonamentats pel coneixement i guiats per valors.

La direcció política es refereix, en governança democràtica, al govern de la polis, és a dir, al conjunt de la ciutat. Això significa la fixació d'uns objectius per a la societat i el desenvolupament d'unes polítiques i uns projectes per arribar-hi col·lectivament, així com unes metodologies precises per distingir els interessos dels posicionaments, i també el coneixement dels continguts de les polítiques per poder dissenyar els escenaris de futur i els projectes que permetin articular els interessos i compromisos d'acció. El polític representatiu necessita ampliar i enfortir les seves capacitats estratègiques i relacionals. No en té prou amb les qualitats personals; li cal suport i assistència tècnica diferenciada de la gestió de serveis i els procediments legals i administratius. Necessita assessorament específic en gestió relacional, el qual, com que es desenvolupa en un entorn de canvis permanents i de gran complexitat i diversitat, requereix serveis externs (encara que coordinats internament): *think tanks*, és a dir, serveis d'alta innovació política i social, que li puguin donar suport en la tasca ineludible de construir l'interès general mitjançant la confiança, l'acord, la col·laboració i el compromís.

El representant polític és el principal agent de canvi

La necessitat de professionals externs i interns per enfortir les capacitats del lideratge relacional del representant polític, mitjançant el suport i l'assistència tècnica, recorda, en l'àmbit del benestar social, la idea del treballador social com l'agent de canvi que va tenir força la dècada del 1970 i fins a principis de la següent a Catalunya.

És cert que el paper del treballador social, de la mateixa manera que el d'educadors, psicòlegs i sociòlegs, contribueix al desenvolupament comunitari en enfortir les capacitats d'una comunitat. De fet, com s'ha dit abans, una de les tasques prioritàries per a la governança democràtica és l'enfortiment organitzatiu dels grups i les comunitats vulnerables perquè participin, amb tot el dret, en la construcció de l'interès general en el seu territori. D'aquí que el treball social comunitari sigui una prioritat creixent en la perspectiva de futur immediat.

Però igual que en el cas del gestor o gerent, la tasca s'inscriu en el marc de les polítiques de construcció col·lectiva del benestar que ha de protagonitzar el polític electe, és a dir, el representant de la polis o ciutat.

Parlant amb claredat: l'agent principal del canvi, tenint en compte que no hi ha agents únics en una democràcia consolidada, és desitjable que sigui el polític electe en tant que principal vertebrador de la capacitat d'organització i acció d'un territori. Qualsevol enfocament que atribueixi a un professional el paper d'agent del canvi en una democràcia només pot ser entès com a relíquia del pensament tecnocràtic i autoritari.

La nova tasca: fer visible el suport social a les polítiques

Un dels temes més preocupants del quefer polític és l'oposició de sectors de la ciutadania a la presa de decisions de caràcter transcendent sobre assumptes d'interès col·lectiu. Maquiavel, al llibre *El Príncep*, assessorava al mandatari sobre aquest aspecte pel que fa a la introducció de reformes i noves lleis: «El qui vol introduir-les (les noves lleis o reformes), tindrà per enemics a tots els qui es beneficiaven de les antigues. I aquells qui les noves lleis favoreixin només seran tebis defensors de les mateixes».⁶⁴ Les raons de la tebiesa, segons Maquiavel, són la por dels adversaris que tenien una situació de privilegi anterior i que la confiança en la innovació, en els nous projectes, només s'adquireix realment en comprovar que funcionen. Al segle XXI, en una democràcia consolidada, la segona explicació és la més rellevant.

És cert que davant noves polítiques i projectes allò que el ciutadà visualitza (amb alguns dels mitjans de comunicació interessats a destacar les males notícies, o per l'ocupació de l'espai públic per mitjà de manifestacions i altres actes), són els sectors que s'oposen a l'aplicació dels projectes. En el millor dels casos, els que hi estan d'acord es difuminen en el si d'una majoria silenciosa.

D'altra banda, en alguns plantejaments participatius els sectors opositors apareixen en «el ple dels no electes», és a dir, el lloc d'expressió de les demandes i les queixes dels que no tenen representació electoral i que tenen molt poca influència en les decisions polítiques. Aquest espai, de gran interès des d'un punt de vista democràtic, no pot ser considerat el de participació de la ciutadania perquè, simplement, no ho és. En el mateix sentit, moltes vegades la participació ciutadana només és l'espai en el qual es manifesten els sectors descontents.

La construcció de l'interès general a cada política sectorial, a cada projecte, implica que sigui necessari entendre els espais de participació i de deliberació ciutadana de manera àmplia i molt flexible, tal com ho exposarem en els capítols següents, i que, en efecte, siguin visibles els acords socials, que es visualitzin activament els sectors que se'n beneficien i, molt especialment, els sectors vulnerables la situació dels quals es pugui veure millorada.

El lideratge del representant electe en espais d'àmplia deliberació i col·laboració és, sens dubte, una de les tasques bàsiques en un govern que es defineix com a relacional.

⁶⁴ Maquiavelo, N. *El Príncipe*. Barcelona: Veron, 1974. p. 24.

Claus per liderar la cohesió social des del govern local

Hem explicat que la cohesió social no es pot entendre només com un resultat del desenvolupament d'un territori, sinó que, perquè es produeixi un desenvolupament endogen sostingut i sostenible, cal partir d'uns nivells necessaris de cohesió social. En aquest sentit, s'entén per cohesió social la capacitat d'organització i acció d'un territori per afrontar els reptes econòmics, socials, politicodemocràtics i de sostenibilitat d'una manera molt semblant a com s'ha entès històricament el treball de desenvolupament comunitari per part dels treballadors socials.

Una ciutat, o un municipi, en general, estarà més cohesionada socialment o disposarà de més capacitat d'organització i acció sempre que:

- disposi d'una millor i més àmplia visió compartida del territori i d'unes bases i eixos sobre els quals s'ha de fonamentar una estratègia que involucri la gran majoria d'actors socials i ciutadans;
- existeixi un arrelament i un sentiment de pertinença estès a l'indret per part de totes les diferents comunitats i sectors que la formen, i que es distingeixen per la procedència geogràfica, cultural o social;
- es produeixi una valoració positiva més gran de les diferències entre les persones a causa de la procedència geogràfica i cultural;
- es desenvolupin relacions diverses i intenses entre les persones en els diferents àmbits socials: feina, escola, oci, barri, etc., i
- hi hagi un procés més intens i extens de reducció de les desigualtats socials i una generació de noves i més grans oportunitats vitals per al desenvolupament de projectes d'autonomia individual o grupal a l'abast de la ciutadania, independentment de la seva procedència, origen i entorn social.

En aquesta perspectiva, i tenint en compte que un electe local s'adscriu a un territori en el qual es produeixen processos complexos de cohesió i desintegració social, l'electe que tingui per finalitat el desenvolupament d'un territori més cohesionat haurà d'exercir la seva labor en una doble dimensió: d'una banda, una tasca d'impuls dels factors que generen cohesió i, de l'altra, la prevenció i canalització de situacions conflictives que sempre es generen en una ciutat o un municipi.

Els set pilars per al lideratge polític

Un càrrec electe amb vocació de liderar la construcció d'una ciutat més inclusiva ha d'elaborar una política que es fonamenti en els pilars següents:

1. Crear una visió social del municipi i el seu futur. Es tracta de dirigir, com a representant del municipi, l'elaboració i el desenvolupament d'una estratègia compartida entre tots els actors i els sectors de la ciutadania. El més important d'aquesta estratègia és la visió o model de futur del municipi. És bàsic per a la cohesió social que la dimensió social del model de ciutat hi estigui clarament reflectida, ja que, en força ciutats hi ha només un model urbanístic i/o econòmic. Una visió que, a més de ser entesa i acceptada per la gran majoria dels ciutadans, generi adhesió i compromís per dur-la a terme. Per això és imprescindible una elaboració participativa, que tots els sectors socials i ciutadans se'n sentin part i, d'aquesta manera, puguin orientar la seva actuació en la mateixa direcció.⁶⁵ El que és fonamental és el compromís amb la ciutat, és a dir, amb els altres ciutadans.

2. Atreure i involucrar tots els sectors de la ciutadania. L'elaboració d'una estratègia compartida que sigui inclusiva, que no exclouï la presència de les necessitats i reptes de cap grup social exigeix el desenvolupament d'accions positives per aconseguir que els grups més desfavorits socialment estiguin clarament representats en la política de cohesió social. S'ha de vigilar perquè la participació no es circumscriuï als sectors més organitzats i amb més capacitat propositiva. Si això succeeix, hi ha el perill d'enfortir la segregació social entre el grup social més ampli i els exclosos.

3. Generar capital social. Es tracta d'integrar diferents persones i grups socials en el desenvolupament de projectes comuns o en xarxa. Per això cal tirar endavant tota una programació, perquè els sectors ciutadans puguin reconèixer els interessos comuns o complementaris i es desfacin les falses percepcions que els uns tenen dels altres, i afavorir les interaccions perquè obtinguin més confiança mútua i puguin arribar a compromisos d'acció conjunts o complementaris.

4. Fer de mitjancer en conflictes entre actors i sectors ciutadans. El govern local ha d'actuar d'acord amb l'enfocament i les tècniques de negociació relacional de conflictes, que tenen la finalitat d'enfortir les relacions entre les entitats que negocien, en aquells temes en els quals es veu involucrat competencialment. També ha de ser facilitador i mediador en conflictes entre actors i entitats ciutadanes. La cohesió social d'un territori depèn de la seva capacitat per afrontar i resoldre positivament els conflictes. Un muni-

⁶⁵ Es recomana l'elaboració d'un pla estratègic la finalitat del qual sigui arribar a una ciutat inclusiva. Vegeu, per a aquest tema, els treballs del Marc Estratègic per a l'Acció Social de Barcelona, promogut per l'associació publicoprivada ABAS (Associació Barcelona per a l'Acció Social), a la pàgina web <www.bcn.es/abas>.

cipi que progressa no és el que no té conflictes, sinó el que els afronta i busca nous escenaris, noves situacions en les quals els diferents interessos puguin complementar-se. Per això és important disposar d'espais de mediació facilitadors de la trobada d'interessos legítims entre els grups, els sectors i les entitats ciutadanes.

5. Aconseguir victòries ràpides i visualitzar la realització de projectes. És important, per a la cohesió, que la ciutadania experimenti una realització visible de projectes tangibles per al benestar de la comunitat. Des d'una perspectiva de mobilització i participació ciutadana en els assumptes col·lectius, el més important no és tant el projecte tangible que afecta un nombre reduït de ciutadans, sinó els efectes intangibles en la consciència ciutadana del «saber fer» i de la gestió amb eficàcia i honradesa. Per això, la realització de projectes s'ha d'emmarcar en un projecte de generació de cultura cívica i emprenedora de la ciutadania, que vol dir donar intencionalitat educativa a tot el que es fa perquè la comunitat compregui, confii i s'impliqui.

6. El desenvolupament d'una comunicació efectiva basada en els valors de l'humanisme o del republicanisme cívic. La comunicació s'ha de basar en la realitat dels projectes i de les situacions. La comunicació efectiva no intenta substituir la realitat, sinó basar-s'hi per transmetre els missatges i els significats que es volen a partir d'una situació objectiva. Per tant, s'ha de fonamentar en una informació clara, transparent, documentada i creïble.

7. Implicar el govern local en els temes de cohesió social. Aquest pilar no és l'últim per ordre d'importància. Més aviat al contrari, ja que si la cohesió social no és un objectiu assumit per totes les regidories i departaments, es creen obstacles difícils de salvar per liderar els processos de cohesió social per part dels governs locals. Atès que hi té un paper clau li dediquem un apartat específic.

La implicació del govern local

La cohesió social, o fins i tot la realització d'objectius socials en un municipi, no és una tasca exclusiva d'un departament o d'una regidoria. Així, per exemple, per garantir les necessitats bàsiques d'una població o per reduir la pobresa en un territori –si bé el protagonisme per aconseguir aquest objectiu acostuma a ser de la regidoria de serveis socials en tenir més competències i recursos implicats–, cal implicar-hi la sanitat, l'obra pública (sistemes de clavegueram, espai públic, enllumenat, etc.), el transport, l'habitatge, l'educació i l'esport (que s'ha convertit en una necessitat bàsica de salut), ja que les necessitats bàsiques van molt més enllà que l'accés als equipaments i prestacions dels serveis socials.

Per cohesionar socialment un municipi, és fonamental que l'actuació del govern s'orienti cap a objectius socials, que l'actuació de totes les àrees o departaments tinguin per

referència els mateixos objectius de cohesió social, reducció de les desigualtats i desequilibris territorials.

És molt important que la persona electa i amb responsabilitats en serveis socials que es disposi a liderar un procés de cohesió social tingui molt clar el que ha de reclamar a les altres àrees de govern perquè el municipi avanci efectivament en l'àmbit de la cohesió social.

El I Fòrum de Regidors i Regidores de Benestar Social, organitzat per la Diputació de Barcelona, va dedicar un grup de treball a identificar els criteris socials en la producció d'espai públic, que és un dels temes amb més implicació en la generació de capital social i en la prevenció de conflictes.⁶⁶ Les principals constatacions van ser:

- La configuració de l'espai públic, o fins i tot la carència, ha estat considerada com una de les expressions més clares del que és la societat: «És la societat inscrita en la terra» (H. Lefebvre). Però l'espai públic, quant a construcció col·lectiva d'una ciutat dirigida per l'ajuntament democràtic, també és expressió del que es vol ser, una anticipació a la societat del futur i, alhora, un instrument de transformació de la ciutat o municipi actual en la perspectiva del municipi que es vol en el futur.
- En la visió democràtica de la nova societat en xarxa, també anomenada societat del coneixement, l'espai públic es considera fonamentalment com a generador de capital social. De fet, en l'avaluació de l'impacte d'un espai públic s'ha de tenir en compte, sobretot, la intensitat i la qualitat de les relacions socials que afavoreix.

Un espai públic dissenyat a partir d'una clara definició d'objectius socials a aconseguir per la ciutadania pot tenir els següents impactes socials positius:

- Donar centralitat i, com a conseqüència, iniciar la recuperació de perifèries, sempre que es recuperin espais marginals, segregats i inaccessibles i es transformin en indrets accessibles, llocs de trobada, on puguin emergir activitats econòmiques, ja siguin comercials o oficines. Té com a conseqüència l'increment del preu del sòl de l'entorn, fet que significa un augment de renda dels veïns.
- Generar identitat per convertir els espais en indrets significatius per a la ciutadania, dignes, bonics, amb valor simbòlic, que permetin que la gent se senti del barri. El sentiment de pertinença és clau per a l'autoestima i la generació d'implicació i responsabilització dels veïns envers el barri i envers ells mateixos i alhora inicia i enforteix el procés de progrés de l'entorn.

⁶⁶ El grup de treball va ser presidit per Josep M. Lahosa, director dels Serveis de Prevenció de l'Ajuntament de Barcelona i conseller de Benestar Social de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú.

- Generar capital social. Constituir un espai de trobada i convivència genera coneixement mutu, identifica i difon, mitjançant les relacions veïnals, els reptes del barri i permet la col·laboració veïnal.
- Constituir un equipament obert, per practicar-hi esports i activitats de diversió per a tothom, però especialment per als veïns, que tenen menys possibilitats de renda i uns habitatges més deteriorats, que són els que més utilitzen l'espai públic.
- Enfortir la cultura més popular i de barri, quan l'espai públic serveix per a la realització de festes populars i activitats culturals i solidàries al carrer.
- Promoure la integració cultural en la diversitat d'orígens geogràfics, llengües i edats com a conseqüència dels impactes esmentats abans.

A partir d'aquestes consideracions es van establir els criteris que el regidor/a de benestar social ha de reclamar a l'equip de govern per aconseguir més cohesió social en els projectes d'espai públic:

- Accessibilitat per a totes les persones (gent gran, nens, persones amb mobilitat reduïda) en tots els espais i complir els criteris de la Llei d'integració social del minusvàlid (LISMI).
- Multifuncionalitat. Que disposi d'espais per als nens, la gent jove i la gent gran, així com diferents usos (esportiu, de passeig, comercial, etc.) és bàsic per aconseguir que sigui un lloc de trobada i convivència intergeneracional.
- Participació dels veïns i dels professionals de serveis socials per tal d'identificar amb claredat els diferents reptes i expectatives dels diversos segments de població en el disseny i la realització del projecte.
- Que millori la imatge del barri o del municipi tant per l'estètica (no vol dir que sigui més car) com per la seva utilitat.
- Simbolisme. Que hi hagi elements que recuperin la memòria del barri o del municipi, així com símbols que afavoreixin la identificació i l'autoestima veïnal («monumentalitzar les perifèries»).
- Previsió. L'espai obert permet identificar situacions de risc que admeten un tractament social. És important tractar els temes amb anticipació per millorar la situació social i la convivència. Per exemple, el tractament de grups de joves «molests», l'aparició de «botellons», etc.
- Seguretat. Aconseguir uns espais públics segurs no ha de significar tancar-los ni privatitzar-ne l'ús. S'ha de tenir en compte l'enllumenat i la visibilitat arreu perquè generin ambients segurs, així com facilitar l'avis per part dels veïns als cossos de seguretat.

- Integració. Aconseguir que les persones d'origens diversos participin en l'ús de l'espai públic.

De manera semblant, aquests criteris han d'aplicar-se als diferents departaments municipals i, així, tot i comptar amb els mateixos recursos, pel fet d'orientar-los amb criteris socials, s'aconsegueixen importants avenços en la cohesió social dels municipis.

Anticipar-se i canalitzar situacions conflictives

Com ja s'ha dit, per liderar la cohesió social és necessari desenvolupar un treball en dues dimensions. Una consisteix a desenvolupar els pilars sobre els quals es fonamenta la cohesió; i l'altra, a prevenir i canalitzar les situacions conflictives entre diferents grups socials o sectors ciutadans.

Els processos de cohesió social poden ser impeditos en aparèixer conflictes socials que, indogudament canalitzats, porten a la segregació mútua entre sectors veïnals.

L'exclusió social es defineix a partir de dos components: per una banda, una situació social diferenciada segons una o diverses variables (procedència geogràfica, cultural o social, valors i creences, opcions i actituds sexuals, gènere, nivell de renda, etc.) en relació amb el grup social més ampli (definit en funció de les variables socials considerades), i per l'altra, una reacció de rebuig o segregació del grup social més ampli respecte al minoritari en tots o alguns dels àmbits d'una societat (econòmics, socials, territorials o polítics).

Ni la diferència social ni la desigualtat ni tampoc la desviació respecte a les actituds i conductes majoritàries i els costums o les normes generen exclusió social si no es produeix la reacció social segregadora o excloent. Algunes situacions socials determinades condicionen l'aparició de la reacció d'exclusió: uns elevats nivells d'atur, la inseguretat ciutadana, situacions de misèria econòmica i d'hàbitat, l'ocupació exclusiva de l'espai públic, etc. Però la reacció excloent té mecanismes propis de generació: desconeixement dels altres, incomprensió d'actituds i reaccions, por del que és diferent,⁶⁷ cultura no pluralista,⁶⁸ etc. En general, a la reacció social excloent la precedeix la sistematització d'uns prejudicis socials o etiquetes que un grup social elabora en relació amb els «altres».

⁶⁷ En aquest sentit es recomana Bauman, Z. *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Arcadia, 2006.

⁶⁸ És habitual, des dels mitjans de comunicació, difondre l'opinió de polítics i professionals europeus que demanen a immigrants de tercers països l'acceptació dels valors i actituds de les societats receptores, de la mateixa manera que els europeus haurien d'assumir-les en cas d'emigrar cap als seus països d'origen, oblidant que les societats europees es defineixen com a pluralistes.

Una o un regidor que lideri processos de cohesió o inclusió social haurà d'actuar, amb el suport del govern municipal, de manera anticipada a les situacions socials per tal de reduir les desigualtats socials i els desequilibris territorials entre els barris, però també, i sobretot, en la prevenció i la reducció dels obstacles intangibles a la cohesió social i dels mecanismes que generen l'exclusió social.

Atesa la importància d'aquest segon aspecte, així com per la seva novetat i per inscriure's plenament en la gestió relacional, s'identifiquen seguidament les tasques a emprendre per una o un regidor amb responsabilitats de govern per tal de prevenir i canalitzar els conflictes que enfrontin grups i sectors del municipi:

- Facilitar informació clara, documentada i creïble sobre els diferents grups socials que, segons la seva procedència geogràfica i cultural, es localitzen en el territori; en especial, proporcionar informació sobre les principals aportacions positives que el grup objecte o en perill de reacció exclouent fa a la societat, i al municipi en particular, i difondre-les de manera massiva i permanent.
- Disposar d'espais de trobada entre els principals agents socialitzadors: religions, universitats, escoles, associacions veïnals i d'immigrants, sindicats de treballadors i empresaris, que realcin els valors i les característiques comunes i que afavoreixin la interacció i la relació estable entre sectors del veïnat, fent declaracions conjuntes en la celebració de festivitats i esdeveniments tant locals com d'origen extern que puguin incidir en una segregació mútua, i fent de mitjancer en conflictes locals.
- Assegurar que tots els grups de veïns i veïnes participen en les polítiques ciutadanes i municipals sobre el territori de manera que aquestes polítiques acumulin el coneixement de tot el municipi i articulin les respostes a les necessitats i als reptes de tots els sectors de la ciutadania.
- Promoure i enfortir xarxes associatives que integrin persones de diferents procedències geogràfiques, culturals i socials, fent que l'ajuntament actui com a líder comunitari.
- Disposar de vincles amplis, flexibles i forts entre l'ajuntament i les entitats del tercer sector en tots els barris del municipi.
- Arribar, sempre que sigui possible, a pactes per a la inclusió social amb totes les forces socials i polítiques democràtiques del municipi, en especial pel que fa als temes d'immigració.

Aquests mecanismes preventius funcionen amb gran eficàcia en casos d'aparició de conflictes entre grups veïnals. És molt important que els electes tinguin una actitud oberta en relació amb el conflicte i una consciència clara tant davant els riscos com en les oportunitats. Aquesta és la millor manera de preveure i gestionar els conflictes incremen-

tant la consciència de les interdependències entre els grups. Uns líders polítics sense capacitat d'identificar tant les interdependències internes com les externes a l'ajuntament i al municipi són un llast per a les societats complexes i obertes en les quals vivim.

En qualsevol cas, el líder polític relacional mai no perseguirà el domini dels valors i comportaments d'un grup social sobre els altres, ni tampoc l'aïllament o la segregació cultural dels grups socials, sinó que buscarà el màxim suport i la col·laboració per fer predominar els valors que afavoreixin la màxima interacció basada en la comunicació oberta i el coneixement i comprensió mútus, així com l'establiment i les relacions estables entre els diferents grups socials en el territori.

El suport necessari per al lideratge relacional

El lideratge polític relacional necessari per articular la cohesió social és molt diferent del que es necessita per gestionar els recursos i els serveis municipals. És convenient que el polític representatiu pugui disposar, en àmbit intern o bé mitjançant la contractació externa, de les prestacions següents:

- Coneixement expert en les tècniques que hem esmentat abans de gestió relacional: planificació estratègica, participació, gestió de xarxes, negociació relacional, etc.
- Un mapa dels actors socials del territori que li proporcioni informació sobre el conjunt d'actors públics, voluntaris, sector privat no lucratiu, associacions veïnals i comunitàries, així com dels seus principals projectes relacionats amb els temes d'inclusió i cohesió social. Amb tots ells, caldrà tenir-hi forts vincles i disposar de mecanismes per enllaçar-hi activitats i projectes.
- Manteniment d'un sistema d'informació sobre les variables que puguin incidir en un trencament de la convivència entre sectors veïnals: evolució de l'atur, índexs de delinqüència i victimització, dèficit de serveis bàsics i habitatge, programació de serveis i equipaments que puguin ser objecte de rebuig per part de grups de veïns, etc.
- Un padró actualitzat per saber qui arriba al territori i en quines zones o barris s'instal·la.
- Poder utilitzar amb rapidesa i flexibilitat diferents mitjans de comunicació: butlletins, premsa, ràdio i televisió local, així com capacitat per posar anuncis, editar fullets, etc.

No s'ha d'entendre que és necessari disposar de totes i cadascuna d'aquestes prestacions per liderar políticament la cohesió social en un territori; únicament cal assenyalar que són convenientes per construir una política de cohesió social més eficaç. D'altra banda, com menys població i complexitat tingui un territori, menys sofisticació cal en els mecanismes de suport tècnic.

Perfil polític per al lideratge representatiu en governança

Entendrem per perfil polític la suma integral d'habilitats o capacitats, atributs i valors més importants perquè una persona o un col·lectiu polític electe pugui exercir, de manera adequada, el lideratge representatiu en un govern relacional.

Els valors propis que sustenten el lideratge representatiu

Els valors propis del lideratge representatiu en governança són els propis de la discussió racional, és a dir, dels valors i també de les actituds que afavoreixen, segons K. Popper,⁶⁹ el desenvolupament científic. Aquests valors són la llibertat en totes les seves facetes i, especialment, la llibertat d'informació i de circulació i debat d'idees, la tolerància i el respecte a l'altre en les seves opinions i creences i la humilitat envers les pròpies, és a dir, els valors de les societats obertes.

La governança democràtica, en tant que model de governació, necessita tècniques perquè pugui desenvolupar-se com a art de governar, però el que més necessita són valors i virtuts o actituds de la classe política per dirigir la potencialitat de la teoria sobre aquest art. En aquest sentit, Ortega y Gasset va mostrar com el sentit i la causa de la tècnica es troba fora d'ella, per exemple, en l'ús que dona l'home a les seves energies vacants i alliberades per la tècnica. També va dir, en relació amb la seva època, que les crisis en els desitjos, les idees i els valors van ser la causa que tota la potencialitat de la tècnica no servís de res.⁷⁰

Actualment també hi ha una crisi de valors com en les primeres dècades del segle passat. En ressalta un qüestionament generalitzat de la classe política i dels valors ètics que han de presidir l'actuació de l'anomenada classe política democràtica. Ara bé, aquest plany generalitzat de fallida moral i pèrdua de valors no es pot atribuir a casos concrets de corrupció política, sinó que, tal com diu D. Innerarity, aquestes crisis de valors han acompanyat sempre el procés de modernització social i política.⁷¹ Avui dia som davant una necessitat de canvi en les maneres de governar a causa de l'esgotament de l'ante-

⁶⁹ Popper, K. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2006.

⁷⁰ Ortega y Gasset, J. «Meditación sobre la técnica y otros ensayos», *Revista de Occidente*. Madrid: Alianza, (2002) p. 53-55.

⁷¹ Innerarity, D. *Op. cit.*, 2006. p. 188.

rior model de dirigir basat en la provisió i gestió de recursos, així com en una manera de fer política pròpia de societats ben delimitades territorialment i integrades políticament en el marc de l'estat-nació.

Les metodologies i tècniques de la gestió relacional s'inspiren i només es poden desenvolupar en un entorn de valors i virtuts propis de les societats obertes. D'una altra manera és molt difícil identificar estratègies compartides, establir la negociació relacional o desenvolupar l'enfocament compresiu en ciències socials, etc.

La governança requereix dues condicions per ser considerada com un nou enfocament en les ciències socials i polítiques, i com un model adequat de governació en la societat en xarxa: que la veritat o falsedat de les tesis principals, de les bases comprensives i explicatives siguin demostrables per lògica, i que les explicacions s'adaptin als fets i siguin, per tant, susceptibles de prova. Però que un nou enfocament de l'art de governar sigui considerat objectiu o racionalcientífic no significa que estigui lliure de valors, com ha recordat C. G. Hempel.⁷² Al contrari, existeixen uns valors i unes condicions socials i econòmiques que permeten desenvolupar més o menys aquesta teoria, tant en l'àmbit conceptual com a la pràctica.

En aquest sentit, s'ha d'entendre que les polítiques estan condicionades per l'entorn econòmic, social, tecnològic i institucional en el qual s'inscriuen. Però condicionades no vol dir determinades, ja que les decisions polítiques són també fruit de la llibertat i la responsabilitat dels polítics.⁷³

La governança democràtica necessita, com ho indica el nom, regles i procediments democràtics, i s'aferma en la mesura que els valors i les actituds pròpies de la societat oberta i democràtica són interioritzats per la societat i els líders polítics en són l'expressió pràctica, i no només pel respecte de les regles del joc democràtic. L'organització actual de la societat en xarxa, basada en les interdependències, requereix un marc democràtic de responsabilitat que no pot ser assegurat de manera centralitzada ni jeràrquica pels governs, sinó que necessita una responsabilitat cooperativa entre els actors i els sectors ciutadans, definida i organitzada de forma plural.⁷⁴

El raonament anterior també ens serveix per descartar que la governança democràtica sigui una manera de dirigir pròpia d'unes determinades ideologies polítiques o partits. En efecte, a partir de l'acceptació de les regles del joc democràtic qualsevol opció política pot desenvolupar les metodologies de la gestió relacional o de les interdependències, ja

⁷² «La solució adequada a un problema no solament exigeix el coneixement de mitjans tècnics, sinó també de patrons per evaluar els mitjans alternatius que estan a la nostra disposició; i aquest segon requisit planteja problemes reals.» A Hempel, C. G. *La explicación científica*. Barcelona: Paidós, 2005. p.118.

⁷³ Prats, J. «Ética del oficio político» dins *Instituciones y desarrollo*, núm. 14-15, 2003. p. 205-209.

⁷⁴ Innerarity, D. *Op.cit.*, 2006. p. 199.

que tenen un plantejament objectiu. Les opcions polítiques, per tant, no es distingeixen per l'ús de les tècniques de gestió ni per la manera de governar adoptada, sinó pels valors que es persegueixen amb aquesta manera de dirigir i que expressen els electes i els representants polítics.

En el paradigma del govern com a gestor de la despesa pública, la distinció no es devia al tipus de gestió, sinó, sobretot, a la finalitat de la despesa: si era prioritàriament militar o social, i si la decisió de la despesa responia a més o menys proximitat amb el ciutadà. En governança, la distinció es farà en funció de les finalitats del progrés humà i de la prioritat que s'hi estableixi, ja sigui el desenvolupament econòmic, l'equitat o la cohesió social, la sostenibilitat o el desenvolupament de l'ètica democràtica o republicana. Tots aquests són valors compatibles i interdependents, però també subjectes a ordre de prelación, en especial si considerem conjuntures concretes en les quals és necessari optar pel que té un valor predominant. Dit amb rotunditat: la construcció col·lectiva i conscient del progrés humà en els territoris es farà segons uns valors o uns altres en funció de les persones i els grups polítics que hagin estat escollits democràticament.

Habilitats o capacitats del perfil polític per a la pràctica de la governança

Les habilitats per al lideratge en governança no s'han d'entendre com a habilitats personals fruit de la pròpia personalitat i de la formació adquirida, sinó com a habilitats i capacitats col·lectives; és a dir, capacitats construïdes per l'electe i l'equip o equips tècnics que li donen suport en la seva activitat democràtica a l'ajuntament.

Les principals habilitats o capacitats per exercir aquest tipus de lideratge són:

- visió de futur per al territori;
- iniciativa per a la gestió del canvi: definició d'objectius;
- disseny de processos i organitzacions: capacitat d'adaptació;
- comunicació i motivació: convèncer i commoure, i
- construcció d'aliances: domini de les interdependències.

La visió de futur o la capacitat d'imaginar escenaris és fonamental per aconseguir una articulació d'interessos. És habitual que la confrontació entre actors es produeixi en funció d'una situació o projecte concret. Buscar el millor acord possible i necessari significa, molt sovint, articular els interessos i els reptes en escenaris de futur que es puguin construir col·lectivament o bé imaginar projectes factibles en els quals tots puguin guanyar de manera equitativa a l'esforç o la inversió dedicada.

La gestió de les expectatives ciutadanes és una habilitat molt important. Generar expectatives i que no es realitzin produeix frustració ciutadana. La conseqüència és la desmobilització i la generació de desconfiança política. Tan important com la no realització efectiva de les expectatives ho és la percepció que no s'acompleixen; els resultats són els mateixos. Aquesta segona situació és més freqüent en la realització dels projectes estructurants en una ciutat, ja que la realització no és immediata. Un projecte complex transcorre necessàriament per diferents etapes (formulació, estudi previ, disseny de projecte executiu, pressupostos, inici d'execució) que es despleguen en un temps que pot ser excessiu i els avenços poden no ser percebuts. Si bé és recomanable no generar expectatives irrealitzables, és evident que cal disposar de la política comunicativa adequada perquè es percebin aquests avenços.

Existeix una formulació que, si bé no és exacta, és necessari tenir sempre en compte com a referència: satisfacció ciutadana és igual o similar a la percepció ciutadana de les realitzacions menys les expectatives que s'ha forjat la ciutadania. És a dir, com més grans siguin les expectatives en relació amb la percepció, la satisfacció serà menor o la frustració serà més gran.

De totes maneres, perquè una ciutat avanci necessita expectatives raonables i creïbles; si no, no s'avança. Cal recordar el cas extrem del lema que va aparèixer pintat als carrers de Buenos Aires quan es va enfonsar la moneda: «Volem promeses, no més realitats». A la realització d'expectatives s'hi ha de respondre immediatament amb altres de noves. Per gestionar expectatives és aconsellable tenir en compte, a més de l'anterior formulació, el cas de les carreres de gossos llebrers: quan la llebre es troba molt lluny el gos no corre, no avança; però si la llebre es col·loca a prop, el gos l'enxampa de seguida i tampoc no corre. És necessari, doncs, situar-la a una distància adequada perquè el gos cregui «raonablement» que l'atraparà, però no aconsegueixi atrapar-la del tot i continuï corrent. El lector haurà endevinat que la llebre és l'expectativa i el gos, la ciutat, i el que importa és que la ciutat sempre corri, que sempre avanci.

Iniciativa per a la gestió del canvi, ja que gestionar les expectatives significa disposar de la iniciativa per iniciar i prosseguir el canvi. És evident que no només n'hi ha prou amb visualitzar, sinó que també cal iniciar els processos de canvi perquè, a partir de la situació actual, es passi a l'escenari de futur considerat possible i desitjable. Per això és necessari dotar-se d'una estratègia i posar-la en marxa. Aquesta estratègia ha d'identificar les forces de transformació i definir objectius compartits de manera clara i factible, així com iniciar, de manera exemplar i visual, la gestió del canvi.

El disseny de processos per a la participació ciutadana, i l'establiment d'acords, és una capacitat necessària per gestionar el canvi correctament. La participació ha d'assegurar el coneixement permanent dels reptes i les necessitats dels diferents sectors

ciutadans i aconseguir el suport ciutadà en el cas que l'estratègia i els projectes adoptats els assumeixin. Els processos de canvi no segueixen processos fixes. El mateix avanç introdueix canvis des de la situació de partida, la qual cosa significa que l'estratègia o projecte identificat guanya en claredat i riquesa de matisos i exigeixen, sovint, la reprogramació permanent. Els canvis en l'entorn natural i econòmic, social i polític en què es mou un municipi també són factors que exigeixen la reprogramació no només dels continguts estratègics, sinó dels espais organitzatius en els quals es canalitzen la cooperació publicoprivada i la participació ciutadana.

La comunicació i la motivació ciutadanes⁷⁵ per aconseguir desplegar, amb més plenitud, la capacitat d'acció de la col·lectivitat. Comunicar uns objectius que la població senti que responen a les seves necessitats i que, alhora, són possibles, convenç indubtablement. Però la raó no és suficient per a l'acció. Cal, a més, una concurrència de sentiments cap a una mateixa direcció. Per aquest motiu, la possibilitat de commoure és inseparable de la de convèncer. Una sense l'altra no aconsegueixen implicar la ciutadania.

La construcció d'aliances és condició necessària per a la governança. Identificar les interdependències entre els actors és condició bàsica, però el que és realment crític és passar d'aquest reconeixement a la construcció d'aliances, a la generació de compromisos d'acció. A aquesta conducció, que va des de la identificació d'interdependències al compromís, l'anomenem gestió relacional. La gestió relacional ha de partir del reconeixement mutu per part dels actors de les seves interdependències i ha de promoure o enfortir la confiança per poder arribar a compromisos sòlids d'acció.

Principals atributs per a la pràctica de la governança

Si les capacitats poden ser, i és aconsellable que ho siguin, construccions compartides entre les persones electes i els seus equips, els atributs són fonamentalment trets personals de l'electe.

Els principals atributs, és a dir, les actituds permanents o instaurades, del lideratge que faciliten el desenvolupament de les capacitats necessàries en governança són:⁷⁶

- Saber escoltar. Per poder conèixer el rerefons de les necessitats i els interessos, però també de les contradiccions, dels quals sorgeixen els posicionaments o les reivindicacions dels actors i sectors ciutadans. És bàsic per poder entendre totes les sensibilitats.

⁷⁵ Per al desenvolupament d'aquesta capacitat, vegeu Puig, T. *La comunicació municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Paidós, 2003.

⁷⁶ Els atributs han estat especialment seleccionats per l'autor. Per a un ampli ventall dels atributs del lideratge, vegeu Boyett, J. *Lo mejor de los gurús*. Barcelona: Gestión 2000, 2001. També Covey, S. R. *Op. cit.*, 2005.

- Empatia. L'habilitat per entendre els problemes, reptes, emocions i sentiments de les persones, i també les actituds i els posicionaments sabent posar-se en el lloc de l'altre.
- Imaginació. Atribut necessari per generar visions de futur del territori i nous o reformats projectes compartits que gaudeixin d'un suport social important.
- Innovació. L'actitud de fer coses noves, o les mateixes de manera diferent, facilita l'inici d'una nova gestió pública.
- Habilitat en el tracte. Generar confiança vol dir un tracte respectuós i comprensiu amb els altres, i saber incorporar totes les sensibilitats als compromisos d'acció.
- Curiositat per conèixer tots els punts de vista i entendre'ls a partir dels contextos i situacions en els quals es produeixen. És una condició important per aconseguir-ne la modificació a partir de la comprensió dels implicats i copsar, així, la seva compatibilitat.
- Aprendre de manera continuada. És una actitud necessària per disposar dels coneixements que fan falta per construir nous escenaris o projectes que incorporin gran part dels interessos i punts de vista dels actors i sectors de la ciutadania implicats.

Trobem, també, atributs personals comuns a qualsevol lideratge com ara integritat, serenitat, responsabilitat, proactivitat, sentit de l'humor, preocupació pels altres, etc., que molts autors han identificat com a propis dels líders. Aquests atributs ajuden a desenvolupar el lideratge representatiu o qualsevol altra activitat a la vida en la qual s'aspiri a ser feliç, però no són específics del lideratge de la governança democràtica. De fet, s'ha de tenir en compte que, massa sovint, es confonen els llibres sobre lideratge amb receptes d'autoajuda amb escàs rigor professional.

Els governs locals protagonistes a l'era de la governança

La gestió relacional o de xarxes, pròpia de la governança, situa els governs locals en una situació immillorable per ser els protagonistes d'aquest nou art de governar. Dit d'una altra manera, el que és local pot ser l'àmbit de govern característic i clau de la manera relacional de dirigir. Disposar d'oportunitats, però, no significa que s'aprofitin. De la identificació d'aquest nou paper i les condicions per aprofitar-ho és del que tracta aquest capítol.

Les condicions d'èxit del que és local

Fa moltes dècades que es coneixen, a Europa, els factors d'èxit d'un govern local, les mateixes que els altres àmbits s'entesten a no reconèixer-los.

L'any 1986, en plena emergència del model gerencial de governació, M. Thatcher va encarregar un estudi sobre l'eficàcia dels governs locals britànics en la gestió dels serveis socials. La finalitat de la il·lustre governant era poder demostrar que la fragmentació municipal era un inconvenient per superar i que més eficàcia en la gestió justificaria una centralització d'aquests serveis. Amb aquests propòsits encarregà a un reconegut gestor de centres comercials, sir Roy Griffiths, un informe.

A diferència del que se suposava, l'informe Griffiths va recomanar reforçar la gestió dels governs locals. Segons l'informe, els governs locals eren l'àmbit més adequat per gestionar els serveis socials. Les raons que es van exposar no podien ser més emblemàtiques:

- Els governs locals, en ser els més propers a l'entorn en el qual viuen les persones, són els que poden identificar-ne millor les necessitats. Cal notar que no fa referència a proximitat física, sinó a les relacions entre les persones i comunitats amb el seu entorn social i territorial.
- També poden desenvolupar una acció més integral, coordinant diferents tipus de serveis, per satisfer aquestes necessitats socials.
- D'altra banda, des de l'àmbit local es pot organitzar el voluntariat i incidir en una resposta social més àmplia a les necessitats socials.
- Des dels governs locals és més fàcil coordinar els serveis socials finançats amb fons públics i privats.

Els avantatges comparatius dels governs locals en serveis socials són fàcilment extensibles als serveis de benestar social. Tots els avantatges esmentats tenen un denomina-

dor comú: la proximitat. Però no es tracta d'una proximitat física, en el sentit de menys distància en relació amb la ciutadania, el que els fa més accessibles, sinó de proximitat a les relacions socials, que els permet un coneixement més ampli de les relacions entre les persones i les comunitats amb el seu entorn social i territorial.

L'ajuntament com a organitzador col·lectiu

La societat del coneixement o societat en xarxa fa miques la idea de l'avantatge de la proximitat física dels governs locals, ja que les tecnologies de la informació fan accessible qualsevol administració des de qualsevol lloc del món. En canvi, reforça fins al màxim exponent la proximitat relacional ja que el que és fonamental és l'organització i la gestió de xarxes d'actors. Les tecnologies de la informació incideixen en la producció de valor, si existeix una organització en xarxa que permet maximitzar-ne les possibilitats. En aquest sentit, entendre l'ajuntament com el principal organitzador col·lectiu de les xarxes socials és el que possibilita el seu paper de govern protagonista en la societat en xarxa.

L'informe Griffiths és un exponent que l'ajuntament, ja en el model gerencial, podia jugar un paper més important en l'administració de l'Estat. Per poder fer-ho necessitava la transferència de competències i recursos de les altres administracions. Només amb més competències i recursos els ajuntaments podien incrementar el seu protagonisme en el model de govern proveïdor i gestor de recursos. Per això a Espanya i a Catalunya l'acció mancomunada dels municipis ha consistit a aconseguir una segona descentralització, fins avui encara no aconseguida, de competències i recursos. Sense negar en absolut la importància de la descentralització de competències i recursos als governs locals per al desenvolupament humà, en la societat en xarxa el paper protagonista dels ajuntaments ve donat per la seva funció d'organitzador col·lectiu, per la seva incidència en la millora de la capacitat d'organització i acció de tots els actors i les persones en un territori.

El paper dels ajuntaments consisteix, precisament, a emergir per sobre de les seves competències, siguin quines siguin, per assumir els reptes de les ciutats. Per a un ajuntament en governança res del que s'esdevé o necessitin els ciutadans li és aliè. La seva tasca no consisteix a intentar solucionar els recursos que no té, ni tindrà cap administració, sinó a desenvolupar una àmplia acció multidimensional que impliqui recursos, generació d'una cultura d'acció, organització comunitària, col·laboració interinstitucional i publicoprivada per donar una resposta societària, en el sentit que impliqui tota la societat en aquests reptes.

Les competències i recursos a mans dels governs locals són importants en la mesura que puguin fer incrementar la capacitat de convocatòria dels ajuntaments als actors socials i la ciutadania per organitzar processos de responsabilització ciutadana i col·laboració publicoprivada.

Els ajuntaments: riquesa dels països i les regions

Actualment, a partir dels estudis de J. Jacobs, S. Sassen, M. Castells i tants altres, inclosos els informes del Banc Mundial, han admès que les ciutats són la riquesa de les nacions i que l'era infoglobal es fonamenta en el sistema mundial de ciutats. Els fluxes d'informació, mercaderies i persones, que han convertit el planeta més interdependent, es produeixen, organitzen i distribueixen a les ciutats i regions metropolitanes.

El que avui s'ha d'establir és què és dels els governs locals, municipals i intermunicipals, de qui depèn fonamentalment el desenvolupament dels territoris. El seu paper d'organitzador col·lectiu de les xarxes i interaccions socials en el territori és la dimensió més singular i influent en el desenvolupament econòmic, social i humà en general.

La modernització de l'Estat espanyol és, de fet, la modernització de les seves ciutats.⁷⁷ I podríem dir el mateix de la modernització de Catalunya. Els governs locals són els principals responsables de la innovació urbana. És cert que el percentatge dels recursos públics a mans dels ajuntaments no arriba al 13% de la despesa pública total, i és el mateix que als inicis de la democràcia. A l'Estat espanyol, el paper dels ajuntaments en la transformació de les ciutats ha vingut donat pel seu paper relacional. Els ciutadans s'han adreçat als governs locals amb les seves reivindicacions i demandes els quals, en no disposar ni de les competències ni de recursos, no les han pogut respondre directament. La manca de resposta hagués pogut arribar a deslegitimar-los, però bona part dels governs locals han respost iniciant plans estratègics de ciutat compartits amb els principals actors econòmics, socials i institucionals, així com plans sectorials de benestar social, educació, esports, salut, agendes 21, etc. També han desenvolupat múltiples experiències de participació i implicació ciutadana, processos de cooperació publicoprivada etc., que, sense haver estat conceptualitzats per a aquest fi, han servit per iniciar la governança.

Aquesta tasca innovadora de protagonitzar i articular la construcció col·lectiva de la ciutat ha de constituir la finalitat principal dels governs locals els quals, d'aquesta manera, passaran a ser l'àmbit de govern clau en la societat en xarxa.

Els municipis autoinsuficients

Els municipis, com a conseqüència de la interdependència de fluxes entre tots els territoris, incrementen el nivell d'autonomia. No depenen d'un sol municipi, tant si és capital de comarca com àrea metropolitana. La multiplicació de les influències territorials incre-

⁷⁷ Clark, G. *La gobernanza territorial: un nuevo arte de gobernar*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2007.

menta l'autonomia dels municipis, que poden reestructurar les seves relacions amb els diferents territoris. Això explica el desenvolupament de plans estratègics a municipis de pocs habitants.

Però, en definir l'estratègia, per poc bé que ho facin, aquests municipis s'adonen que necessiten la col·laboració d'altres per millorar la qualitat de vida de la seva ciutadania. Les xarxes no acaben en el municipi; s'estructuren en territoris més amplis. En funció del tema que es tracti (benestar social, turisme, cultura, seguretat, etc.), les xarxes i l'espai en el qual es configuren és diferent, però interdependent. Per tant, encaminar una resposta als reptes socials de la ciutadania requereix la col·laboració intermunicipal. El municipi és, en la majoria dels temes, insuficient per donar-los una resposta adequada.

El municipi s'ha de considerar la unitat bàsica d'un sistema de xarxes, regional, macro-regional o internacional de ciutats i municipis que interactuen en una temàtica concreta. Gestionar la qualitat de vida de la població d'un territori també és la gestió de les relacions externes intermunicipals.

La importància creixent dels governs intermunicipals

En aquest context de xarxes municipals els àmbits de l'Administració que tenen un paper de promoció i de suport de la intermunicipalitat adquireixen una gran importància.

A l'Estat espanyol ens trobem amb una gran fragmentació municipal i un important minifundisme municipal. Les diputacions provincials, en tant que administració local, han jugat històricament un paper de govern supramunicipal. Els municipis petits han delegat en les diputacions competències, provisió i gestió de recursos que ells, per falta de dimensió crítica, no podien assumir. Les diputacions, doncs, s'han fet càrrec de competències i serveis que gestionen per àmbits d'actuació superiors al municipi. En aquest sentit, han actuat com a governs supramunicipals.

Al llarg de la història les diputacions han assumit el finançament i la gestió de serveis i equipaments que, actualment, a l'Estat espanyol, són competència de les comunitats autònomes. Aquest fet, unit a les polítiques d'inversions i subvencions de les diputacions als municipis, ha provocat que moltes comunitats autònomes en persegueixin la supressió en considerar-les un contrapoder. A aquesta voluntat de supressió s'hi afegeix el fet que el territori provincial és la divisió territorial de l'Estat i no es correspon a la divisió que algunes comunitats autònomes consideren adequada. No és finalitat d'aquest treball entrar en el debat, però sí afirmar que un govern supramunicipal, es digui com es digui, és necessari, sobretot, que una societat en xarxa i, en particular, la governança territorial necessiten és un govern intermunicipal.

El govern supramunicipal és necessari per cobrir els equipaments i serveis de competència exclusivament municipal i que un segment d'ajuntaments no poden proporcionar en els seus municipis. El govern supramunicipal no és, per tant, una novetat; és simplement una manera de donar continuïtat a la funció de provisió i gestió de serveis dels ajuntaments.

En canvi, un govern intermunicipal representa una novetat i és una dimensió amb vocació de prosperar en la societat en xarxa. Les dimensions de l'actuació intermunicipal són les següents:

- establir un marc de referència comú sobre reptes i objectius a desenvolupar en el territori, que faciliti la col·laboració entre municipis;
- produir espais de mediació per articular la cooperació entre ajuntaments;
- enfortir les capacitats estratègiques, relacionals i organitzatives dels governs locals per al desenvolupament de la governança tant en l'interior de cada territori com en les relacions externes amb els altres actors i àmbits de govern, i
- donar suport al lideratge institucional dels ajuntaments i als alcaldes i alcaldesses per enfortir la seva capacitat de representació i les seves habilitats per construir l'interès general en el territori a partir dels interessos legítims dels actors i sectors ciutadans.

Les diputacions, en tant que governs supramunicipals, han establert relacions de jerarquia amb els ajuntaments. Si bé la seva tasca consisteix a donar-los suport en el desenvolupament de les competències, en disposar d'escassos recursos i haver de prioritzar els ajuts, i si això ho fa mitjançant instruments objectius, es poden generar unes relacions de domini-subordinació. En canvi, la dimensió intermunicipal exigeix horitzontalitat, reclama actuar colze amb colze amb els ajuntaments, ja que es tracta de generar xarxes de municipis.

La governança del benestar social

El benestar social: avantguarda de la governança

La governança, com ja s'ha dit, és l'art de governar o el model de governació específic del govern relacional, que és el que emergeix amb la societat en xarxa, també anomenada societat del coneixement. En l'actualitat, la governança es troba en una etapa ascendent desplaçant el model caduc gerencial de governació, la permanència del qual ha comportat i, sobretot, comporta enormes dèficits en les dues grans dimensions de la democràcia: la qualitat de representació de l'electe, i la participació i col·laboració ciutadana en la gestió de la ciutat.

La governança es caracteritza pel paper que assumeix el govern local d'organitzador col·lectiu de la societat per encaminar-la cap a objectius de desenvolupament humà. El govern local és el promotor i articulador dels diferents sectors de la ciutadania, és a dir, que té com a paper principal desenvolupar la funció relacional i el desenvolupament comunitari. A partir de la governança, el govern no solament fixa objectius a les seves competències, sinó que dirigeix la seva atenció a la societat per identificar, amb els actors econòmics, socials i institucionals, i els diferents sectors de la ciutadania, objectius integrals o globals per a la ciutat, promovent i conduint una acció col·lectiva a fi d'aconseguir-los.

El benestar social és un sector que compleix un paper d'avantguarda en el desenvolupament de la governança local a Catalunya. Aquesta afirmació se sustenta en la constatació empírica. A la ciutat de Barcelona ens trobem amb un pla estratègic sectorial: el Pla integral de serveis socials, que és el primer pla que va evolucionar per iniciar els processos de governança democràtica. L'associació publicoprivada, creada per impulsar els seus projectes, es va definir l'any 2005, de manera totalment pionera pel que fa a les polítiques de benestar de Catalunya i Espanya com a mínim, en passar a definir-se com a associació promotora de governança en l'àmbit del benestar social en la ciutat. El Fòrum de Regidors i Regidores de Benestar Social, al qual dedicarem un capítol posterior, és una experiència singular i innovadora en l'àmbit europeu, ja que reuneix les persones electes amb responsabilitats de govern en el benestar social a fi d'enfortir el nou art de governar mitjançant plantejaments i continguts, tècniques i bones pràctiques.

El fet que aquestes polítiques, a la província de Barcelona, es trobin en una situació avançada per assumir el desenvolupament de la governança democràtica es deu, entre d'altres, a les raons principals següents:

- L'impacte de l'enfocament del desenvolupament social comunitari, que va tenir un important creixement en la dècada del 1970 i principis de la següent, encara que,

posteriorment, aquest enfocament va quedar subordinat a l'ordenació i gestió necessàries d'una important afluença de recursos i serveis que van arribar. La perspectiva del treball social comunitari no es va perdre, malgrat no haver estat afavorida. La governança democràtica no pot assimilar-se al treball comunitari. La governança és una manera de governar i el treball comunitari és una dimensió del treball social. Però ambdós tenen en comú la finalitat que siguin la mateixa societat en un cas i la comunitat en un altre qui n'assumeixi la realització dels reptes. S'ha de tenir en compte, per exemple, que els enfocaments teòrics del treball comunitari no contemplaven el paper del govern i de l'electe d'una manera explícita.

- És un dels àmbits del govern local en el qual es constata, amb la més gran de les cruceses, la impossibilitat que un creixement dels recursos públics pugui satisfer les creixents necessitats socials. D'aquí la seva disposició per innovar en polítiques públiques.
- La gestió de proximitat amb l'usuari i el seu entorn social i territorial han permès el desenvolupament del treball social com un treball relacional destinat a establir els vincles entre els grups socials vulnerables amb la comunitat territorial, i els usuaris amb els seus entorns relacionals familiars i sociolaborals. Aquestes activitats se les han anomenat treball social comunitari i social sistèmic, respectivament.
- La tradició de col·laboració entre els governs locals i les ONG ha estat molt més gran a la província de Barcelona que a la resta de Catalunya i Espanya, la qual cosa ha permès la ràpida comprensió de la necessitat de coordinar actors per gestionar projectes socials complexos. D'altra banda, ha deixat que les organitzacions no lucratives fossin contractades de manera externa per l'Administració a fi de gestionar serveis financers amb fons públics. A moltes ciutats de l'Estat espanyol l'obertura dels processos de contractació externa va significar, des dels inicis, l'entrada de grans empreses mercantils, que procedien de sectors allunyats de la prestació de serveis de benestar social.
- Els serveis de benestar social, en especial els serveis socials, han oposat més resistència a la cultura empresarial, pròpia de l'última etapa del govern proveïdor. El treball relacionat amb temàtiques de gran necessitat social, com la pobresa i l'exclusió –que són característiques de molts sectors del benestar social–, ha conduït al rebuig de l'apropiació lucrativa de recursos que podrien revertir en aquests àmbits d'actuació. Aquesta resistència a l'acció lucrativa i l'existència d'un teixit social important han facilitat la transició ràpida del model burocràtic al de governança amb poca incidència del model gerencial, i això que provoca un rebuig entre la majoria dels professionals del sector.
- Una tradició ben consolidada en els serveis socials és la diferenciació entre demanda i necessitat pel que fa a l'atenció de la població usuària. Aquesta distinció que

apareixia com a conflictiva en el model gerencial, el qual entenia la qualitat com a satisfacció a les peticions dels clients o usuaris, constitueix un bon enfocament per a un dels pilars del desenvolupament de la governança que consisteix a distingir l'interès o necessitat del posicionament o demanda.

La reestructuració de la gestió de serveis públics de benestar social

La governança, com a model propi del govern relacional, incorpora la funció de provisió i gestió de serveis públics al municipi. Aquesta funció s'ha de desenvolupar a través dels criteris d'eficàcia i eficiència. Però la gestió de serveis i, en especial, l'eficàcia i l'eficiència de la seva gestió són reconfigurades respecte al model gerencial de governar.

Aquest model té com a preocupació la improductivitat dels serveis finançats amb fons públics gestionats de manera burocràtica, i busca en la imitació de les empreses de negocis els mètodes i instruments per millorar la productivitat i, d'aquesta manera, arribar a un nombre més gran d'usuaris o clients dels serveis públics en el model gerencial de governació. L'eficàcia, que es defineix en relació amb la realització d'objectius (ser eficaç és complir objectius), era i s'entenia com un increment de la cobertura dels serveis, finançats amb fons públics, sobre població potencialment o manifestament demandant. L'eficiència, que es defineix per la relació entre eficàcia i costos, consisteix, en aquest model gerencial, a incrementar la cobertura al mínim cost possible.

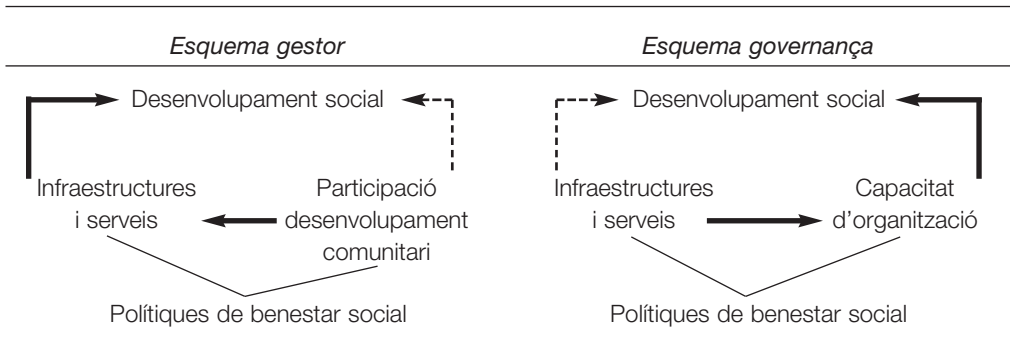
L'aplicació del model gerencial en benestar social, en comparació amb altres àmbits de les polítiques públiques, era i és més delicada, perquè no necessàriament l'increment de cobertura significa la satisfacció de les necessitats de les persones usuàries, que és el veritable objectiu de les polítiques socials. Així, per exemple, si hi ha una relació directa entre persones vacunades i la prevenció d'una malaltia que incrementi el nombre de cobertura dels serveis a la infància, no significa necessàriament que s'hagi reduït el risc d'exclusió, la dependència psíquica o la vulnerabilitat social. Això depèn de com es treballi en el servei i, lògicament, d'haver-ne definit els objectius amb claredat i haver-los avaluat amb els sistemes d'indicadors adequats.

Un dels principals problemes amb els quals es troben les polítiques socials és el fet d'haver passat d'un sistema de gestió burocràtic –basat en els procediments administratius i el personal funcionari– a la contractació externa a partir de concursos públics en els quals la productivitat és el criteri dominant. A la crítica injusta de la gestió a patir de procediments burocràtics i administratius (que, encara que no serveixin per gestionar serveis, sí tenen una funció de garantia de drets i de racionalitat legal) s'hi ha afegit l'enaltiment de tot el que procedeix del món dels negocis.

En governança, el criteri d'eficàcia no és el mateix que en el model gerencial, encara que se suposi que l'increment de cobertura es relacioni directament amb la satisfacció de necessitats de l'usuari, com el cas d'alguns serveis a domicili dedicats a persones amb una dependència permanent. Per satisfer o donar resposta a les necessitats i reptes socials, no es requereix simplement l'increment de cobertura, sinó l'impacte del servei en la capacitat d'organització i acció de la ciutadania. La governança exigeix, per criteris d'eficàcia –o, el que és el mateix, per l'acompliment d'objectius propis de la manera de dirigir–, que la provisió i gestió de serveis finançats amb fons públics tinguin una dimensió comunitària i que contribueixin a millorar les capacitats de resposta de la societat. En la gestió de serveis és necessària a la complementarietat amb altres serveis del territori per formar xarxes d'actuació públiques i privades sota la responsabilitat pública, així com la implicació comunitària de famílies i usuaris en accions de millora de capital social o, en termes més tradicionals, de desenvolupament comunitari.

L'esquema següent diferencia el model de governació gestor o gerencial del de la governança aplicat al benestar social:

Model de governació gestió vs. model de la governança



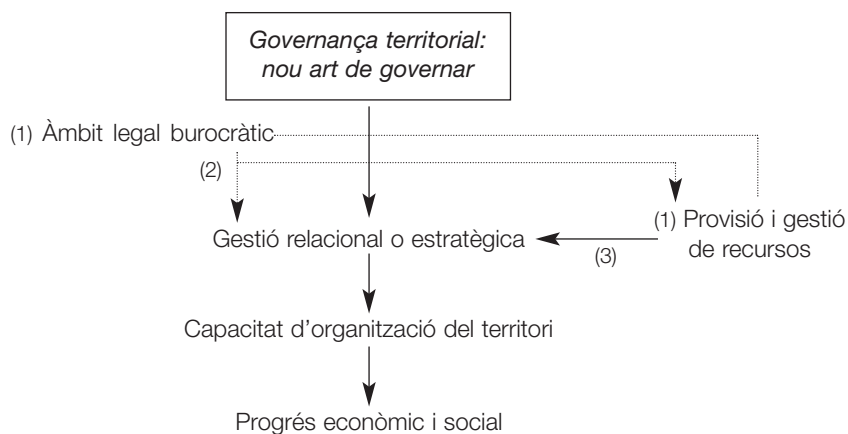
A partir de l'esquema, ens adonem que la provisió de serveis públics ha d'impactar en el desenvolupament comunitari, en la implicació social. Per això és un criteri essencial per abordar l'eficàcia dels serveis des de la perspectiva de la governança.

L'eficiència es relaciona directament amb el cost d'uns serveis que són eficaços, que incideixen directament tant en la satisfacció de les necessitats de les persones usuàries, com en el desenvolupament de les capacitats de la comunitat territorial en la qual s'ubiquen.

El model de governació, a qualsevol política pública en un govern relacional i, per suposat, en benestar social, respondria a l'esquema de la pàgina següent.

S'aconsegueix un àmbit de legalitat per garantir els drets de tots els ciutadans regit per funcionaris, és a dir, amb treballadors especialment protegits dels canvis polítics i insti-

Model de governació en un govern relacional



(1) La posició de la funció d'àmbit legal gestionada per la burocràcia professional i la provisió de gestió i recursos gestionada per professionals no burocràtics són suport de la gestió estratègica.

(2) La línia de punts significa que gestió relacional i de recursos han de respondre a la legalitat i normativa democràtica.

(3) La fletxa significa que els recursos propis s'han d'articular en els objectius de la gestió estratègica.

tucionals per assegurar, al màxim, la neutralitat i l'adequació a la llei dels procediments de contractació, participació i col·laboració interinstitucional i publicoprivada. Es pot suposar que en governança la participació i la col·laboració seran els àmbits de més desenvolupament normatiu. Es tractarà d'una provisió i gestió de serveis que no solament impactarà en la millora dels índex de cobertura, sinó especialment en la capacitat de desenvolupament comunitari.

En governança l'àmbit relacional és el que assumeix el paper estructurant de totes les funcions de govern i el que tindrà el nivell més elevat de desenvolupament, sempre que aconsegueixi fonamentar-se en les metodologies i tècniques específiques que constitueixen la gestió relacional.

En l'àmbit de la funció de provisió i gestió de serveis, els canvis del model gerencial a la governança més importants a mitjà termini que s'han de promoure són:

- de perspectiva: es tindrà en compte, per part del govern, l'oferta de serveis de benestar social en el territori;
- de concepció de la qualitat: es prioritzarà la qualitat de les xarxes, és a dir, la intensitat i qualitat de les interaccions entre serveis per assegurar una acció integral, i
- de contractació de serveis: pren importància la gestió comunitària.

La visió del conjunt de l'oferta de serveis del territori

El govern local no solament es fixarà en l'oferta de serveis pròpia, sinó també en l'oferta de serveis del municipi i la seva àrea d'influència. Com a mínim, intentarà articular els actuals i futurs proveïdors perquè s'aconsegueixin, en conjunt, els objectius de cobertura per a la població, ja que la governança se centra en objectius per a la població del municipi i, a partir d'aquí, gestiona les interdependències de tots els actors que incideixen en una situació social.

És propi del model gerencial atendre només les ràtios de població que es cobriran amb els fons públics procedents del municipi, tant si són propis com obtinguts per transferència d'altres àmbits d'administració. Així, per exemple, una planificació municipal pot indicar un objectiu de cobertura per als serveis d'ajuda a domicili finançats per l'ajuntament que arribi al 4% de la població dependent, però, en l'actualitat, només al 2%. A partir d'aquest desfasament dissenyarà, amb una data precisa i possible (per exemple, quatre anys), els increments de fons propis i les transferències d'altres administracions per aconseguir l'augment de cobertura.

Amb aquesta forma d'actuar dels governs locals, tan centrada en l'activitat del seu sector i en l'impacte poblacional que poden obtenir, s'obliden del nivell de cobertura que és necessari per a la població dependent del municipi. Obliden, també, que el govern ha estat escollit per tots els ciutadans i que, com a representant, ha de vetllar per la satisfacció de les necessitats de tots, i no tan sols pels que puguin arribar per la seva acció sectorial.

Un govern relacional es fixarà en els nivells de cobertura que cal aconseguir en el municipi i buscarà articular i coordinar amb tots els actors les mesures precises per aconseguir-les. Es necessita una planificació compartida i també una gestió de les interdependències entre els actors per assolir-les. Així, en el mateix municipi de l'exemple d'abans es detecta que el nivell de cobertura necessari és el 6%; l'oferta finançada amb fons municipals és lògicament la mateixa, el 2%, però, en la nova perspectiva, s'identifica que un altre 2% és cobert per la iniciativa social i privada i, a més, que el 75% de la població dependent està a càrrec de familiars. En la nova manera de governar, el que procedeix és constituir un gran acord estratègic entre l'ajuntament, la iniciativa social i empresarial, la Diputació i la Generalitat per desenvolupar accions coordinades, destinades a arribar al 6% de cobertura necessari.

La previsible aplicació de la «Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a persones en situació de dependència», anomenada col·loquialment «Llei de la dependència», significarà un increment de l'oferta de serveis en els municipis. La procedència diferent dels fons públics, la contractació externa de la gestió dels serveis i l'increment de la varietat impliquen la necessitat d'assegurar la coordinació i la complementarietat de

l'oferta de serveis. No fer-ho (la capacitat d'aconseguir més benestar per a l'increment de l'oferta), disminuirà a causa de la molt probable fragmentació de l'oferta. La tasca de liderar la constitució, a partir d'un marc per a la col·laboració i la complementarietat dels serveis en el municipi, és un nou tipus d'acció que correspon a l'ajuntament, per al qual necessitarà noves capacitats d'organització.

En la governança destaca un objectiu de manera especial: l'oferta de serveis públics ha de contribuir a l'enfortiment de la societat civil i, en particular, de les capacitats per assumir més responsabilitats socials. Les polítiques d'oferta de serveis públics han de concórrer a la millora de la qualitat de vida de la població necessitada, i també dels familiars i veïns que assumeixin tasques de solidaritat social.

Es tracta d'evitar que es debiliti el compromís social de la societat civil a causa d'una configuració inadequada de les polítiques de benestar social. Un exemple de mala política en alguns municipis de la província de Barcelona va ser en introduir externament, sense analitzar les xarxes socials del territori, la figura dels professionals d'activitats recreatives per a la infància als barris (monitors d'esplai) a càrrec de fons públics. L'efecte d'això va ser el contrari del que es pretenia: van deixar de fer l'activitat professional i també la voluntària que es desenvolupava a parròquies i entitats veïnals. Així, l'oferta per a la infància va disminuir. En canvi, la introducció dels serveis municipals que donen suport a les famílies curadores, com els del Programa Respir, afavoreixen la incorporació de persones curadores i la qualitat de la seva atenció, ja que disposen de diverses activitats per a les persones dependents. D'aquesta manera, familiars i curadors voluntaris poden combinar les activitats quotidianes amb la solidaritat familiar i veïnal.

La qualitat de les xarxes: les marques de garantia

La nova manera de governar implica integració, en la concepció de les necessitats de les persones, i, per tant, necessita l'articulació de l'esfera de serveis perquè donin una oferta de qualitat complementària. És a dir, que els serveis públics i d'iniciativa social poden cobrir les atencions que es necessitin les persones, essent públics, objectiu de les polítiques socials.

Una persona amb problemes de dependència, en un moment determinat, pot necessitar el servei d'ajuda a domicili i la teleassistència; una altra ocasió es pot requerir l'ingrés en un centre de «respir»; en un altre moment, ingressar en una residència assistida; i en un altre, assistència a domicili, etc. L'atenció integral necessita una coordinació de serveis basada en la qualitat. Com que l'oferta de serveis en un territori per donar una atenció integral està fragmentada en una pluralitat de proveïdors, es necessita l'establiment d'una marca que englobi els serveis del territori.

Els exemples de bon funcionament d'una marca els trobem, a Espanya, a les autoritats portuàries. Els ports necessiten, per a la seva competitivitat, assegurar diversos objectius: per exemple, garantir que un carregament de sabates es trobi a la ciutat de destí després de set dies. Per aconseguir-ho, un port necessita coordinar l'acció de diferents operadors i actors –tant a la ciutat d'origen com a la de destí– com ara consignataris, transportistes, agents de duanes, empreses de contenidors, estibadors, remolcadors i operadors ferroviaris, entre d'altres.

Per aconseguir aquesta coordinació s'organitza una marca de qualitat, la qual té un consell de direcció format per l'autoritat portuària, la comunitat autònoma i l'ajuntament de la ciutat. Els operadors s'integren a la marca, sempre que compleixin una sèrie de condicions i compromisos operatius. Així, els clients que en contractin serveis tenen garantia d'acompliment. Si alguns operadors l'incompleixen, la marca imposa les sancions prèviament establertes per l'empresa corresponent i, en cas de reiteració, comporta l'expulsió.

La qualitat per a l'articulació de serveis resulta insuficient, com per exemple, el procediment de normes ISO o la metodologia EFQM, ja que totes dues se centren en la qualitat en l'interior de cada servei. Les marques de qualitat poden exigir aquestes normatives a cada operador, però el que garanteixen no és només la qualitat de cada servei, sinó també la de la coordinació.

En una oferta de serveis de benestar social, cada vegada més àmplia i fragmentada, cal una acció dels governs locals amb el suport de la diputació provincial, amb la intenció de promoure i dirigir una marca de qualitat en un territori.

Una marca de qualitat en serveis de benestar social, com a mínim, haurà de disposar dels elements següents:

- un servei de recepció de nous socis que sol·licitin ingressar en la marca de qualitat;
- unes exigències mínimes de funcionament intern per a cadascun dels diferents serveis que s'inclouen a la marca;
- una identificació dels compromisos de coordinació entre cada tipologia de serveis;
- un servei de queixes i reclamacions propi de la marca de qualitat per a usuaris, familiars i veïns;
- una normativa de bonificacions i sancions i, fins i tot, expulsió pels serveis que no compleixin la normativa, i
- una política de comunicació i divulgació de la marca de qualitat a la ciutadania i entitats socials.

Les marques de qualitat són un clar instrument de gestió relacional, de governança. A través d'aquest instrument, un govern local assumeix més protagonisme social com a garant de la qualitat i l'atenció integral que el que disposava com a simple proveïdor o gestor d'uns determinats serveis.

En governança, la responsabilitat pública no solament consisteix a respondre de la qualitat d'uns serveis finançats amb fons públics, sinó, i fonamentalment, a responsabilitzar-se de la resposta col·lectiva als reptes i necessitats socials de la població i garantir la qualitat de l'atenció integral de la població usuària de serveis.

Les marques de qualitat comencen a tenir una clara expansió quan s'apliquen a l'àmbit turístic, a l'assistència sanitària, a les instal·lacions esportives, al transport col·lectiu intermodal de passatgers, etc., i de ben segur que s'aplicaran aviat en els serveis de benestar social de la província de Barcelona.

Es tracta d'una manera de començar a preparar-se per al futur de les marques de qualitat en benestar social, i també d'organitzar l'oferta de serveis amb criteris de governança perquè tinguin un impacte positiu en les capacitats d'organització de la resposta comunitària. S'ha d'iniciar immediatament la revisió dels criteris d'adjudicació als concursos públics per a la contractació externa dels serveis de benestar social.

La contractació externa per a la gestió de serveis fonamentada en l'impacte en el desenvolupament comunitari

L'experiència de la gestió burocràtica de serveis –la crítica i superació de la qual va donar origen al model gerencial– és suficient per pensar que la gestió pública de serveis de benestar social no sigui directa, a través de professionals de l'Administració, sinó indirecta, amb la contractació externa de serveis. D'altra banda, la complexitat de situacions i necessitats socials requereix una àmplia gamma de professionals i una gran capacitat d'adaptació i, per tant, de flexibilitat, que fan que una organització burocràtica (en el sentit que la finalitat és vigilar la legalitat) i, necessàriament normativa i protegida per garantir drets, no pugui assumir la gestió d'aquests serveis.

El nou model de governació exigeix contractació externa dels serveis finançats amb fons públics en una proporció més gran que amb el model gerencial, però caldrà suprimir i introduir criteris de prioritat en els concursos de contractació externa, especialment els següents:

- Definició dels objectius d'impacte a la població usuària, essencial per a la contractació externa i que ja s'hagués pogut establir en el model gerencial. La identificació d'aquests objectius comporta el mesurament posterior de resultats en els serveis socials, i a no suposar que un increment de productivitat és suficient per ser ef-

caços, en l'acompliment d'objectius d'enfortiment de l'autonomia personal o d'inserció social. És molt important recordar que si eficiència és un quocient en què el numerador és l'eficàcia i el denominador és el cost, en el cas que l'eficàcia tendeixi a zero, per molt productius i de baix cost que siguin els serveis, l'eficiència serà zero. Aquest resultat és oblidat amb massa freqüència pels que es consideren fútils de la productivitat en serveis socials, ja que, si no hi ha resultats, no serveix de res la productivitat o el baix cost d'unes activitats o serveis ineficients.

Sembla obvi que, en la contractació externa de serveis socials, és fonamental l'existència d'unes clàusules socials, perfectament mesurables a través d'indicadors, tant per identificar les característiques de les entitats a contractar i garantir la seva responsabilitat social, com per regular i controlar la qualitat de l'atenció en l'activitat dels serveis, o bé per mesurar-ne els resultats. En serveis socials, la variable cost del servei, al contrari del que avui és pràctica habitual, només hauria de puntuar en l'adjudicació d'un servei d'atenció a usuaris per decidir en un hipotètic empat, en la puntuació sobre criteris de qualitat, en l'atenció i en els resultats socials compromesos a assolir.

En la gestió dels serveis públics, la persistència avui encara de criteris econòmics propis de l'industrialisme, que considera, en la seva comptabilitat, la gent com una despesa i l'equipament i la maquinària com un actiu, només es pot entendre per l'escassa capacitat d'innovació.

- Apart d'aquest criteri de racionalitat propi de qualsevol tipus de gestió de recursos públics, la gestió relacional o d'interdependència pròpia de la governança exigeix una sèrie de criteris perquè la gestió dels serveis incideixi en la generació de teixit social o el seu enfortiment, l'adaptació del servei a la diversitat social pròpia del territori per aconseguir més resultats essencials, i articular-se en les polítiques de desenvolupament comunitari i en les polítiques públiques del territori.
- La coordinació amb els serveis socials i personals del territori es proposa establir una cobertura en xarxa que permeti una resposta integral als reptes socials a través de la complementarietat dels serveis.
- La dimensió comunitària de la gestió del servei, de manera que facilita la màxima inserció dels usuaris i familiars en associacions i moviments d'interès social. A la província de Barcelona són destacables els serveis gestionats per associacions dedicades a l'atenció de persones amb dependència física i psíquica, i a la prevenció i assistència a les drogodependències, en les quals es canalitza la participació de persones usuàries i familiars a tasques de voluntariat per a la prevenció de riscos i l'ajuda mútua.
- La contribució al desenvolupament de la cultura cívica en el territori i, d'aquesta manera, a la generació de capital social en el territori.

Com que «l'hàbit –encara que sigui jurídic– no fa el monjo», no es pot concloure que les entitats no lucratives siguin les dipositàries de la contractació externa de serveis en un govern relacional; però sí sembla raonable que no siguin empreses o entitats sense finalitats ni pràctiques socials –i encara menys les procedents de sectors com la construcció immobiliària, l'enginyeria de camins, canals i ports o amb especialitat en la recollida i tractament de residus sòlids, per posar alguns exemples reals–, les que aconseguixin una puntuació més alta en els processos de contractació externa de serveis socials públics. Això, en el millor dels casos, és una prova de la confusió de criteris als quals es pot arribar en gestió pública. I, sens dubte, constitueix una prova de la permanència del model gerencial basada en l'anomenada escola de la Nova Gestió Pública, que va optar per imitar les empreses de negocis en comptes d'innovar en gestió pública, que és del que es tractava.

La gestió de xarxes i la participació ciutadana

La gestió relacional, o de les relacions socials que constitueixen la societat –ja que aquesta és una configuració espai-temps de relacions socials que es localitzen en un territori– és l'instrument fonamental de la governança democràtica, com hem dit abans.

La gestió relacional té dues dimensions fonamentals: la gestió de xarxes o de les interdependències⁷⁸ i la participació ciutadana, a les quals en podem afegir-ne una tercera, que és el suport social a les estratègies i polítiques públiques.

Entenem per xarxes, una sèrie de nodes interconnectats que no són, en temes socials, homogenis, sinó que tenen una importància desigual o asimètrica. És a dir, que una situació social té la configuració de xarxa si depèn de la interacció d'un conjunt d'actors i el seu desenvolupament o evolució també depèn de la dinàmica que estableixin entre ells, de manera conscient o inconscient. En aquest sentit, encara que no s'hagi actuat en conseqüència, tota qüestió social és un tema de xarxes o interdependències entre actors.

Les xarxes socials tenen un sentit més fort que les interaccions socials –en les quals tot interactua amb tot–; la xarxa es distingeix perquè existeix una clara interdependència entre un nombre reduït d'actors disposats a afrontar un repte o una situació social.

D'una manera semblant, un projecte-xarxa significa que la seva realització depèn de l'acció de diferents actors que contribueixen amb recursos econòmics o humans a la realització i sense els quals no seria possible.

⁷⁸ Castells, M. *La galaxia Internet*. Barcelona: Plaza y Janes, 2001. p. 15-29.

Les xarxes, per tant, impliquen horitzontalitat per poder identificar els interessos i reptes dels diferents actors, articular aquests interessos de manera complementària en estratègies, projectes i compromís d'acció a fi de realitzar-los.

Exercir el lideratge en la gestió de xarxes per part del govern local significa, d'una banda, la possibilitat de crear i programar xarxes en funció de diferents objectius socials compartits i, de l'altra, la capacitat i habilitat per connectar diferents xarxes d'actors de tal manera que comparteixin objectius i puguin gaudir d'un volum més gran de recursos a disposició dels objectius de les xarxes.

Segons l'opinió de M. Castells,⁷⁹ la importància d'un node en una xarxa depèn de la seva capacitat de contribuir als objectius de la xarxa. En el nostre cas, una xarxa d'actors, el lideratge polític s'aconsegueix per la capacitat de representar els diferents interessos i pel desenvolupament de les habilitats per realitzar-los mitjançant polítiques i projectes.

En la perspectiva de la governança, afrontar un repte o un projecte implica convocar tots els actors, però no tots els sectors o organitzacions que hi tenen a veure, que directament o indirecta en sortiran beneficiats o perjudicats per aquest repte o projecte. Les xarxes agrupen actors interdependents, és a dir, les organitzacions o persones que tenen les capacitats per desenvolupar el projecte o impedir que es dugui a terme. Només en aquests casos parlem d'interdependències de xarxes o, fins i tot, de cooperació pública, privada i institucional.

La col·laboració que s'ha d'establir des del govern local abasta, com a mínim, els àmbits següents:

- Les relacions intergovernamentals: tant multinivell, és a dir, amb governs de diferents àmbits territorials (autonòmics, estatals, internacionals), com multilaterals, amb governs d'un mateix àmbit territorial (intermunicipals).
- Les relacions amb grans institucions: universitats, centres d'investigació i desenvolupament, cambra de comerç, fundacions culturals i educatives de prestigi, esglésies, etc.
- Les relacions amb el sector econòmic privat: sectors econòmics productius i financers, empreses de capital risc, confederacions i associacions empresarials, etc.
- Les relacions amb agents socials i professionals: sindicats, col·legis professionals, associacions veïnals, moviments socials importants, etc.

La gestió relacional no es limita només a les xarxes, sinó que incorpora la dimensió participativa. Si no, la gestió relacional seria una gestió excloent, ja que no es tindrien en

⁷⁹ Castells, M. *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza, 2006. p. 27.

compte les organitzacions o sectors amb escàs poder d'acció o reacció. El que ens assegura que estem parlant de governança democràtica –d'una construcció d'interès general– és la dimensió participativa, ja que compta amb tots els sectors interessats implicats. La distinció entre gestió de xarxes, participació ciutadana i suport social a polítiques o projectes és molt important, a causa de les seves conseqüències pràctiques. No tenir en compte la diferenciació dificulta l'operativitat de la governança com a model per dirigir.

La participació com a implicació ciutadana en el «fer ciutat»

En un sentit ampli, la gestió de xarxes i la política de suport social poden entendre's com a participació ciutadana. Però aquí, justament per donar més capacitat operativa a la governança i el seu principal instrument, la gestió relacional es precisarà amb més detall.

S'entén la participació ciutadana com el procés d'implicació de sectors ciutadans a través d'entitats o organitzacions socials –que no són pròpiament actors en un àmbit concret–, que té com a objectiu principal conèixer els interessos, reptes i necessitats, per poder-los diferenciar dels posicionaments.

La participació ciutadana implica, necessàriament, la creació d'espais de ciutadania per a la deliberació. Aquests espais han de ser alhora flexibles i ben organitzats, és a dir, fent ús de metodologies rigoroses i ben orientades amb l'objectiu d'identificar, sistematitzar i donar prioritat als interessos i necessitats socials.

La participació ciutadana té un impacte bàsic en la capacitat d'organització i acció que persegueix la gestió relacional, aconseguint l'articulació d'un ampli entramat social i l'enfortiment del capital social.

S'entén per capital social el conjunt de xarxes que les persones poden formar per solucionar problemes comuns. Es tracta de xarxes de compromís cívic com ara entitats esportives, associacions veïnals i culturals, etc. Com més denses siguin aquestes xarxes, més possibilitats hi ha que els ciutadans cooperin per generar oportunitats comuns de benestar.⁸⁰ La construcció de capital social requereix el coneixement de l'«altre», la generació i el manteniment de la confiança i el compromís d'actuar conjuntament i coordinada.

La participació ciutadana s'entén, per tant, com un conjunt de processos que tenen com a finalitat la implicació ciutadana en el desenvolupament de la ciutat; és a dir, que la ciutadania se senti part de la ciutat. En governança la participació no és un simple procés per canalitzar demandes, suggeriments o recomanacions cap a l'administració municipal.

⁸⁰ Putnam, D. *Op. cit.*, 1993. p. 125.

Es tracta que la gent reconegui la importància de la participació en el passat, present i futur de la ciutat, i es responsabilitzi del funcionament, ja que la participació és compromís i col·laboració ciutadana.

En el model gerencial de governació també hi trobem processos de participació ciutadana, però, en aquest cas, es dirigeixen com a clients i usuaris a l'Administració, perquè aquesta en millori la provisió i gestió de recursos i serveis. Així, trobem processos participatius per fer recomanacions i suggeriments en:

- anàlisi de les situacions socials,
- disseny de programes per a la gestió pública,
- disseny de serveis que s'adaptin a les necessitats dels usuaris,
- producció de serveis públics i
- avaluació de resultats.

En governança, aquests processos són una dimensió subordinada. És important crear espais –com han fet molts plans estratègics– en els quals el ciutadà visiona el conjunt del territori, i no només l'oferta municipal o pública, i, així, es col·loca en una situació de coresponsabilitat.

Per finalitzar aquest apartat és important remarcar que sovint es produeixen errors en la concepció dels processos participatius que condueixen a la seva inoperància i afebleixen la gran contribució de la participació ciutadana en la democràcia local. Es tracta d'una dimensió que no només complementa sinó que qualifica la democràcia, que és, fonamentalment, representació. Entre els principals errors hi trobem:

- Es confon la participació amb l'elaboració d'estratègies o de projectes. Aquesta última és una tasca complexa i necessita rigor tècnic i conceptual, per la qual cosa no es pot deixar aquest treball als processos participatius. Com s'ha dit, aquests processos han d'identificar els reptes i interessos, que són la principal entrada per a l'elaboració d'estratègies. El contrari significaria obtenir estratègies i projectes sense legitimitat ni suport social, i el procés d'elaboració estratègic no incidiria en la millora de la capacitat d'organització.
- S'atribueix, de manera errònia, la participació ciutadana l'aprovació de les estratègies i projectes. De fet, la participació ciutadana confirmarà i donarà el vistiplau majoritari a l'estratègia i, sobretot, als projectes. Però l'aprovació depèn dels actors, que són els qui tenen les capacitats per dur-los a terme. L'aprovació participativa de projectes sense el compromís previ dels actors comporta que no realitzin, amb la qual cosa produeix una important frustració en les expectatives ciutadanes i una

desconfiança en els processos participatius, a causa de proposar-los uns objectius que no els corresponen. D'aquests processos en poden sortir criteris d'actuació orientadors per a l'acció política i de la gestió de xarxes.

- En relació amb el punt anterior trobem que els processos participatius es plantegen com el lloc idoni per prendre les decisions que han de regir l'actuació dels electes i, de fet, es proposen substituir els òrgans de representació política. Aquest és un error de greus conseqüències democràtiques, perquè qualsevol procés participatiu és sectorial corporatiu. La participació depèn de les temàtiques per a les quals es convoqui i els participants, com a màxim, representen les seves organitzacions i no han estat escollits per la ciutadania. Prendre aquests processos com a substituïts de les institucions sorgides d'unes votacions generals és una actitud antidemocràtica i només s'explica en situacions en les quals els processos electorals han estat compromesos.
- Les dues dimensions de la participació no es distingeixen amb claredat: la participació ciutadana en l'elaboració de polítiques municipals finançades amb fons públics; i la participació ciutadana en el «fer ciutat» formant part d'associacions socials, esportives, culturals, de veïns, etc., adoptant uns comportaments cívics i de participació electoral. Totes dues són importants i es condicionen mútuament, però els mètodes per al desenvolupament són diferents i, sens dubte, la segona dimensió és la determinant.

En condicions de normalitat democràtica, la participació ciutadana qualifica la democràcia. Per aquest motiu, la seva finalitat ha de ser concebuda de tal manera que afavoreixi la participació electoral i l'interès ciutadà pel seguiment de la política. Un dels indicadors dels processos de participació ciutadana (encara que no depèn només d'aquesta) hauria de ser l'increment de la participació electoral, l'interès per la política i el prestigi de la figura del representant polític.

El suport social a les estratègies i polítiques

La participació sovint engloba el suport social, però aquest té unes finalitats pròpies. No es tracta d'identificar els interessos de diferents sectors ciutadans, sinó de buscar el suport social a les estratègies i projectes. Dit d'una altra manera, es tracta de promoure i visualitzar el suport de la ciutadania.

Una de les principals regles de l'eficàcia del màrqueting de les ciutats és que no s'ha de projectar el que no es té; és a dir, que el màrqueting urbà s'ha de fonamentar en qualitats que, efectivament, es posseeixin en un territori. De la mateixa manera, els mètodes per aconseguir el suport social estan destinats al fracàs si les estratègies o projectes no responen als interessos i necessitats expressades o sentides de la població.

Sense l'existència prèvia de la participació ciutadana –en el sentit abans expressat–, difícilment s'aconseguirà un ampli suport social, encara que per assolir-lo es necessiten mesures que vagin més enllà dels processos participatius.

A pesar de què hi hagi esdeveniments que combinen amb èxit un ampli procés de participació ciutadana amb la visualització del suport social, com en el cas de les conferències d'exploració estratègica,⁸¹ cal diferenciar tots dos processos.

Aconseguir un ampli suport social és bàsic per a una estratègia de futur perquè cohesiona la base social que pot sostenir els canvis socials que implica. La visualització del suport social constitueix al mateix temps una demostració de força per als promotors de les estratègies, polítiques i projectes que serveix per cohesionar-los per a emprendre les accions.

Per aconseguir un suport social es necessita una política de comunicació ciutadana i de difusió de l'estratègia o dels projectes estructurants. Encara que aquest no sigui un llibre de tècniques sobre les polítiques de comunicació urbana, pretén aconsellar que la comunicació a la ciutadania (destinada a aconseguir un fort suport social) s'ha d'emmarcar en una cultura que promogui la implicació ciutadana i no la simple acceptació. Per això, la comunicació ha de tenir dues dimensions: *commoure* i *convèncer*. El convenciment vindrà donat pels continguts estratègics i la facilitat amb què puguin ser explicats. Per *commoure* cal comunicar valors i, en especial, els següents:

- el sentiment d'arrelament i pertinença a la ciutat que ha de ser enfortit com a instrument perquè es generi responsabilitat social i es predisposi a accions voluntàries i solidàries amb els altres;
- l'autoestima ciutadana per afrontar els reptes de futur amb esforç però amb confiança;
- la il·lusió realista cap al futur, si s'insereixen les accions individuals en la tasca col·lectiva, valorant la contribució ciutadana en el fer col·lectiu; i
- la unió entre tradició i modernitat a la ciutat, per unir tots els sectors ciutadans en una mateixa perspectiva de futur, que serà la que sàpiga mirar el passat amb ulls de futur.

La gestió de xarxes d'actors, combinada amb un ampli procés de participació ciutadana i de suport social –inserir tots tres en un marc estratègic–, articulen la cohesió social prèvia i necessària perquè es produeixi el desenvolupament humà a la ciutat.

⁸¹ És una metodologia creada per l'equip d'Estratègies de Qualitat Urbana. Vegeu <www.equ.es>.

L'organització municipal necessària per a la governança democràtica

En una organització municipal, en la qual el tema principal sigui la provisió de recursos i la gestió de serveis, el suport fonamental per a un regidor amb responsabilitats de govern és una o un gerent o director de serveis especialitzat en gestió. És habitual que aquesta persona de suport estigui especialitzada en ciències empresarials o en estudis de negocis, és el que hem caracteritzat com a model gerencial.

En governança democràtica, la gestió municipal experimenta una transformació important i també ho comencen a fer (i cal que ho facin) els organigrames. El principal suport al lideratge representatiu seran les persones especialitzades en gestió relacional, ja que es tracta de disposar la gestió dels recursos i els serveis en suport a la millora de la capacitat d'organització i acció de la ciutat o municipi.

En els ajuntaments que opten per la governança es produeix un canvi en el pes específic dels professionals i departaments. Els canvis d'organigrama depenen del volum i complexitat dels ajuntaments i àrees municipals. Però, que el vèrtex de l'estructura executiva l'assumeixi una persona amb l'enfocament i el maneig de les tècniques de la gestió relacional, en aquests governs locals ja s'hi aprecien tendències cap a l'organització municipal de la governança com per exemple:

- L'emergència dels departaments de participació i cooperació ciutadana que depenen directament de l'alcalde o regidor responsable d'un àmbit d'actuació. Lògicament, la participació no s'entén només com a participació ciutadana en l'elaboració i seguiment de les polítiques municipals, sinó com a participació a la ciutat en els processos de millora de la cohesió social.
- La concentració en un sol departament que depengui del líder polític dels professionals, i que tingui responsabilitat en la definició i impuls d'estratègies, participació i comunicació ciutadana, així com dels programes o projectes interdepartamentals.
- Donar més importància a les polítiques transversals i, sobretot, a la gestió de les interdependències entre departaments per assolir objectius socials.

En general, els departaments i les àrees es defineixen per les prestacions i els serveis: esports, ensenyament, sanitat, serveis socials, etc. Però alguns no es defineixen pel tipus de prestacions i serveis, sinó per objectius d'impacte a la població, i s'anomenen salut en comptes de sanitat, educació en comptes d'ensenyament o inclusió social en comptes de serveis socials, etc., i són objectius compartits per altres sistemes de serveis i prestacions.

La gestió relacional o de les interdependències va més enllà de la transversalitat. La transversalitat de les polítiques, com per exemple la promoció de la igualtat de gènere, té com

a finalitat que les estructures verticals (els departaments, àrees, etc.), comparteixin la consecució d'un objectiu comú, sense que sigui objectiu de cap d'elles en particular. La transversalitat exclou la gestió operativa. Els òrgans transversals no participen en els projectes operatius, sinó que només segueixen l'impacte que es produeix en la seva finalitat. Ara bé, els objectius socials d'impacte ciutadà, com per exemple «donar cobertura a les necessitats bàsiques» o «reduir les desigualtats en capital educatiu o cultural» exigeixen l'articulació de diferents sistemes de prestacions: serveis socials, sanitat, ensenyament, habitatge, etc. Però, en aquest cas, es necessita una gestió operativa de tipus interdepartamental i interinstitucional. Per aquesta raó es parla de gestió de les interdependències.

Aquestes tendències es configuraran de manera progressiva en la majoria dels governs locals i, especialment, en els departaments de benestar social o serveis socials, donada la fallida del model gerencial com a conseqüència del canvi en les condicions econòmiques i socials que el van fer emergir.

Referències seleccionades

S'esmenten les referències bibliogràfiques i les pàgines electròniques més relacionades amb la temàtica del llibre, que poden ser de més utilitat per al lector que vulgui aprofundir-hi.

Bibliografia

AERYC. *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*. I Conferencia Internacional. Sevilla: Junta de Andalucía, 2004.

AERYC. *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática*. II Conferencia Internacional. Sevilla: Junta de Andalucía, 2006.

ALGUACIL, J. [ed.]. *Poder local y participación democrática*. Barcelona: El Viejo Topo, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Desarrollo más allá de la política*. Washington D. C.: BID, 2006.

BAUMAN, Z. *En busca de la política*. México: FCE, 2002.

BECK, U. *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2000.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB, 2002.

CASTELLS, M. *Observatorio global. Crónicas de principios de siglo*. Barcelona: Libros de Vanguardia, 2006.

CENTELLES, J. *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. La Paz- Bolivia, Plural editores, La Paz: Il G, 2006.

CERRILLO, A. [coord.] (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP, 2005.

GIDDENS, A. *Europa en la era global*. Barcelona: Paidós, 2007.

INNERARITY, D. *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa-Calpe, 2006.

KYMLICKA, K. *Ciudadanía multicultural*. Madrid: Paidós, 1995.

MOUFFE, CH. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós, 1999.

OVEJERO, F.; MARTÍ, J. L.; GARGARELLA, R. *Nuevas ideas republicanas*. Barcelona: Paidós, 2004.

PASCUAL ESTEVE, J. M. *La gestión estratégica de las ciudades: un instrumento para gobernar las ciudades en la era infoglobal*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2002.

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

PRATS, J. *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo dado el republicanismo cívico*. Madrid: INAP, 2006.

PUIG, T. *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Paidós, 2003.

SUBIRATS, J. «¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales». Barcelona: Institut de Govern i Polítiques Públiques, UAB, 2003.

VIDAL BELTRAN, J. M.; PRATS i CATALÀ, J. *Gobernanza. Diálogo iberoamericano*. Madrid: INAP, 2005.

ZAFRA, M. *El ayuntamiento como gobierno facilitador de consensos*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 2003.

Enllaços electrònics

<www.bcn.es/abas> ABAS (Associació Barcelona per a l'Acció Social) és una associació de col·laboració publicoprivada dedicada a la promoció de la governança en el benestar social a la ciutat de Barcelona. És d'interès pels documents i els projectes que promou aquesta nova forma de governar.

<www.aeryc.org> AERYC (América-Europa de Regiones y Ciudades) és un moviment internacional la finalitat del qual és el desenvolupament de la governança territorial. La pàgina electrònica conté, entre altres temes d'interès, els llibres amb les principals conferències i ponències anuals, així com les bones pràctiques en governança. Són d'especial interès, per la seva singularitat, els temes de gestió regional a través dels sistemes de ciutats i les conclusions de les conferències anuals.

<www.diba.es/servsocials> És d'interès per conèixer els programes de suport de les polítiques de benestar social a les polítiques locals de la província de Barcelona.

<www.iigov.org> És la pàgina de l'Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Tenen interès les publicacions electròniques i, en especial, la seva revista especialitzada en temes de governança. També publica la revista electrònica.

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 Estudis posa a l'abast del món local coneixement teòric i empíric per promoure la reflexió i l'anàlisi en temes d'interès per als governs locals.

Aquest llibre parteix d'una àmplia caracterització del govern relacional i de la seva manera específica de governar, denominada governança democràtica, i mostra que aquesta és la manera de governar adient en les transformacions, principalment les socials, que es produeixen en la nostra societat i que estan provocant la crisi de les altres maneres de governar, en especial de la denominada nova gestió pública o gerencialisme.

L'estudi que presentem no és sols analític sinó també propositiu ja que planteja la possibilitat d'introduir canvis substancials en la provisió i la gestió dels serveis públics de benestar social, en la perspectiva d'adaptar-se a les exigències del govern relacional i aconseguir, mitjançant els recursos públics, una implicació més alta de la població en general i, especialment, dels usuaris dels serveis i dels seus familiars en l'acció social de la ciutat.

Diputació de Barcelona
Àrea de Benestar Social
Pg. de la Vall d'Hebron, 171
08035 Barcelona
Tel. 934 022 470
www.diba.cat/servsocials

