



# Polítiques de ciutadania

Discurs públic sobre la  
gestió local de la diversitat

Col·lecció **Estudis**



# **Polítiques de ciutadania**

Discurs públic sobre la  
gestió local de la diversitat



# Polítiques de ciutadania

Discurs públic sobre la  
gestió local de la diversitat

---

Col·lecció\_ **Estudis**

---

Sèrie\_Igualtat i Ciutadania, 5



**Diputació  
Barcelona**

**Autor**

Ricard Zapata-Barrero

Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració (GRITIM)

Departament de Ciències Polítiques i Socials

Universitat Pompeu Fabra

<http://www.upf.edu/gritim>

**Col·laborador**

Carlos García Oquillas

© Diputació de Barcelona

Juny de 2009

Producció: Direcció de Comunicació  
de la Diputació de Barcelona

Composició: Addenda

Impressió: Imprenta RGM, SA

ISBN: 978-84-9803-330-4

Dipòsit legal: BI-1618-09

*Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau*  
A. TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835





# Sumari

Presentació .....	11
Introducció .....	13
<b>Justificacions. Raons d'un nou discurs públic .....</b>	<b>17</b>
1. Definició conceptual de la situació actual: procés de canvi i identificació de les zones de conflicte (conflictes dèbils / conflictes forts) .....	17
2. Situació actual. Trajectòria històrica i enfocament dels Serveis socials i dels Serveis personals: de l'assistencialisme i la participació a l'autonomia i la ciutadania .....	20
<b>Proposta. Ciutadania i Administració local en un context de creixent diversitat: el «bon ciutadà» .....</b>	<b>25</b>
1. Discurs europeu i discurs local de la ciutadania .....	25
2. Tradicions de la ciutadania. La ciutadania liberal, la ciutadania comunitarista i l'autonomia de la ciutadania republicana .....	28
3. Tradició republicana. Del «bon govern» al «bon ciutadà»: la ciutadania autònoma, activa i implicada en els processos de canvi .....	31
<b>Aplicació. Nova cultura pública: polítiques basades en les capacitats del «bon ciutadà», polítiques proactives .....</b>	<b>35</b>
1. Tipologia de polítiques: polítiques preventives, reactives, proactives / polítiques de dependència i polítiques de ciutadania .....	35
2. Les polítiques proactives per ser un «bon ciutadà»: nova cultura pública .....	38

## 10 | Polítiques de ciutadania

3. Definició de polítiques de gestió de conflictes forts: polítiques proactives (principi d'igualtat d'avantatge i principi d'imparcialitat) .....	43
<b>Conclusions</b> .....	51
<b>Apèndix. De l'enfocament de les necessitats a l'enfocament de les capacitats: reflexions sobre un nou paradigma per a les polítiques públiques</b> .....	53
<b>Referències bibliogràfiques</b> .....	65

## Presentació

Les polítiques de ciutadania ens ofereixen un enfocament de les capacitats que ens permet treballar per uns ciutadans i unes ciutadanes cívics, responsables i compromesos amb l'esfera pública. Van més enllà del desenvolupament assistencialista que vam haver d'aplicar durant els primers anys de democràcia a casa nostra.

Ara el context és un altre i creiem que hem de donar autonomia a les persones per tal que puguin desenvolupar-se com a ciutadans i ciutadanes de ple dret. Aquesta és l'aposta de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona. Una aposta que fem en un moment en què els efectes derivats de la incorporació de la dona al mercat laboral, els nous models de família, la globalització o la revolució tecnològica, però sobretot l'arribada de persones d'altres indrets, configuren una societat diversa, plural i caracteritzada pel canvi social.

Per tant, sorgeixen noves demandes i necessitats de la ciutadania, com ara els drets de les persones homosexuals, la igualtat real i en tots els àmbits entre dones i homes, el dret de vot de les persones immigrades o les dificultats d'emancipació del jovent, entre d'altres.

Així doncs, es posa de manifest la necessitat de proveir les administracions públiques d'un discurs polític que doni resposta a aquestes demandes socials. I aquest discurs és el que trobareu en aquest llibre, el de les polítiques de ciutadania.

**Imma Moraleda**

Presidenta delegada de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania  
Diputació de Barcelona



# Introducció

## **Polítiques de ciutadania: igualtat, autonomia i diversitat**

Cada vegada més, les administracions públiques locals treballen en un escenari en el qual han de fer front a nous tipus de conflictes lligats a la diversitat i la igualtat que no formaven part de la realitat dels anys vuitanta i noranta del segle passat. Aquests nous elements provoquen moltes incerteses, atès que els nostres criteris de gestió de conflictes, els nostres marcs de referència per dissenyar polítiques, no acaben de funcionar. Aquest nou escenari generalment té una dimensió global, però els seus primers efectes són locals.

Per a les administracions públiques locals, cada vegada es fa més evident la necessitat d'innovar les orientacions i els criteris de referència que defineixen les seves polítiques i, en especial, assumir la diagnosi que la majoria d'aquests nous processos de canvi estan lligats a l'increment de la diversitat. Sense voler ser exhaustius, sinó il·lustratius, podem destacar els conflictes següents, que si bé tenen un abastament global o territorial més ampli que el municipi, afecten directament o indirectament la gestió política municipal, i, per tant, formen part de l'agenda dels ajuntaments: les guerres i els conflictes armats relacionats amb la religió, les guerres «ocultes» i les seves víctimes (població civil, dones, infants), les diferents formes d'expressió de violència (escolar, de gènere, a la gent gran, esportiva, cultural i ètnica, religiosa, mediambiental, del terrorisme en nom de la nacionalitat, de la religió, etc.), la joventut (relacions entre joves, formació de grups o tribus urbanes, sexualitat, gestió de l'oci nocturn, etc.), els desequilibris mundials (pobresa, emigració, comerç *injust*, pobles sense estat, explotació i prostitució d'infants i adolescents, de dones amb noves pautes de vulnerabilitat, com ara el seu origen immigrant, etc.), les desigualtats socials (noves formes d'exclusió i de marginació a causa de discriminacions i raons que no depenen de la voluntat de la persona, com ara culturals, religioses, relacionades amb el color de la pell,

el sexe, etc.), el treball infantil, l'atur, l'incivisme urbà, la desobediència civil, el moviment ocupa i altres moviments antisistema.

Aquestes noves formes de conflicte presenten en últim terme el vincle entre diversitat i igualtat com a principal marc d'expressió i d'autonomia de la persona, com a nucli d'argumentació. Avui en dia la innovació política i administrativa ha d'assumir que les respostes als nous reptes estan directament vinculades al disseny de polítiques de transformació social (que definirem més tard com a *polítiques proactives*). Es constata que les pautes i els criteris que han orientat les polítiques, eminentment basades en l'assistència i la dependència de les persones de les administracions públiques, no aconsegueixen donar una resposta adequada. Així doncs, cal revisar els enfocaments existents.

Aquesta preocupació inicial ha portat a la necessitat de definir un *nou discurs públic* de les polítiques públiques que vagi més enllà del criteri de les necessitats, de l'assistencialisme i les polítiques reactives i de la concepció de la persona com a pacient.

Quan es parla de *discurs*, es fa referència al conjunt d'arguments amb una doble funció: serveixen per donar sentit a les accions estratègiques seguides per un govern i una administració i, al mateix temps, constitueixen unes bases informatives de com serà la societat del futur. Aquest *discurs* és públic, en tant que està connectat amb la gestió de l'interès públic i en el sentit que vol tenir uns efectes pràctics sobre la manera com es conceptua la tasca política pública.

Així doncs, qualsevol *discurs públic* conforma la percepció institucional i constitueix el principal marc de referència per dissenyar plans d'accions estratègiques i fonamentar les polítiques que s'implementin en el context local. En aquest sentit, un canvi de discurs implica un canvi d'objectius i una redefinició dels públics objectiu. Així, es proposa un discurs basat en una concepció de ciutadania vinculada a noves formes d'entendre la igualtat en un context de creixent diversitat.

Compartint aquesta diagnosi inicial, les administracions locals topen amb moltes dificultats conceptuals en un nou context en què la diversitat esdevé la norma i no l'excepció. Els debats se centren en la mateixa definició dels conflictes que cal resoldre, especialment per poder abastar conceptualment les noves formes d'expressió de la diversitat (o les velles formes, però amb efectes nous a causa del nou context històric).

En aquest marc, ens remetem a A. Tocqueville, el qual definia la seva tasca en ple segle XIX afirmant que: «Un món nou requereix una ciència política nova» (*Il faut une science*

*politique nouvelle à un monde tout nouveau*). Quan una etapa històrica té com a eix de debat reflexions conceptuals –conceptes vells que no acaben de servir per a noves realitats; noves realitats que no acaben de ser abastades conceptualment–, ens trobem en un període de canvi profund. És un fet que hi ha un problema de pràctica, un problema de referència, perquè tenim dificultat per anomenar el que veiem i el que volem entorn de l'increment de la diversitat. Avui dia, ens trobem amb moltes dificultats pel fet que cal un nou discurs polític públic per a un nou món. A partir del segle actual, cada vegada s'accepta més que les coses estan canviant en tots els àmbits, però especialment en la nostra cultura social i política, i també les nostres percepcions entorn de la relació entre ciutadania/societat/política. Ens trobem en un procés irreversible d'increment de la diversitat. Per tant, manca treballar conceptualment moltes dimensions per tal d'acomodar-nos a les exigències de la realitat.

Les dificultats conceptuals que hi ha a l'hora de parlar d'aquests temes sorgeixen precisament perquè calen nous camps de referència per dissenyar polítiques. Aquestes confusions conceptuals es deuen fonamentalment a la dificultat d'identificar i de definir els nous conflictes lligats a la diversitat i la igualtat. Sovint, en els debats i en els discursos es barregen descripcions, explicacions i desideratums. Aquesta confusió discursiva és un indicador que ens trobem en els inicis de processos de canvi profunds.

En aquest context, aquest document pretén ser una eina de treball que proporcioni arguments i conceptes que ajudin a orientar les discussions que tenen lloc a les administracions locals entorn de les polítiques que es fan, on s'ubiquen els serveis administratius i els conflictes que gestionen. La voluntat és fer una primera proposta que serveixi de base per iniciar el debat entorn d'una sèrie de constatacions i de preguntes.

Aquest document vol ser el punt de partida d'un procés que haurà de continuar en els propers anys mitjançant debats, seminaris i grups de discussió en ajuntaments; implicant personal tècnic administratiu, regidories i polítics, actors socials, culturals i econòmics. No es presenta com un document tancat, sinó obert, com a primera font d'inspiració, que ofereix tres grans blocs de reflexió: en el primer es justifiquen les raons d'aquest nou discurs públic centrat en la igualtat, l'autonomia i la diversitat; el segon proposa un model de ciutadania i administració local en un context de creixent diversitat, i finalment, el tercer bloc és l'aplicació d'aquesta nova cultura pública basada en el *bon ciutadà* i les polítiques proactives del *bon govern*.





## Justificacions. Raons d'un nou discurs públic

Aquesta primera part se centra en les justificacions d'un nou discurs públic i tracta d'identificar els elements que conformen el nou context d'interpretació en el moment de dissenyar polítiques. Destaquen els principals arguments basats en una reflexió de la relació triàdica entre la igualtat, l'autonomia i la diversitat. Aquestes justificacions tenen procedències diverses: des de les estrictament contextuals, i la necessitat de definir les zones de conflicte (apartat 1), fins a justificacions relacionades amb la trajectòria històrica i l'enfocament de les polítiques locals de Serveis socials i d'atenció a les persones (Serveis personals o Serveis a les persones) orientades per l'assistencialisme i la promoció de la participació (apartat 2).

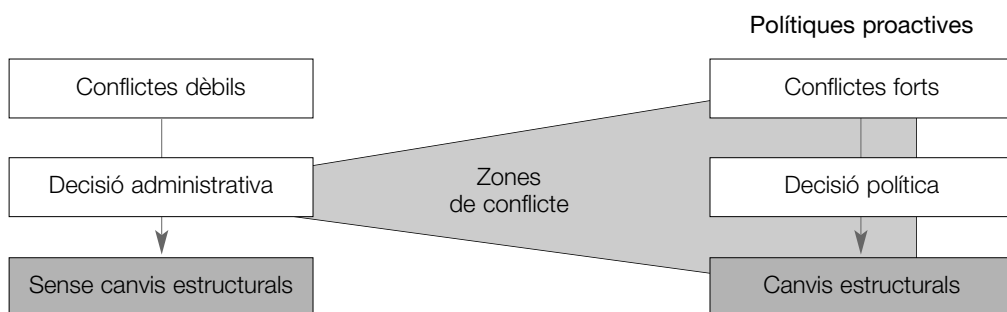
### **1. Definició conceptual de la situació actual: procés de canvi i identificació de les zones de conflicte (conflictes dèbils / conflictes forts)**

Les societats es defineixen per estar en un canvi permanent. Una societat sense pautes de transformació constants deixa de ser simplement societat. La gestió d'aquests canvis també forma part dels objectius de les polítiques públiques (de la distribució i redistribució de béns públics) (Subirats, J., dir., 2005; Subirats, J., i R. Gomà, 2001; Gomà, R., i J. Subirats, coord., 1998). Quan aquests canvis ja no solament afecten els criteris de distribució de béns, sinó que interroguen el mateix marc estructural institucional on s'ubiquen, les polítiques públiques requereixen una reflexió profunda sobre el seu sentit i els seus contextos d'implementació. Aquesta reflexió té com a objectiu últim acomodar les estructures institucionals a les noves formes d'expressió de conflictes.

Els canvis tenen una forma d'expressió concreta: mitjançant els conflictes. Des dels paràmetres tradicionals de les polítiques públiques es tendeix a percebre els conflictes com quelcom negatiu que s'ha de reduir i evitar. El context d'interpretació que es proposa aquí consisteix a percebre els conflictes com una oportunitat. El conflicte no és quelcom negatiu, sinó que és part consubstancial de la societat. A nivell individual, sense conflictes un ciutadà no tindria l'experiència per madurar; superar conflictes forma part del procés de maduració. En la mateixa línia, i vist sociològicament, els conflictes a la societat s'han de considerar com a elements de socialització. Des d'aquest punt de vista, el procés de canvi que vivim avui en dia forma part d'un procés de socialització generalitzat, des de l'àmbit individual i íntim fins a l'àmbit social, polític, administratiu, cultural, econòmic, etc. Les polítiques públiques tenen la responsabilitat d'incidir en aquest procés de socialització, establint-ne les pautes i els criteris, els marcs de referència i les orientacions.

La primera tasca de les polítiques públiques és identificar les *zones de conflicte*. Aquesta fase és important, ja que la nostra definició de conflicte ens proporciona els arguments i els criteris bàsics per dissenyar les polítiques. Si bé és cert que a la societat sempre hi ha conflictes, avui en dia vivim uns conflictes emergents que requereixen respostes més reflexives, ja que tenen uns efectes estructurals que incideixen en l'organització de la societat actual. Moltes desorientacions en la gestió de certs conflictes emergents són degudes al fet que som conscients que estem dissenyant la societat del futur.

Així doncs, a l'hora de reflexionar sobre les polítiques públiques és important diferenciar entre dos tipus de conflictes: els *conflictes dèbils* i els *conflictes forts*. Tots dos formen part de l'expressió del procés de canvi, però tenen uns efectes estructurals diferents (Zapata-Barrero, R., 2004a; 119-122). Ho representem així:



Els *conflictes dèbils* són aquells que se solen solucionar diàriament en la política pública, sense que calgui prendre una decisió política nova ni fer una reflexió d'innovació po-

lítica. L'Administració disposa dels instruments per superar-los sense que aquesta gestió tingui efectes de canvis estructurals. Per contra, els *conflictes forts* són aquells que tenen un efecte estructural, ja que requereixen innovació política. No es poden gestionar estrictament amb els recursos disponibles, sinó que impliquen decisions polítiques. *L'època de canvi que vivim es caracteritza per l'increment cada vegada més pronunciat de conflictes forts.* Això significa fonamentalment que *no som davant d'un procés de transformació de les estructures existents, sinó que són les mateixes estructures les que són objecte de transformació.*

Aquests canvis es produeixen a totes les esferes de la societat i a tots els nivells. A nivell individual, es tracta de canvis de percepcions sobre tot el que veiem i escoltem en el nostre entorn a través dels mitjans de comunicació, les nostres converses en família, amb amics i coneguts... Fins i tot descobrim i reconeixem nous pensaments i sensacions davant de noves realitats. Les dificultats d'interpretació que tenim davant de les noves formes d'expressió de conflictes són causades per la manca de criteris i instruments conceptuals per poder-los avaluar. La incertesa individual també és social. A nivell col·lectiu, es tracta dels canvis que provoquen els nous processos des d'un punt de vista organitzatiu, d'organigrama d'administracions, de presa de decisions, en pràcticament tots els sectors de la societat (socials, polítics, culturals, econòmics). Totes aquestes modificacions formen part d'aquest procés més ampli de transformació social i política.

Per tant, cal iniciar una etapa d'innovació, de reflexió conceptual, no tant sobre polítiques concretes, sinó sobre instruments, enfocaments, perspectives, criteris i *eines analítiques* que ens ajudin a gestionar aquests nous processos.

La tendència general és que els processos de canvi *forts* en què ens trobem tenen la diversitat i la igualtat com a marc de referència i l'autonomia de la persona (entesa com a *llibertat conscient*) com a principal unitat de reflexió. L'argument és que la dificultat d'adequar la nova diversitat a les pautes tradicionals d'igualtat afecta directament l'autonomia de la persona. Aquesta situació és la principal font generadora de conflictes forts.

El terme sociològic de *diversitat* significa políticament «pluralisme». En aquesta primera dècada del segle XXI hem passat de la qüestió del *pluralisme dèbil* (dins d'un únic marc de referència cultural) a la qüestió del pluralisme de marcs de referència culturals. Això significa que, si bé el tema del *pluralisme dèbil* va ser el gran assumpte que calia resoldre durant el segle XX (entenen el conflicte en termes de l'existència de diferents concepcions del món, però compartint una mateixa base de referència cultural, com a pluralisme de valors), avui en dia el gran tema que cal resoldre són els conflictes forts que deriven de

l'existència del *pluralisme fort*, entès com a *pluralisme de marcs de referència*, de tradicions i identitats diferents (Zapata-Barrero, R., 2007). Per tant, la pregunta de la nostra època ja no és tant com s'ha de gestionar la diversitat de valors amb el principi democràtic d'igualtat, sinó com s'ha de gestionar el vincle entre igualtat i noves formes d'expressió de la diversitat cultural. Dins d'aquest nou repte, és important adequar l'Administració pública en general, i les seves polítiques locals en particular, a aquest nou escenari històric.

Des del punt de vista de la història de les nostres polítiques públiques locals, ens trobem en un procés de canvi similar al que va tenir lloc durant la transició. Per tant, la línia de reflexió que es proposa s'emmarca dins d'aquest procés de redefinició institucional i conceptual.

En aquest procés general, les administracions locals són les que requereixen un canvi més urgent, ja que són les que han de donar una resposta més immediata a les expressions concretes dels conflictes. Les ciutats veuen com varia el seu paisatge urbà (físic i humà) i les tipologies de conflictes a causa de la diversitat creixent, però no disposen d'instruments adequats per poder donar una resposta reflexiva i ràpida.

A més, som també davant d'un canvi generacional important: els Serveis socials i els Serveis personals van ser la resposta a les expectatives d'una generació que es va formar sota el franquisme. La nova generació va establir les seves expectatives en un procés de socialització diferent, en què la ciutadania no solament tenia un sentit descriptiu, sinó reivindicatiu i de formació contínua. És cert que davant de les grans transformacions socials i polítiques és responsabilitat de les administracions públiques buscar i adequar els seus instruments de gestió local per donar millor servei als seus ciutadans (com a habitants de la ciutat). Cal situar el context d'aquest document en la lògica d'acció dels Serveis socials i Serveis personals iniciada en plena transició el 1979 (apartat 2, p. 20) i també en l'enfocament de la ciutadania com a recurs conceptual que s'aplica en diversos àmbits polítics i administratius, en els quals s'intenta canalitzar i proporcionar una dimensió pràctica a les reflexions teòriques entorn del vincle entre diversitat, igualtat i autonomia (vegeu el primer capítol, p. 17).

## **2. Situació actual. Trajectòria històrica i enfocament dels Serveis socials i dels Serveis personals: de l'assistencialisme i la participació a l'autonomia i la ciutadania**

La creació dels Serveis socials i dels Serveis personals en la política municipal va ser la resposta de la transició a l'absència de polítiques de benestar a les ciutats (Plana, J. i R.

Gomà, 1997). Per primera vegada es creava una sensibilitat dels governs locals cap a béns col·lectius, promoguda fonamentalment per persones ja conscienciades durant la darrera etapa del franquisme. La seva aparició també es va justificar per la necessitat d'adaptar els serveis a nous problemes, demandes i necessitats a causa d'una societat en canvi i d'un reconeixement del pluralisme social (vegeu documents relacionats amb Serveis personals, Ajuntament de Barcelona, 2004; Diputació de Barcelona, 2003; Brugué, Q., 1995; Plana, J., i R. Gomà, 1998; Turégano, C., 2002).

Durant la dècada de 1980, amb l'establiment progressiu de l'estat del benestar a Catalunya, es van desenvolupar en les administracions locals els Serveis socials, que van ocupar-se fonamentalment de les necessitats de les persones i dels col·lectius demandants d'assistència social. Els ajuntaments democràtics van proporcionar-los recursos i els van donar una posició cada vegada més important en l'organigrama municipal. Els Serveis socials es van convertir en el principal instrument d'intervenció dels poders públics sobre una part important de la ciutadania (vegeu-ne un dels últims documents, a Generalitat de Catalunya, 2004).

A la dècada de 1990 van començar a sorgir les àrees de Serveis personals, que suposaven una redefinició dels organigrames de molts ajuntaments. Aquestes noves àrees intentaven integrar totes les polítiques i accions portades a terme pels poders locals, que tenien com a centre la persona. En aquestes àrees s'integraven diferents àmbits d'acció a mesura que s'identificaven zones emergents d'intervenció: gent gran, joventut, dona, participació, cultura, educació, disminuïts, esports, immigració, solidaritat, infància, drets civils, drogodependències, etc.

En aquesta mateixa dècada, el concepte de participació va començar a formar part del llenguatge de la política pública, amb la creació de consells consultius i altres canals de participació, seguint la lògica originària de transmissió directa de les necessitats de les persones i els col·lectius específics. La promoció de la participació era entesa sobretot com a instrument per a les àrees de Serveis socials i Serveis personals. D'acord amb aquesta ubicació i amb els objectius de la participació, l'Administració pública va entendre bàsicament la participació segons el paradigma de l'assistencialisme i de les polítiques de dependència: la persona participava per expressar les seves necessitats i mancances, per comunicar els seus patiments i els seus mals socials. La persona que participava era fonamentalment concebuda com a *pacient*.

Les fronteres mateixes en àmbits d'actuació i en estructura de l'organigrama municipal entre Serveis socials i Serveis personals sempre han estat objecte de debat, però mai

no s'han resolt (Flaquer, M., 1997), segurament a causa de la mateixa filosofia que va orientar la creació dels Serveis personals (Mora, R., i J. Cabezón, 1999).

Construïts sota una perspectiva de Serveis socials, els Serveis personals tenen la lògica d'identificar els conflictes en termes negatius, de necessitats, seguint un discurs públic eminentment assistencialista, expressió de mancances personals i socials, i un enfocament de polítiques de dependència. En aquesta època, les polítiques públiques *de les persones, en lloc de promoure l'autonomia, consolidaven la dependència de les persones amb les administracions.*

Les principals causes de canvi de les dècades de 1980 i 1990 (efectes de la fragmentació social causats per dinàmiques d'exclusió i atur estructural i de llarga durada) van provocar l'emergència de noves necessitats caracteritzades per una triple dimensió: 1) la pluridimensionalitat, ja que implicaven grups socials heterogenis que generaven demandes diferenciades; 2) la manca de mecanismes clars d'actuació des dels estàndards del sistema de benestar i la incapacitat d'adaptar-se i de respondre amb rapidesa, i 3) els efectes directes sobre la vida quotidiana i les xarxes primàries de les persones (Plana, J., i R. Gomà, 1997; 7-8).

Aquests processos de canvi de les dues darreres dècades van afavorir la recuperació del concepte de comunitat i la seva integració en molts programes de treball. La *comunitat* va ser entesa com «un grup social format per individus relacionats entre ells per vincles de diferents tipus dels quals sorgeix un sentiment de pertinença a un grup, i per tant uns certs valors compartits, tant dins el grup com en el marc territorial que habita» (Plana, J., i R. Gomà, 1997; 8).

En aquest marc també van sorgir propostes de polítiques afirmatives que miraven de ser l'alternativa a les polítiques integrals, especialment en sectors específics que buscaven un tractament independent i reclamaven sortir del paradigma de la necessitat i de l'assistencialisme, com és el cas de les polítiques de joventut (Casanovas, J., J. Coll i P. Montes, 2002).

El discurs administratiu que va orientar aquests canvis estava lligat al concepte de modernització organitzativa, definit amb dos objectius bàsics: l'eficiència i la qualitat (Serra, A., 1994). Avui en dia la modernització implica canvis estructurals i d'orientació, redefinició institucional i conceptual.

Aquest document vol ser un element de reflexió per tal d'iniciar una nova etapa de característiques similars a la que va suposar l'aposta per un model de Serveis personals:

*proposar un nou model conceptual de gestió pública local davant dels nous conflictes emergents per orientar la pràctica de les àrees d'acció i els programes que duen a terme.*

Una de les característiques diferenciadores d'aquest nou discurs públic és el reconeixement que pràcticament la majoria dels nous conflictes estan lligats a la diversitat.

La *diversitat* no es converteix en el problema que cal resoldre, sinó en la nova oportunitat que cal gestionar. Per tant, les polítiques públiques i els serveis han de reorientar-se; però la manera d'adaptar-se és important, ja que implica canvis de concepcions, valors, criteris i enfocaments.

La recuperació del concepte de comunitat que va caracteritzar l'orientació de la majoria dels programes dels Serveis personals es pot convertir ara en nou element d'exclusió davant la nova diversitat. Per aquest motiu, també és necessari que, dins del nou concepte de comunitat i del requisit de desenvolupar un sentiment de pertinença, es faci dins d'una base de l'heterogeneïtat i el reconeixement de la pluralitat a fi d'evitar que la noció mateixa de comunitat es converteixi en argument que alimenti discursos populistes i conservadors (Zapata-Barrero, R., 2004a).

L'objectiu bàsic és completar el que s'ha fet fins ara en el marc dels Serveis personals, incidint en el fet que les administracions influeixen en les percepcions de les persones i configuren i legitimen les seves interpretacions i accions davant dels processos de canvi i la seva forma d'expressió en forma de conflictes. Això implica un canvi d'enfocament del que és important per a les persones.

L'enfocament de les necessitats orienta tipus de polítiques que perceben en darrera instància les persones com a pacients; d'aquí les polítiques assistencialistes que els acompanyen. L'enfocament que es proposarà, basat en la noció de *bon ciutadà* i en les polítiques proactives, és a la base de polítiques que veuen les persones com a agents actius i gestors de nous canvis (vegeu el segon i tercer capítol).

Com a pacients, l'objectiu de les polítiques assistencials és cobrir les necessitats de les persones i/o preservar els seus nivells de vida, definint el *benestar* en termes de recursos i béns materials. Com a ciutadans, l'objectiu de les polítiques de ciutadania és percebre les persones com a agents racionals, que tenen judicis i valors per desenvolupar les seves capacitats amb autonomia.

Aquest nou enfocament s'insereix dins del marc de referència dels Serveis personals, concebuts com a patrimoni de la nostra Administració local, i cabal polític que s'ha de tenir en compte davant de qualsevol iniciativa innovadora. *L'argument principal és que*

*els Serveis personals o els Serveis a les persones han complert la seva funció durant vint-i-sis anys (1979-2005), i que ara cal anar més enllà, amb l'obertura de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania.*

*L'enfocament de ciutadania* conserva la filosofia dels Serveis personals i dóna una dimensió que correspon més a la realitat: Àrea d'Igualtat i Ciutadania. Davant de les quatre grans dimensions dels Serveis personals –visió àmplia de política social, desenvolupament personal, proximitat al territori i canals de participació (Vintró, E., 1999)–, el nou enfocament vol aprofundir més en el desenvolupament personal, el que ha estat clarament menys consolidat. També mira d'aprofundir en les dues dimensions que han articulat els Serveis personals: la transversalitat i la coordinació, però introduint-hi la noció de *bon ciutadà* com a eix vertebrador (vegeu el segon capítol).



## Proposta. Ciutadania i Administració local en un context de creixent diversitat: el «bon ciutadà»

Després de les «Justificacions», ara és el moment de tractar la «Proposta» de reflexió basada en el concepte de ciutadania. En primer lloc, es destaca que la relació entre la ciutadania i l'Administració local en un context de creixent diversitat obliga a definir correctament un nou discurs de ciutadania en un marc discursiu europeu (apartat 1). Després, es repassen les tres tradicions de la ciutadania moderna (la liberal, la comunitarista i la republicana) i es destaca que són els eixos definidors de la ciutadania republicana els que més caracteritzen el nou discurs de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania (apartat 2). Una vegada es disposa dels elements bàsics, es defensa un discurs del *bon ciutadà* davant del discurs del *bon govern* (apartat 3), caracteritzat per la promoció de la seva autonomia, el seu vessant actiu i pràctic, i el seu compromís amb els processos de canvi existents (i, per extensió, amb la recerca de solucions a les seves formes d'expressió conflictives).

### 1. Discurs europeu i discurs local de la ciutadania

La nova orientació no és pròpiament un discurs de ciutadania, sinó un nou discurs dins del discurs de ciutadania existent, com un nou enfocament de gestió política local. Quin és aquest nou discurs? Fins ara, els serveis locals han definit, mitjançant la seva estructura organitzativa i les seves polítiques, dues concepcions de la ciutadania: una concepció assistencial de la ciutadania i una altra concepció participativa entesa com a transmissió de necessitats.

L'argument d'aquest document és que falta una tercera dimensió: la part del ciutadà autònom. Aquest nou discurs no pretén mostrar-se com a competidor, sinó com a complementari dins de la xarxa discursiva a l'entorn de la ciutadania.

Aquest nou discurs té un triple objectiu innovador:

- Conceptual: desenvolupar un element del discurs de la ciutadania desatès dins del sistema de legitimació de les polítiques locals.
- Pràctic: construir un nou marc de referència per orientar noves maneres de gestionar processos de canvi i conflictes *forts* en l'àmbit local.
- Administratiu: articular dins del mateix enfocament els serveis dispersos dins d'organigrames locals. Es tractaria d'unir i connectar dins d'un marc d'acció comú el de les polítiques de ciutadania i el d'igualtat.

La lògica del discurs és que, davant de les noves formes d'expressió de conflictes causats bàsicament per l'increment de la diversitat, el ciutadà necessita instruments per poder donar respostes ràpides i reflexives, amb criteris i amb autonomia. El ciutadà necessita no només una educació en valors, com apunta la proposta del Ministeri d'Educació i Ciència (2005), sinó que les institucions públiques donin respostes a les preguntes que plantegen aquests processos de canvi, com ara propiciant un entorn ciutadà que el capaciti per acomodar-se als nous contextos d'increment de la diversitat i l'ajudi a desenvolupar un sistema de valors i unes aptituds pròpies per gestionar els efectes quotidians que tenen aquests conflictes.

Per orientar les polítiques locals, l'enfocament de la ciutadania implica d'entrada dos esforços conceptuals: d'una banda, recuperar el sentit urbà de ciutadania, lligat al criteri de la residència (empadronament) davant del monopoli que té l'Estat del concepte lligat a la nacionalitat (en definitiva, afecta les relacions de poder entre municipi i Estat en el seu fonament legitimador més profund); de l'altra, recuperar una noció de ciutadania lligada més a la tradició republicana, sintetitzable en l'argument «un no neix ciutadà, sinó que se'n fa».

Les dificultats conceptuals que tenen els governs locals per defensar un concepte de ciutadania separat de l'Estat són molt semblants a les que té la Unió Europea per definir el seu concepte de ciutadania. Tant els governs locals com la Unió Europea comparteixen la pressió que ha exercit el monopoli conceptual de l'Estat de la ciutadania, que l'utilitza com a instrument per consolidar el seu poder i la seva hegemonia discursiva.<sup>1</sup>

És l'Estat qui estableix les normes d'accés (codi de nacionalitat) i utilitza la ciutadania no solament com a criteri de distribució de béns, sinó que considera la mateixa ciutadania

---

1. Vegeu el monogràfic especial sobre immigració de la revista *Àmbits de Política i Societat* (2001). També el número especial sobre ciutadania europea i immigració de la *Revista d'Afers Internacionals* (Cidob, 2001) i el monogràfic sobre ciutadania i immigració de la *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (2003).

com un bé distributiu més. La ciutadania té la característica de ser un *bé primari*, en tant que és un bé imprescindible per poder gaudir i tenir ple dret als altres béns que es distribueixen (Zapata-Barrero, R., 2002).

Aquesta proposta de discussió s'insereix en el marc de l'Any Europeu de la Ciutadania (2005) a través de l'educació i de la proposta de l'assignatura sobre Educació per a la ciutadania del Ministeri d'Educació i Ciència.<sup>2</sup> Una de les constants dels documents oficials i els debats que ha generat és la pràctica unanimitat de definir la *ciutadania* en un sentit ampli, molt més vinculat al sentit urbà que estatal, és a dir, la ciutadania com a habitant de la ciutat, independentment dels seus vincles amb l'Estat. Aquest fet implica una definició de ciutadania no vinculada a la nacionalitat.<sup>3</sup>

Més enllà de la definició de ciutadania a través dels drets i del naixement, hi ha tota una tradició que es vol recuperar, la que entén la ciutadania com una constant formació i que s'adquireix per educació. Aquest argument té dues implicacions immediates: en primer lloc, totes les definicions de ciutadà que tenen directament o indirectament el naixement com a criteri (*ius soli / ius sanguinis*) deixen d'estar a la base del discurs públic de ciutadania que es vol proposar; en segon lloc, es parteix de la premissa que la ciutadania és un procés continu de construcció a través de les interaccions amb els altres, i el seu entorn social, polític, cultural i econòmic: la ciutadania és una pràctica, una acció, una manera de resoldre problemes que afecten la societat.

Aquests elements formatius, de desenvolupament d'habilitats i de capacitats, de definició de competències individuals, és també l'orientació que guia el pla docent europeu –l'anomenat Pla Bolonya–<sup>4</sup> que constitueix, de fet, una nova cultura i una nova manera d'enfocar la docència universitària, basada en les competències i capacitats de l'alumne. Totes incideixen a potenciar l'element actiu de la persona que, segons les seves propietats específiques, ha de desenvolupar les capacitats amb autonomia.

Aquesta nova lògica, que penetra des de la Unió Europea amb l'objectiu de crear un espai europeu comú en l'àmbit de l'ensenyament superior, té efectes directes sobre la manera d'entendre la ciutadania, i té com a rerefons la divisa de la Unió Europea –«Unida en la diversitat» (article 1.8 de la Constitució Europea)– i el respecte per les diferents for-

---

2. <http://www.educacionciudadania.mec.es/>

3. Vegeu, per exemple, el glossari *Educación para la ciudadanía democrática* preparat pel Consell d'Europa, de K. O'Shea i altres autors.

4. <http://www.aqucatalunya.org/uploads/publicacions/arxiu%20pdf/MGintegracioeuropea-cat.pdf>

mes d'expressió individual de la diversitat. Per tant, té el vincle entre diversitat i ciutadania com a principal font d'inspiració.

Si s'adapten els objectius del Document d'orientació en el marc de l'Any Europeu de la Ciutadania per mitjà de l'Educació 2005 (Consell d'Europa, 2004) al marc local, aquesta proposta persegueix quatre objectius bàsics:

1. Conscienciar la població dels canvis socials que estem vivint, tots relacionats amb l'increment de la diversitat i la necessitat del respecte dels drets humans, afavorint la cohesió i l'acomodament de tots els residents.
2. Reforçar el compromís dels municipis en la gestió dels serveis de ciutadania i en l'establiment d'una estructura organitzativa duradora.
3. Fer que els municipis promoguin estructures, instruments i recursos que permetin reflexionar sobre el desenvolupament i foment de la ciutadania com a eina per resoldre conflictes relacionats amb els processos de canvi causats per l'increment de la diversitat.
4. Estimular iniciatives socials que permetin compartir coneixements i accedir a exemples de bones pràctiques.

## **2. Tradicions de la ciutadania. La ciutadania liberal, la ciutadania comunitarista i l'autonomia de la ciutadania republicana**

La concepció moderna de ciutadania combina tres tradicions històriques. Els arguments de cadascuna són utilitzats per definir una concepció determinada i legitimar polítiques públiques: la tradició liberal, la tradició comunitarista i la tradició republicana.

De manera esquemàtica, les tres tradicions es poden descriure seguint sis dimensions bàsiques: pilar bàsic, contingut, definició, dimensions, premissa i capacitat racional de ciutadania.

La *tradició liberal* se centra particularment en l'element estatal i en els drets com a vehicles que permeten que la persona tingui una posició davant l'Estat. Per a un liberal, el ciutadà es defineix com un conjunt de drets (civils, polítics, socials), i la ciutadania, com una posició, un estatus. La *tradició comunitarista* es fixa més en l'element de la nacionalitat i de la cultura, i en la identitat política diferenciada que implica ser ciutadà. Per a aquests, el ciutadà es defineix com un sentiment de pertinença a una comunitat nacional i política, gràcies a la qual es crea lleialtat. La tercera tradició, la *tradició republicana*, introdueix l'element voluntarista de la ciutadania. Per als seus defensors, el ciutadà, més que un conjunt de drets

	Liberalisme	Comunitarisme	Republicanisme
Pilar bàsic	Estat	Nacionalitat	Esfera pública
Contingut	Drets	Identitat política	Deures (civisme)
Definició	Posició i estatus	Sentiment de pertinença a una comunitat	Acció, pràctica, autonomia i responsabilitat
Dimensions	Dimensió passiva	Dimensió passiva	Dimensió activa
Premissa	Hom neix ciutadà	Hom neix ciutadà	El ciutadà es fa
Capacitat racional de ciutadania	Ús instrumental de la capacitat racional	Ús finalista de la capacitat racional. Finalitats relacionades amb la identitat (tradicció comunitarista) o bé amb el desenvolupament de la vida social (tradicció republicana)	

(tradicció liberal), més que una identitat comunitària (tradicció comunitarista), és una pràctica delimitada per l'esfera pública que implica obligacions, deures i responsabilitats, sintetitzables sota la noció de civisme o pràctica cívica. Aquesta actitud cívica s'ha de percebre d'entrada com una *restricció voluntària*. La dificultat consisteix en el fet que perquè es manifesti aquesta actitud cívica la restricció ha de ser concebuda per la persona com a voluntària i no forçada. Aquí entren en joc els conceptes clau per entendre aquesta concepció republicana de la ciutadania: els conceptes de responsabilitat i autonomia.

La ciutadania republicana no és una posició (estatus), sinó que té un vessant pràctic. És un comportament i una actitud. Tracta l'actitud cívica com una condició per satisfer l'autonomia personal. Aquesta connexió entre actitud cívica i autonomia és fonamental.

L'*autonomia* es pot definir com la *llibertat conscient*. El ciutadà republicà és lliure, però, en ser conscient d'aquesta llibertat i de l'ús que pot fer-ne, esdevé autònom. Com a persona autònoma percep la inacció i la passivitat en el manteniment de la seva comunitat no tant com a no-ciutadà sinó més aviat com a anticitudà.

Una de les bases que diferencia la concepció republicana de la ciutadania davant de la concepció liberal i comunitarista és que no essencialitza la noció de ciutadania. Tant per als liberals com per als comunitaristes, un ciutadà neix ciutadà; per a la tradició republicana, *el ciutadà no neix, sinó que es fa*. Per tant, aquí entren dimensions d'educació i formació per a la ciutadania que interessa desenvolupar.

En aquest document es proposa situar-nos dins de la tradició republicana, en tant que es comparteixen les seves bases; i a partir d'aquesta, es tracta de construir un enfocament propi tenint en compte el context de creixent diversitat.

Per tant, el coneixement del nostre entorn de les diferents formes d'expressió de conflictes i el seu vincle amb els processos de canvi que vivim en aquesta primera dècada del segle XXI constitueixen els primers passos per formar la ciutadania. El coneixement previ genera accions com a primers efectes. En aquest sentit, les polítiques tenen una funció cognitiva fonamental des del moment que modelen maneres d'interpretar els conflictes i donen les primeres pautes de comportament mitjançant principis reguladors i valors orientatius.

Dins de les tradicions de la ciutadania, la que ofereix un terreny per produir arguments seguint l'enfocament local de la ciutadania és la tradició republicana. Aquesta tradició no és tan dependent de l'element de l'Estat (tradició liberal) ni d'una noció de nacionalitat (tradició comunitarista) per definir l'àmbit d'acció de la ciutadania. La ciutadania es defineix a partir de la pràctica a l'esfera pública, no de l'Estat ni d'una idea tancada de comunitat nacional.

De la tradició republicana ens interessen almenys tres dimensions bàsiques: 1) la importància que atorga a la voluntat en la definició activa de la ciutadania, que contrastarem amb la definició passiva de la ciutadania; 2) la seva argumentació entorn de la noció de *bon ciutadà*, que contrastarem amb el debat sobre el *bon govern*, i 3) la importància que atorga a les institucions públiques en la seva tasca pedagògica social, modulant el caràcter de la persona i la delimitació del seu espai cívic d'acció.

Dins d'aquest discurs del *bon ciutadà* es troba una distinció important entre la *ciutadania passiva* (liberal-comunitarista) i la *ciutadania activa* (republicana). Hi ha molts criteris diferenciadors, però tots coincideixen que, per a la dimensió *activa*, el fet de ser ciutadà no és quelcom que es dóna, sinó que és una pràctica que s'aprèn. Per contra, la dimensió passiva incideix en el fet que la ciutadania és una categoria adscritiva, donada sense res a canvi, simplement per naixement o per voluntat estatal. No requereix cap pràctica ni actitud.

En resum, aquests tres enfocaments comparteixen dues dimensions que semblen rellevants per conformar el nou discurs públic per a l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania.

En primer lloc, tots tres comparteixen la premissa que la ciutadania és una posició racional. És a dir, que més enllà de la seva connotació jurídica, com a súbdit de l'Estat, la ciutadania expressa una determinada actitud racional orientada per principis. Aquest reconeixement per part de l'Estat que la persona és racional i que l'exercici d'aquestes propietats pot practicar-se en l'esfera pública és el punt de partida.

És en l'ús d'aquesta racionalitat on poden diferenciar-se les concepcions: la concepció liberal sol potenciar més l'ús instrumental de la raó, és a dir, la capacitat racional i estratègica de mobilitzar recursos estatals per satisfer les pròpies expectatives de vida; mentre

que la tradició comunitarista i republicana s'inclinen més per la racionalitat en finalitat, en tant que està orientada per objectius a l'hora d'exercir la seva capacitat racional: unes finalitats relacionades amb la seva identitat cultural/religiosa/nacional (tradició comunitarista) o bé amb el desenvolupament de la vida col·lectiva i social (tradició republicana).

En segon lloc, les tres tradicions comparteixen la premissa que el principi bàsic de la ciutadania moderna és el de la igualtat. De fet, l'aplicació d'aquest principi és el que caracteritza la ciutadania de moderna. *Una reflexió sobre aquest principi d'igualtat constitueix el punt de partida proposat aquí per iniciar un debat.*

En efecte, els debats actuals comparteixen el diagnòstic de les dificultats a l'hora d'aplicar el principi d'igualtat per gestionar la diversitat. Això és degut fonamentalment al fet que la base informativa sobre la qual es fonamenta la igualtat ha estat enfocada en posicions socials i recursos de la persona, i amb el criteri de la «satisfacció de necessitats». Aquesta concepció de la igualtat és molt instrumental. La base informativa per aplicar el principi de la igualtat en contextos de diversitat parteix de l'argument que no és el mateix posseir béns que tenir l'habilitat de fer ús d'aquests béns. Aquesta habilitat és la que s'engloba sota el nou lema de la «satisfacció de les capacitats». Aquest nou criteri no valora tant les possessions com les capacitats de fer i d'actuar.

### **3. Tradició republicana. Del «bon govern» al «bon ciutadà»: la ciutadania autònoma, activa i implicada en els processos de canvi**

Dins dels debats que relacionen la ciutadania amb les institucions públiques, es tendeix darrerament a accentuar la direcció que va de les institucions a la ciutadania, i no tant del ciutadà a les institucions. Així, per exemple, formen part d'aquesta tendència els termes del debat introduït a Catalunya pel Govern,<sup>5</sup> en què es defineix el *bon govern* com «el conjunt d'activitats tendents –en una societat avançada– a la rendició de comptes, mitjançant l'avaluació de les institucions, tradicions i processos que determinen com s'exerceix el poder, com els ciutadans utilitzen la seva veu participant en l'adopció de les decisions públiques i com aquestes decisions es prenen d'acord amb l'interès general».

---

5. *Informe sobre bon govern i transparència administrativa*. Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya (27 de juliol de 2005).

Tot considerant la importància d'una reflexió sobre el *bon govern* dins de la tradició republicana (la concepció republicana de govern), es considera també rellevant promoure una reflexió sobre la noció de *bon ciutadà* (la concepció republicana de ciutadania).

De manera esquemàtica, seguint la teoria de les institucions de la tradició republicana (Pettit, Ph., 1999; Gargarella, R., 1999):

Les institucions públiques actuen dins del govern: bon govern.

Les institucions són un espai d'acció del ciutadà: bon ciutadà.

La diferència bàsica entre el discurs del *bon govern* i el discurs del *bon ciutadà* és la seva percepció de la funció que tenen les institucions públiques. El discurs del *bon govern* s'interessa per com les institucions públiques actuen dins del govern, per servir les seves polítiques. El discurs del *bon ciutadà* percep que les institucions són un espai d'acció del ciutadà, que modela les seves percepcions i actituds davant de la societat.

La premissa sobre la qual se sosté la teoria del *bon ciutadà* de la tradició republicana és que el ciutadà està orientat per una preocupació constant pels problemes públics (Heater, D., 1990) i les virtuts públiques (Camps, V., 1990; Camps, V., i S. Giner, 1998). Aquest debat podria ser útil per aprofundir els temes de les polítiques de ciutadania aplicades al govern local a través d'una Àrea de Polítiques de Ciutadania.

La lectura contemporània del discurs del *bon ciutadà* ha d'adaptar-se a la nova realitat. D'ací ve que els elements que s'han de potenciar són, com a mínim, tres: en primer lloc, l'autonomia, per poder desenvolupar les seves capacitats com a persona (un bon ciutadà és aquell que «fa/és el que vol fer/ser»); en segon lloc, la seva dimensió activa, que inclou no solament l'actitud cívica i el sentit de compromís amb la societat, sinó també l'esperit crític de la realitat; i, finalment, en tercer lloc, la capacitat d'implicar-se en els processos de canvi i, per tant, d'estar preparat per poder compartir les preguntes de la societat sense reaccionar en contra per mitjà de valors conservadors de la tradició o dels dictats de les seves emocions, especialment quan les dinàmiques de la diversitat provoquen inevitablement una alteració del seu entorn quotidià i de les seves esferes habituals d'activitat individual i social.

Aquesta implicació davant dels processos de canvi suposa igualment que el *bon ciutadà* té una empatia social i no es distancia de la responsabilitat dels conflictes que es produeixen, sinó que pren una actitud militant de coresponsabilitat amb les institucions públiques en la recerca de solucions als nous conflictes, en la definició i el disseny d'estratègies. El *bon ciutadà* fomenta la consciència dels processos de canvis lligats a



la diversitat dins del seu entorn més immediat (la seva família, els seus amics, els seus veïns i companys de treball).<sup>6</sup> La passivitat davant dels nous reptes lligats a l'increment de la diversitat és contrari al bon ciutadà.

L'actitud del *bon ciutadà* és el civisme i la seva confiança en les institucions públiques que regulen l'espai públic. Es pot definir seguint dos principis bàsics: el primer consisteix en la convicció que el ciutadà té el deure *cívic* de ser lleial a les institucions públiques. El segon, que és conseqüència de l'anterior, es podria anomenar *principi de compensació*. Les institucions públiques, com a resposta a aquesta actitud, proporcionen al ciutadà una seguretat i un mínim de benestar i de qualitat de vida.<sup>7</sup>

Aquest benestar i aquesta qualitat de vida no es defineixen per possessions materials ni tenen una traducció utilitarista i econòmica, sinó que es basen en el desenvolupament de les capacitats de la persona.

En el tercer capítol definirem la idea que les polítiques per promoure el *bon ciutadà* són les polítiques proactives.

---

6. Aquesta és la línia que apunta la posició del Comitè Espanyol d'UNICEF davant la proposta de debat del Ministeri d'Educació i Ciència «Una educación de calidad para todos y entre todos» (febrer 2005).

7. Retenim una frase molt aclaridora: «El ciudadano, sujeto de responsabilidades: "El vecino 'sin papeles' que deposita a diario sus basuras en el cubo correspondiente, ¿es menos ciudadano, *buen ciudadano*, que el vecino poseedor de pasaporte que ensucia permanentemente las escaleras?» (citat a UNICEF-Comitè Espanyol, febrer 2005; pàg. 15).



## Aplicació. Nova cultura pública: polítiques basades en les capacitats del «bon ciutadà», polítiques proactives

Després de «justificar» la necessitat de repensar un nou discurs públic (primer capítol) i de «proposar» l'enfocament del *bon ciutadà* per a l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania (segon capítol), és el moment d'oferir elements d'«aplicació»: les polítiques proactives. En primer lloc (apartat 1) se situen les polítiques proactives davant la filosofia tradicional basada en les polítiques reactives i de dependència. Després es defensa l'argument que el discurs del *bon ciutadà* i de les polítiques proactives constitueixen, de fet, les premisses d'una nova cultura pública en l'àmbit local (apartat 2). Finalment, es defineixen els principis i criteris de les polítiques destinades a la gestió dels processos de canvi (les polítiques proactives): la igualtat d'oportunitats (criteri de desavantatge) i la igualtat de tractament (criteri d'imparcialitat) (apartat 3).

### 1. Tipologia de polítiques: polítiques preventives, reactives, proactives / polítiques de dependència i polítiques de ciutadania

En pensar en les polítiques de ciutadania tenint en compte el discurs del *bon ciutadà* que orienta l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania, una de les característiques consisteix a enfocar-les en els resultats esperats (*outcomes*), considerant que són polítiques que gestionen conflictes. En aquest sentit, les polítiques es poden definir tenint en compte la manera com es posicionin davant dels *conflictes forts* generats pels processos de canvi.<sup>8</sup>

8. Recordem que són els que requereixen canvis estructurals a causa de noves formes d'expressió de la diversitat a partir, almenys, de tres criteris: gènere, edat i nacionalitat. Vegeu la diferència entre conflictes dèbils i conflictes forts a l'apartat 1 del primer capítol (p. 17).

Destaquem tres tipus de polítiques segons la posició que adopten davant els conflictes forts:

1. Polítiques preventives: destinades a evitar conflictes.
2. Polítiques reactives: reaccionen negativament davant d'un conflicte. Tenen una concepció negativa del conflicte.
3. Polítiques proactives: intenten desenvolupar les capacitats de les persones per tal que s'acomodin als processos de canvi i gestionin el conflicte amb autonomia com a *bon ciutadà*. Conceben el conflicte com una oportunitat.

Si bé els dos primers tipus de polítiques són les que han caracteritzat les polítiques públiques des de sempre, les *polítiques reactives* són les que es plantegen com a objectiu la desaparició dels conflictes. Així doncs, l'acció estratègica se centra a fer desaparèixer les causes del conflicte. Interpreten que la diversitat n'és la causa, i busquen seguir pautes d'acció que restaurin l'homogeneïtat anterior al conflicte. Les *polítiques preventives* són les que es plantegen com a objectiu estratègic evitar els conflictes sense tenir gaire consciència d'estar davant de conflictes històrics irreversibles amb efectes estructurals inevitables.

Davant dels nous processos de canvi causats per l'increment de la diversitat, tot i considerar que les polítiques preventives i les polítiques reactives poden ser adequades en casos concrets, no poden constituir la filosofia mateixa del nou discurs públic per a l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania. En aquest document es proposa iniciar una reflexió sobre les polítiques proactives, com a principal eix per aplicar polítiques públiques de ciutadania (del *bon ciutadà*).

Així doncs, la definició de *política proactiva* suposa que els conflictes causats per la diversitat (bàsicament segons criteris de gènere, edat i nacionalitat) són inevitables per causes fonamentalment estructurals. Aquesta política cobreix tres dimensions útils per caracteritzar les polítiques de ciutadania.

- Una *política proactiva* és una *política de gestió de canvis socials* (oposada a permanència, immobilitat): pren l'acció que causa els canvis, en lloc de reaccionar negativament davant dels canvis. Una política proactiva identifica els canvis que es produeixen a causa de l'increment i l'orientació de la diversitat i pretén incorporar-los en les estructures institucionals existents.

- *Una política proactiva és una política anticipativa* (oposada a retroactiva): anticipa esdeveniments, actua abans d'una dificultat prevista. Controla una situació fent que alguna cosa es produeixi; és a dir, reacciona abans del fet. Actua per anticipar-se a futurs problemes o canvis. La diferència bàsica amb la política preventiva és que no busca evitar el conflicte, sinó que s'hi anticipa.
- *Una política proactiva és una política activa* (oposada a passiva): pren la iniciativa davant d'un conflicte i n'identifica els efectes i les conseqüències socials, polítiques i estructurals.

Traduït en termes de polítiques de ciutadania, la idea bàsica és que les polítiques preventives i les polítiques reactives de ciutadania acaben essent polítiques de dependència i assistencialistes. En aquest cas, les polítiques de dependència constitueixen els mínims vitals necessaris perquè la persona pugui tenir una vida digna dins la societat de manera *independent*. Però amb aquesta independència no se suposa que es desenvoluparan les capacitats del *bon ciutadà* amb autonomia, sinó que estableix els béns primaris mínims sense els quals la persona no té ni la capacitat d'expressar la ciutadania.

Una vegada adquirida la possibilitat d'expressar la ciutadania es necessiten certes capacitats per poder desenvolupar-les segons la proposta de *bon ciutadà*. Són aquestes capacitats les que les polítiques proactives de ciutadania intenten desenvolupar.

Per tant, les polítiques de ciutadania, com a polítiques proactives, tenen un enfocament del desenvolupament de la persona molt diferent de les que tenen les polítiques de dependència. Aquestes veuen el desenvolupament humà com a satisfacció de necessitats. Les polítiques proactives, en canvi, adopten l'enfocament de les capacitats per definir el desenvolupament humà lligat a una noció de *bon ciutadà*.

Així doncs, les polítiques proactives de ciutadania pretenen complementar la concepció de les polítiques públiques basades en les necessitats i les polítiques de dependència. Aquestes polítiques són reactives i assistencials. Tenen com a principal objectiu assistir la persona per assegurar-li els mínims vitals i primaris per poder estar connectats al corrent principal de la societat. Aquestes *polítiques de dependència* es contrasten amb les *polítiques de ciutadania* pròpiament dites, centrades a proporcionar a les persones recursos perquè puguin desenvolupar amb autonomia les seves capacitats com a *bons ciutadans*.

Una vegada diferenciades les polítiques públiques proactives de les polítiques de dependència i assistencialistes, a l'apartat següent es defineixen les polítiques proactives de ciutadania.

Les *polítiques proactives de ciutadania* estan basades en la igualtat d'oportunitats i cerquen identificar les *situacions de desavantatge* que es produeixen en *zones de conflicte*. Aquestes polítiques també estan guiades pel principi d'imparcialitat i es basen en una concepció del desenvolupament personal autònom com a principal forma d'expressió de ciutadania.

## **2. Les polítiques proactives per ser un «bon ciutadà»: nova cultura pública**

La proposta d'un discurs de *bon ciutadà* i d'una aplicació de polítiques proactives, com a elements bàsics de les àrees de polítiques de ciutadania, és una font generativa d'arguments que reorienten les polítiques públiques i, fins i tot, es transforma en una veritable nova cultura pública.

Com a *nova cultura pública*, el llenguatge del *bon ciutadà* constitueix un marc de reflexió que pot guiar les polítiques públiques locals. En aquest marc ens plantejarem que un no pot ser *bon ciutadà* si la societat no li ofereix l'oportunitat de desenvolupar-se. Aleshores, quines són les competències personals necessàries per ser un *bon ciutadà*?

Basant-nos en la proposta del currículum educatiu del comitè espanyol-Unicef (febrer 2005; pàg. 22-25) es poden destacar, almenys, les competències següents: dins dels continguts procedimentals, la curiositat racional, la comunicació empàtica, el sentit crític, la capacitat analítica i la síntesi creadora/innovadora, i dins dels continguts actitudinals, l'honradesa, el respecte, la tolerància, l'afectivitat i la solidaritat.

En el marc de la societat actual, les capacitats que es potencien tendeixen a limitar l'acció del *bon ciutadà*. La societat pot generar contravalors ciutadans que es resumeixen en tres conceptes: *violència sense sentit*, *èxit fàcil* i *hedonisme*. S'afavoreix el materialisme inconscient i els drets individuals, el ciutadà egoista. S'essencialitza els interessos dels ciutadans basats en les seves emocions i els seus sentiments irracionals.

La teoria dels interessos de les persones que preval en les polítiques proactives del *bon ciutadà* és la que afirma que els interessos no tenen una procedència individual sinó social. Els interessos de les persones no vénen del no res, sinó que són creats pel mateix entorn social, polític i cultural. Per tant, les institucions públiques també tenen una responsabilitat a l'hora de fomentar els interessos de la comunitat i de viure conjuntament.

Les capacitats del *bon ciutadà* són les del sentiment de compromís i de deure, de responsabilitat que limiti aquesta tendència individualista i egoista. Una de les característiques que uneix tots els qui defensen la noció de *bon ciutadà* és el seu caràcter voluntari. Per tant, està molt relacionat amb el civisme, en la mesura que requereix un treball de la voluntat previ a l'actitud i l'acció.

Per adquirir aquestes lògiques d'acció s'ha de potenciar un sentit social (Aristòtil) comunitari, un reconeixement de la interdependència, una igualtat i un respecte mutu, un sentit de lleialtat institucional (Maquiavel) i un sentit de fraternitat i solidaritat (Rousseau). Aquests ideals no poden assolir-se en un context institucional que promou la divisió entre les persones, enteses en termes que uns poden desenvolupar les seves capacitats més que altres per raons bàsicament de gènere, edat i nacionalitat. Aquestes forces decisives es troben en l'educació, la religió civil i el civisme (Rousseau).

Dins d'aquest enfocament en què preval potenciar les capacitats del *bon ciutadà* hi ha una distinció important entre la *ciudadania passiva* i la *ciudadania activa* (vegeu la taula del segon capítol, apartat 2, p. 29). Segons la *ciudadania activa*, el bon ciutadà solament s'expressa a la pràctica. No n'hi ha prou que l'Estat digui que una persona és ciutadà. La forma d'expressar la ciutadania és per mitjà de l'acció. És una actitud, un comportament, una forma crítica de pensar. Sense acció no hi ha ciutadania.<sup>9</sup> A més, per tal que hi hagi una definició d'acció es requereixen dues idees bàsiques: un procés de canvi i també una intenció i altres elements mentals que orienten l'acció. És l'element que fa que el ciutadà s'impliqui en els processos de canvi de la societat com un actor més. Des del punt de vista de la percepció de l'altre, un ciutadà només pot saber si està davant d'un *bon ciutadà*, i no solament d'un ciutadà i prou, si aquest darrer li ensenya el carnet d'identitat, però també per la manera com es comporta, quan demostra que entén els canvis que s'estan produint per la seva actitud i accepta que això afectarà la seva conducta i alterarà el sistema de relació amb les institucions.

Darrere d'aquesta dimensió activa i d'aquest discurs del *bon ciutadà* hi ha una concepció del desenvolupament de la persona important. La idea bàsica és que mitjançant la ciutadania la persona disposa de les eines per desenvolupar-se. L'argument central és que la ciutadania contribueix al desenvolupament personal, ja que afavoreix la realització de les capacitats de la persona (segons Sen, A. K., 1992. Vegeu l'apèndix, p. 53).

---

9. Vegeu com es desenvolupa la noció de ciutadania activa en la documentació preparada pel Ministeri d'Educació i Ciència amb motiu de l'Any Europeu de la Ciutadania a través de l'Educació, 2005.

En aquest sentit, la ciutadania és un procés de construcció de desenvolupament personal, però en el marc de la societat. La persona pot desenvolupar més plenament les seves capacitats com a ciutadà dins del sistema social, i no fora d'aquest. Aquí hi ha elements procedents de la tesi social aristotèlica que van adoptar els seguidors de la tradició comunitarista de la ciutadania (A. MacIntyre i M. Sandel, a la dècada de 1980, per exemple) que poden contribuir a la definició. La persona és un ésser social que solament pot desenvolupar-se en societat si expressa la seva identitat col·lectiva. Hi ha una relació d'implicació permanent entre la persona i el seu marc col·lectiu social. Les polítiques proactives, en donar eines als ciutadans, busquen precisament consolidar aquest vincle en un marc de creixents conflictes forts.

L'expansió de les capacitats és necessària per tal que les persones participin plenament i es desenvolupin en la societat. Una de les propietats de l'enfocament de les capacitats és que socialment i políticament acomoda molt bé les diferències que s'expressen en la diversitat (Pressman, S., i G. Summerfield, 2002; 430). El que volem proposar és que en parlar de ciutadania s'utilitzi no solament un llenguatge de drets (concepció liberal) i un llenguatge d'identitat (concepció comunitarista), sinó un llenguatge de capacitats per desenvolupar-se com a *bon ciutadà*.

Aquest llenguatge de les capacitats vinculat al del *bon ciutadà* està molt relacionat amb els drets humans. Cobreix tant la primera generació de drets (drets polítics i civils) com les segones generacions (drets socials i econòmics) (Nussbaum, M. C., 2000). Des del punt de vista dels drets fonamentals, aquest enfocament afirma que s'ha d'assegurar el dret a la participació política, a la llibertat religiosa, a la llibertat d'expressió, com a eines perquè les persones puguin desenvolupar-se com a *bons ciutadans*. Així, sense llibertat d'expressió l'acte de protestar no es pot assegurar. És interessant fer aquesta nova reflexió: quines són les capacitats que s'han d'assegurar per actuar com a *bon ciutadà*? (vegeu l'apèndix, en el qual es detalla aquest enfocament, p. 53.)

En aquesta línia de reflexió es pot pensar en una llista de *capacitats bàsiques* que tota política pública ha d'assegurar per promoure el *bon ciutadà*. Aquesta llista també és el marc dins del qual es plantegen les polítiques proactives de ciutadania per a les àrees de polítiques de ciutadania.

Les *capacitats bàsiques* (CB) tenen el caràcter transversal i pretenen desenvolupar competències que les persones necessiten per poder viure en societat com a *bons ciutadans*. Per exemple, una CB pot consistir a assegurar la capacitat que té tota persona de llegir, de conèixer el món de la informàtica i de tenir una educació com a requisit im-



prescindible per ser ciutadà (un ciutadà que no tingui accés a totes les fonts d'informació escrita té moltes dificultats per desenvolupar-se i ser *bon ciutadà*). Així, per exemple, si ens situem en l'àmbit de la dona, concretament en els conflictes generats pel maltractament, una altra CB podria ser si la dona disposa dels mitjans adequats per poder tenir una qualitat de vida digna. La violència contra la dona afecta totes les seves capacitats com a ciutadana.

M. C. Nussbaum (2000: 78-80), inspirada per la proposta del premi Nobel d'economia el 1998 A. Sen (vegeu apèndix: l'enfocament de les capacitats d'A. Sen), proposa una llista de capacitats humanes centrals que bé podrien ser considerades CB del *bon ciutadà*.

### Llista de capacitats bàsiques

1. *Vida*: possibilitat de viure fins al final d'una vida humana de durada normal; no morir prematurament o abans que la vida d'un estigui tan degradada que no valgui la pena viure-la.
2. *Salut física*: poder gaudir de bona salut, incloent-hi la salut reproductora; tenir una alimentació adequada; disposar d'un allotjament adequat.
3. *Integritat física*: poder moure's lliurement d'un lloc a un altre; estar protegit contra agressions violentes, incloent-hi les agressions sexuals i la violència domèstica; tenir l'oportunitat d'arribar a la satisfacció sexual i de triar en qüestions de reproducció.
4. *Sentits, imaginació i pensament*: poder utilitzar els sentits, imaginar, pensar i raonar, i fer totes aquestes coses d'una «manera autènticament humana»; poder tenir experiències agradables i evitar el dolor innecessari.
5. *Emocions*: poder sentir inclinació per coses i per persones que no siguin un mateix; estimar aquells que ens estimen i es preocupen per nosaltres i entristir-nos per la seva absència; en general, poder estimar, sofrir, experimentar anhels, gratitud i ràbia justificada.
6. *Raó pràctica*: poder formar-se una concepció del bé i prendre part en reflexions crítiques sobre la planificació de la pròpia vida.

7. *Afiliació:*

a) Poder viure amb els altres i cap als altres, reconèixer i mostrar preocupació per altres éssers humans, prendre part en diverses formes d'interacció social.

b) Posseir les bases socials de respecte per un mateix i de no ser humiliat; poder ser tractat com un ésser digne el valor del qual és igual que el dels altres. Això comporta disposicions en contra de la discriminació per motius de raça, sexe, orientació sexual, origen ètnic, casta, religió o nacionalitat.

8. *Altres espècies:* poder viure relacionant-se amb els animals, les plantes i el món natural, demostrant interès per tots ells.

9. *Joc:* poder riure, jugar i gaudir d'activitats recreatives.

10. *Control sobre el propi entorn:*

a) *Polític:* poder participar de manera efectiva en les decisions polítiques que regulen la pròpia vida.

b) *Material:* poder tenir propietats. En el treball, poder treballar com un ésser humà, exercint la raó pràctica i establint relacions significatives de reconeixement mutu amb altres treballadors.

Des del punt de vista de la diversitat, la defensa i aplicació d'aquesta llista de CB assegura els diferents tipus de diversitat dins de la societat. Per tant, també serveix de criteri per gestionar tant els conflictes dèbils (els que no impliquen canvis estructurals) com els conflictes forts (la resolució dels quals implica canvis estructurals). Tanmateix, presenta tres característiques bàsiques: en primer lloc, des del punt de vista individual, és una llista oberta, de manera que cada concepció del món i cada cultura en pot fer la seva interpretació; en segon lloc, pot ser interpretada de maneres diferents pels governs locals i la política en general a l'hora d'aplicar-la, encara que tots els resultats portin al mateix; en tercer lloc, i des del punt de vista ètic, pot ser compartida per qualsevol concepció del món (Nussbaum, M. C., 2000).

### **3. Definició de polítiques de gestió de conflictes forts: polítiques proactives (principi d'igualtat d'avantatge i principi d'imparcialitat)**

La proposta d'un discurs del *bon ciutadà* i l'aplicació de polítiques proactives per a l'Àrea de Polítiques de Ciutadania parteix de la premissa que, en el moment de dissenyar i implementar una política pública, no solament s'interpreta el procés de canvi i es defineixen d'una manera determinada els conflictes lligats a l'increment de la diversitat, sinó que també es donen arguments que legitimen percepcions i accions dels ciutadans.

Si bé de moment hem parlat de la ciutadania i de polítiques proactives vinculades a la igualtat i la diversitat, ara també és important definir les polítiques que des de les institucions públiques es poden portar a terme per potenciar aquesta noció de *bon ciutadà*.

En primer lloc, les polítiques proactives s'interessen principalment per assegurar una igualtat d'oportunitats, en la mesura que consideren que els conflictes causats per la diversitat generen situacions de desigualtat des del punt de vista de les oportunitats.

La qüestió que llavors es planteja és què s'entén per *oportunitat*. Per a uns, l'*oportunitat* és un assumpte objectiu i, per tant, es pot determinar amb criteris universals. Per a uns altres, és un assumpte que depèn del subjecte i, per tant, són els criteris de la persona que han de prevaler per orientar la seva aplicació.

Segons aquesta segona orientació, per aplicar la igualtat d'oportunitat, de vegades és necessari defensar capacitats específiques a certs col·lectius amb la finalitat que tinguin la mateixa oportunitat que els altres (per exemple, els qui pateixen qualsevol tipus d'incapacitat física). Per tant, la noció d'oportunitat és un concepte *dependent del subjecte* i no pot entendre's de manera objectiva i universal. L'oportunitat pot ser entesa de diferents maneres segons –i aquí segueixo els tres criteris de l'Àrea d'Igualtat i de Ciutadania– el criteri del gènere, l'edat i/o la nacionalitat.

Els processos de canvi lligats als processos creixents de diversitat també impliquen processos de depauperació de les persones independentment del seu origen, amb un increment de l'alt índex de marginació i de pobresa, entesos com a resultat d'una falta d'oportunitats. En aquest sentit, en discutir formes de gestió del procés estem obligats a prendre una posició en el debat pràctic. Tenint en compte aquesta realitat, l'enfocament de classe social adquireix un significat explicatiu. La pregunta de fons és com evitar que el procés de canvi lligat al procés creixent de diversitat suposi consolidar les

diferències de classes socials existents. En altres paraules, com evitar que el procés mateix adquireixi una significació social i política.

Les polítiques proactives són una resposta a les preguntes que suscita el fet que amb els processos de canvi estructurals en què ens trobem i el consegüent increment significatiu de zones de conflicte *forts* (vegeu l'esquema de la pàg. 18) també s'incrementa dins de les nostres societats i ciutats un procés de diferenciació entre persones a causa bàsicament del gènere, l'edat i la nacionalitat.

El vincle entre *conflictes forts i igualtat d'oportunitats* té el caràcter d'un dilema (Zapata-Barrero, R., 2004a; 144-147). Per a uns, aquests processos de canvi tenen com a efecte posar al descobert problemes socials existents; per a uns altres, a més dels processos socials, aquests processos plantegen nous problemes. Aquesta diferència en la interpretació dels efectes dels processos de canvi és degut, sens dubte, al fet que no es percep el mateix procés en els mateixos termes.

Per als primers, els qui argumenten que el procés mateix posa al descobert problemes existents, expressen una *percepció socioeconòmica* dels conflictes. Per als segons, els qui defensen que el procés mateix genera uns efectes nous, tenen una *visió del conflicte com a cultural*. Seguint amb l'argumentació dels qui s'adhereixen a aquest segon enfocament, els conflictes causats per la diversitat plantegen noves preguntes estructurals. Per contra, els qui segueixen l'enfocament socioeconòmic dirien que els nous processos de canvi plantegen preguntes estructurals tradicionals, però no per això menys importants, d'exclusió social i de pobresa. En ambdós casos, les *zones de conflicte* expressen *freccs* entre les capes més baixes de l'escala social, entre els pobres *nous* i els pobres *vells*. El fet d'identificar aquestes *zones de conflicte* com a culturals o socioeconòmiques té unes repercussions importants per articular discursos i legitimar polítiques.

El que és evident és que el vincle entre processos de canvi i classe social és una evidència, i que aquest fet, si no hi ha una gestió política adequada, pot donar lloc a greus conflictes socials. Aquestes *zones de conflicte* són generalment contextos socialment desestructurats. En aquest sentit, cobra tota la seva força la necessitat que les polítiques que es duguin a terme per gestionar el procés tinguin en compte totes les formes d'expressió de la diversitat per igual. El vincle entre procedència nacional, pràctica cultural i pobresa, sense una gestió que anticipi els efectes dels processos de canvi, pot convertir-se, simplement, en una problemàtica social difícil de predir. El fet que es confonguin en la realitat la diferència cultural i la diferència de classes socials, que es fusionin de tal manera que es prengui un problema social per cultural i un conflicte cultu-

ral per social, és un dels efectes que cal evitar. Els dos enfocaments han de vincular-se per tenir una concepció més completa de la situació, però també separar-se per tal d'evitar confusions que, en última instància, puguin generar discursos que, en lloc de resoldre problemes, en creïn.

En efecte, tota aquesta interpretació classista dels processos de canvi lligats a l'increment de la diversitat, no per descriure una realitat, ha de seguir-se sense matisos importants. El vincle entre diversitat i marginació social adquireix sentit per comprendre els processos de canvi si s'interpreta en llenguatge de drets i de discriminació. Això significa –i és un matís important de les polítiques proactives de ciutadania– que algunes formes d'expressió de la diversitat, en circumstàncies socioeconòmiques similars a les de la cultura dominant, tenen menys oportunitats i recursos per sortir de la situació de pobresa en la qual es troben per raons que no depenen de la seva voluntat (no tenen els mateixos drets o bé tenen un color de pell, una nacionalitat, un gènere i una edat, etc., diferents). La diversitat entesa com a diferència no pot tenir un sentit de desigualtat i desavantatge (Wieviorka, M., 1992; Parekh, B., 2005) per al desenvolupament del *bon ciutadà* dins de la societat. No es discuteix que hi hagi diferències socioeconòmiques, sinó que aquestes diferències suposin desigualtat i tinguin significat social. El fet que les diferències que generen els processos de canvi adquireixin un significat social és una de les principals conseqüències del procés que tot gestor polític hauria d'evitar.

En el marc de la discussió sobre la igualtat hi ha dos principis als quals s'ha de donar resposta: el de la *igualtat d'oportunitats* i el de la *igualtat de tractament*. El nou enfocament que es proposa té respostes diferents, en forma de criteris, per a cadascun d'aquests principis. Per al principi de la igualtat d'oportunitats, el criteri ja no és la desigualtat, sinó el desavantatge; per al principi d'igualtat de tractament, el criteri ja no és l'equitat, sinó la imparcialitat.

De manera esquemàtica, les polítiques proactives de l'Àrea de Polítiques de Ciutadania que proposem serien les següents:

Polítiques d'igualtat d'oportunitats: criteri de desavantatge

Polítiques d'igualtat de tractament: criteri d'imparcialitat

Si ens centrem en el criteri de desavantatge, l'objectiu de les polítiques és detectar situacions de desavantatge, mentre que l'objectiu de les polítiques centrades en el criteri de la imparcialitat és identificar situacions de tractament parcial. Es tracta de les dues formes de conflicte forts que interessa resoldre. Considerem abans la noció de desavantatge.

La idea bàsica de la noció de *situació de desavantatge* és que per poder fer polítiques destinades a gestionar el procés és fonamental tenir en compte que alguns ciutadans, en situacions de precarietat social i econòmica, tenen unes *situacions de desavantatge* (per exemple, el color de la pell és un factor de desavantatge, així com qualsevol tipus d'incapacitat física) respecte d'altres ciutadans que es troben en iguals circumstàncies. A més, aquestes *situacions de desavantatge* no depenen en gran mesura de la seva voluntat. Ens referim de nou a les característiques que els poden fer diferents d'altres ciutadans i que són pròpies del naixement o que no depenen de la seva voluntat, com ara el color de la pell, els trets físics, l'origen nacional i cultural, la situació jurídica, el conjunt d'estereotips negatius que envolten la seva cultura, el gènere, l'orientació sexual, religiosa, etc.

Les propietats que fan diferents les persones poden ser objecte de *situacions de desavantatge* si són determinants a l'hora de poder desenvolupar les seves capacitats com a *bons ciutadans* respecte dels ciutadans en iguals circumstàncies de desigualtat. En aquest sentit, és molt important diferenciar entre *desavantatge* i *desigualtat*. La idea bàsica és que *un pot estar en una situació de desigualtat, però no de desavantatge* si té els recursos suficients per desenvolupar les seves capacitats i poder sortir de la situació de desigualtat inicial. En aquest cas, el *desavantatge* ha de tenir un tractament específic. L'argument complet és que alguns ciutadans *estan en desavantatge respecte d'altres ciutadans per poder sortir de les situacions similars de desigualtat social i econòmica* per tres criteris bàsicament: l'edat, el gènere i la nacionalitat (inclou el color de la pell, la religió i altres aspectes implícits en la procedència). Aquest desavantatge constitueix el nucli de la discriminació que s'ha de tenir en compte en tot discurs sobre la ciutadania. Per aquest motiu, la pregunta correcta que hom ha de plantejar-se és: *Com es pot sortir de condicions de desigualtat si es parteix de situacions de desavantatge des del punt de vista de les realitzacions de les pròpies capacitats?*

El tema de la igualtat d'oportunitats aplicat als processos de canvi ofereix un nou punt de vista. La igualtat d'oportunitats significa poder accedir a posicions d'avantatge. El context en el qual s'aplica el principi correspon a situacions en les quals hi ha una competència per béns escassos. Almenys hi ha dues condicions més que han de donar-se per aplicar el principi: l'oferta de béns ha de ser universal i s'han de tenir en compte els costos de les persones per arribar a aquests béns.

En aquest marc, la igualtat d'oportunitats significa que les persones poden competir per obtenir aquests béns escassos en igualtat de condicions. Aquest fet implica també que

l'accés a aquests béns depèn a vegades de característiques relacionades amb el naixement o personals, com ara l'esforç i el talent, i no solament a circumstàncies contextuals. Si aquest és el significat original vàlid per gestionar la diversitat, com podem interpretar la igualtat d'oportunitats com a principi gestor de la diferència? Perquè amb l'entrada d'una creixent diversitat dins l'espai públic, els adherents a les noves formes de diversitat tenen altres formes d'expressar les seves necessitats i les seves interpretacions dels canvis i conflictes.

Juntament amb la noció de desavantatge, un altre principi orientador de polítiques és la *imparcialitat* (Zapata-Barrero, R., 2004a; 266-272). El principi d'equitat com a principi de justícia s'ha concebut com a criteri orientador de les polítiques dels Serveis personals pensats especialment per cobrir necessitats (Sarasa, S., 1993) i com a criteri d'assignació i de distribució de recursos. Si el nou enfocament ja no es basa en desigualtats estrictament socioeconòmiques, sinó que aprofundeix en les situacions de desavantatge per poder sortir de les desigualtats socioeconòmiques, el principi d'equitat ja no compliria la seva funció de justícia, ja que es basaria en igualtat de recursos per a tots sense distinció de gènere, edat, nacionalitat i altres característiques que diferencien les persones i provoquen desigualtats.

*El principi d'imparcialitat no vol dir assignar a tothom els mateixos recursos, sinó uns recursos d'acord amb les capacitats bàsiques de cada u. Així, els recursos que necessita la gent gran són diferents dels recursos que necessita un immigrant, un discapacitat, una dona maltractada o una persona que pateix abús per raons d'edat, com ara nens i gent gran. Això és degut al fet que les seves capacitats difereixen. D'aquí ve que el principi d'equitat aplicat en un context de diversitat, en lloc d'originar situacions de justícia pot provocar encara més desavantatges per a aquells que tenen capacitats diferents. El principi de justícia adequat per aplicar la igualtat de tractament és el principi d'imparcialitat.*

Ens referim concretament a la noció d'imparcialitat tal com la defensa Th. Nagel (1991) en una obra sobre les bases ètiques de la teoria política. Partint de la premissa que hi ha dos punts de vista que s'han de reconciliar, l'individual i el de la col·lectivitat, les exigències impersonals són les que han de regir la col·lectivitat. Aquest punt de vista impersonal no afavoreix el punt de vista d'un individu en concret, sinó de tots. El xoc entre la posició personal i la impersonal és un dels problemes més aguts de la nostra societat. Si per mitjà del disseny de les estructures institucionals no es poden reconciliar l'exigència d'imparcialitat per poder viure en col·lectivitat amb el punt de vista personal, llavors no hi ha esperança de poder acceptar cap ordre social i polític.

Així doncs, la imparcialitat requereix reconciliar el personal i l'impersonal. La via per arribar a aquesta reconciliació és reconèixer que totes les persones tenen un punt de vista personal que pot ser diferent del nostre punt de vista. Aquest reconeixement ens exigeix empatia, és a dir, saber separar-nos del nostre punt de vista per situar-nos en el punt de vista dels altres, saber abandonar el nostre sistema de prejudicis i adoptar-ne d'altres. És precisament aquest procés d'abstracció el que abasta «el punt de vista impersonal».

Aquesta posició impersonal té un paper bàsic el resultat de la qual és la imparcialitat. Des d'aquesta perspectiva, la majoria de les polèmiques que es produeixen vénen de la dificultat que tenim, estant com estem aferrats als nostres punts de vista personals, de ser imparcials en temes que afecten la nostra vida quotidiana, i limiten les nostres expectatives inicials de vida.

Un *bon ciutadà* ha de ser imparcial en els seus plantejaments socials; la política proactiva ha de promoure i seguir el principi de la imparcialitat per dissenyar les seves accions estratègiques dins de l'Àrea de Polítiques de Ciutadania.

La imparcialitat és la resposta a la pregunta sobre com s'ha d'aplicar la igualtat de tractament, tenint en compte les diferents formes d'expressió de la diversitat. És un principi bàsic que en termes pràctics significa que, en gestionar la diferència i la diversitat, no es privilegia un punt de vista determinat. La idea bàsica és que un argument és imparcial quan pot aplicar-se en contextos diferents per resoldre conflictes similars. Té tant un significat teòric com pràctic. Teòricament, significa que «la justificació que jo utilitzo per legitimar una acció en un context ha de poder fer-se en un altre context». A la pràctica, adquireix el sentit que «l'argument que jo aplico en un context el puc també aplicar en uns altres» (Zapata-Barrero, R., 2004a; apartat 5, secció 5.4.).

En definitiva, *el principi d'imparcialitat com a principi rector de les polítiques proactives de ciutadania significa bàsicament que l'argument que jo utilitzo per legitimar un discurs o una política en contextos de diversitat ha de ser el mateix per a totes les formes d'expressió de la diversitat en un mateix territori. Per exemple, si l'estructura bàsica de la nostra societat privilegia més una pràctica religiosa/cultural que una altra, llavors hi ha un problema d'imparcialitat.*

Destaquem que el principi d'imparcialitat té una dimensió humanista innegable. Implica no solament que donem valor per igual a totes les formes de vida que respectin la vida, sinó que el punt de vista impersonal coincideix amb el punt de vista de la humanitat. Negar la imparcialitat és suprimir la dimensió humana en les decisions polítiques. Per



tant, hem de preguntar-nos si les nostres institucions i estructures polítiques, enteses com a principals distribuïdores de valors, poden justificar el seu tractament del procés de canvi per mitjà de valors impersonals. Atès que la gestió política del procés implica sovint no només gestionar zones de conflicte, sinó que també pot generar conflictes, la regla de la imparcialitat ens diu que els principis que legitimen una política (les polítiques proactives de ciutadania) han de poder ser acceptats per totes les formes d'expressió de la diversitat.

Vist com a indicador d'avaluació política, la falta d'imparcialitat és el primer detector que el disseny de les estructures institucionals no va tenir en compte els nous escenaris generats per les noves formes d'expressió de la diversitat. Si bé abans del procés hi havia una certa congruència entre els punts de vista personals i els punts de vista impersonals en la manera de justificar les nostres estructures i els principis i valors democràtics que l'articulen, avui en dia aquesta imparcialitat original es torna parcial, mentre no es tractin totes les formes de diversitat amb el mateix criteri. Des d'aquest punt de vista, l'argument principal cobra un nou sentit: *les polítiques proactives de ciutadania han de poder restaurar la imparcialitat perduda*, de manera que les nostres estructures institucionals com a tals, i les seves formes de resoldre conflictes en particular, es tornin a legitimar independentment d'uns punts de vista determinats.



# Conclusions

## Reflexions pràctiques

Aquest document que pretén promoure una reflexió sobre la creació d'àrees de polítiques de ciutadania a les administracions públiques, bàsicament a les locals, es fonamenta en la noció de *bon ciutadà* aplicada a la definició de polítiques proactives.

És un fet prou debatut que el discurs de Serveis socials i els Serveis personals ha provocat una heterogeneïtat d'accions i de serveis, i la creació d'organigrames diferenciats. Aquest fet no s'ha d'interpretar com una anomalia o dispersió, sinó com una font de diferents formes d'interpretació segons les realitats polítiques i socials de cada municipi. La territorialització diferenciada dels Serveis personals s'ha de concebre com un èxit de tots, i podem considerar-la una realitat consolidada (primer capítol).

La nostra diagnosi no s'ha centrat en aquesta diferenciació, sinó en la lògica predominant que s'ha consolidat: l'assistencialisme i la participació (entesa com a transmissió de necessitats). Aquestes són les dues formes principals amb què els poders locals s'han relacionat amb la ciutadania, mitjançant els Serveis socials i altres formes d'interpretació dels Serveis personals (gent gran, discapacitats, salut, immigració, igualtat home-dona, drets civils, infància, joventut, benestar social, cultura, educació, esports). No obstant això, avui en dia, davant les noves formes d'expressió de conflictes socials lligats a l'increment de la diversitat (a causa bàsicament de criteris de gènere, edat i nacionalitat), aquesta territorialització s'ha de complementar amb un canvi d'orientació i de pautes de relació entre l'Administració i els ciutadans, no tan centrats en les necessitats i/o la participació, sinó en el desenvolupament autònom de les seves capacitats con a *bons ciutadans*, seguint bàsicament la tradició republicana de la ciutadania (segon capítol).

La intenció no és avaluar el que s'ha fet, ni tan sols descriure-ho, sinó plantejar un enfocament que reuneixi tres requisits metodològics: 1) que sigui prou ampli perquè ser-

veixi d'orientació a diferents àrees, independentment de les seves lògiques particulars en funció dels béns que distribueixen; 2) que sigui prou aplicable perquè pugui servir d'orientació pràctica no solament per a discursos justificatius de resultats (*outcomes*), sinó del que es vol fer (*polícies*), i 3) que combini l'individual i el col·lectiu.

La ciutadania no és un tema sectorial, sinó una pràctica transversal. La ciutadania és un bé que no es distribueix mitjançant carnets d'identitat i de processos de concessió de la nacionalitat, sinó per mitjà de la formació i l'educació. La manera com responen als reptes que plantegen els processos de canvi lligats a l'increment de la diversitat és el que ocupa l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona, que promou la proposta de *polítiques de ciutadania*.

Bàsicament, el discurs del bon ciutadà, i les polítiques proactives de ciutadania que orienten la proposta d'Àrea de Polítiques de Ciutadania, presenta les característiques següents:

1. Entén el conflicte causat per la diversitat (segons el criteri de gènere, edat i nacionalitat) com a oportunitat i formant part d'un procés de socialització del ciutadà.
2. Entén que els conflictes tenen uns efectes estructurals inevitables (conflictes forts).
3. Entén les situacions de desigualtat socials i econòmiques en termes de situacions de desavantatge.
4. Interpreta que el criteri per aplicar la igualtat d'oportunitats ja no és la desigualtat, sinó el desavantatge, i que el criteri de la igualtat de tractament ja no és l'equitat, sinó la imparcialitat.
5. Busca proporcionar recursos per potenciar les capacitats bàsiques de les persones per ser *bons ciutadans*.
6. Fomenta l'autonomia (entesa com a llibertat conscient) i el desenvolupament personal.

## Apèndix

### **De l'enfocament de les necessitats a l'enfocament de les capacitats: reflexions sobre un nou paradigma per a les polítiques públiques**

Aquest apèndix ofereix un marc de reflexió addicional: l'*enfocament de les capacitats* com a nou marc que ajuda a legitimar totes les fases de les polítiques proactives de ciutadania. Argumentem que a la fase d'identificació de conflictes i de disseny de polítiques l'enfocament ofereix noves fonts d'argumentació política abans d'implementar-lo (apartat 1). A la fase del primer balanç, l'enfocament constitueix també un nou patró d'avaluació (apartat 2).

#### **1. L'enfocament de les capacitats com a nova font d'argumentació política**

En aquest primer apartat es presenten els principals elements de l'enfocament de les capacitats com a nova forma d'argumentació política, els quals ens poden ajudar a construir el nou discurs públic. L'apartat es divideix en dues seccions: la primera tracta la relació triàdica entre capacitats, autonomia i desenvolupament personal (secció 1.1.) i la segona, el concepte d'igualtat, a més d'oferir les principals pautes per repensar la igualtat en contextos de creixent diversitat (secció 1.2).

##### **1.1 Capacitats, autonomia i desenvolupament personal**

L'enfocament de les capacitats procedeix de l'economista i filòsof A. Sen, el qual va rebre el premi Nobel d'economia el 1998 per les contribucions innovadores a l'estudi del

desenvolupament i la pobresa. Una de les seves aportacions ha estat un nou paradigma de definició de la política econòmica i la política social, i per extensió de les polítiques públiques tal com s'apliquen en aquest apèndix.

Aquest enfocament s'aplica en una gran varietat de camps vinculats a la distribució de béns i la regulació de conflictes relacionats amb les desigualtats i la diversitat. Des de la pobresa i les teories del desenvolupament a la definició de la qualitat de vida fins a temes relacionats amb les polítiques de gènere, de discapacitats (Mitra, S., 2004), de joventut, d'educació (Unterhalter, E., 2003), etc.

De fet, aquest nou enfocament constitueix un nou marc de referència que obliga a revisar i replantejar tota la política pública, els seus objectius i els seus criteris d'igualtat i de justícia.

Es construeix com a reacció contra la perspectiva utilitarista que defineix la igualtat en termes de possessió de béns materials i l'aplica als béns primaris i als recursos que les persones necessiten per poder fer les seves concepcions del món particulars. La base de l'utilitarisme que l'enfocament de les capacitats vol superar és la que considera la utilitat com a única font de valor, com a únic patró de mida del que és bo i dolent, que jutja el benestar pel que les persones consumeixen i satisfan les seves necessitats.

L'enfocament de les capacitats ens diu que l'important és afavorir la creació de les condicions per tal que els ciutadans i les ciutadanes tinguin oportunitats reals de jutjar el tipus de vida que els agradaria tenir, el tipus de persona que els agradaria ser. En aquest sentit, es fomenta l'autonomia del ciutadà per poder triar la vida que vol en funció de les seves capacitats. Per exemple, un ciutadà amb discapacitats físiques (ens situem en el sector de les polítiques per a discapacitats) pot tenir un gran volum de recursos i béns primaris com són la llibertat, la riquesa, els ingressos, però menys capacitats que altres de fer unes altres coses (Sen, A. K., 1992; 81). Per tant, els criteris d'igualtat per a aquest ciutadà seran diferents que per a altres que tinguin capacitats diferents.

Però, què vol dir *capacitat*? La capacitat es defineix com tot allò que la persona pot fer o ser. Si un ciutadà té la capacitat de llegir i no pot desenvolupar aquesta acció, llavors hi ha un problema de desigualtat, ja que altres persones amb iguals capacitats poden desenvolupar aquesta capacitat i arribar a llegir.

Aquesta definició està molt relacionada amb la distinció aristotèlica entre *acte* i *potència*, i l'argument antropològic que la finalitat de tota persona és desenvolupar en acte les seves potencialitats.

Aquesta definició va sempre acompanyada d'una altra: la de tenir l'oportunitat d'elegir (autonomia). L'exemple és el dejuni. Aquesta acció pot tenir diferents significats en termes de desigualtat. Un ciutadà en vaga de fam, un ciutadà que no té res per menjar i un ciutadà que està a dieta poden fer una mateixa acció, però solament una afecta la igualtat: la del que no té res per menjar, ja que no ha pogut ser o fer segons les seves capacitats. Per aquesta raó, aquest enfocament de les capacitats està vinculat al d'autonomia, com a llibertat conscient de triar un mateix el que un és o fa, i també amb el que en la literatura s'anomena *llibertat positiva* (capacitat de fer o ser) davant de la llibertat negativa (proteccions per exercir la llibertat).

El concepte d'autonomia està lligat al desenvolupament personal, ja que en actuar de manera autònoma la persona es desenvolupa com a ciutadà. No hi pot haver desenvolupament personal sense acció autònoma i extensió de les capacitats del ciutadà.

Una de les dimensions que cal tenir en compte d'aquest enfocament és que incorpora la diversitat i la diferència basades en característiques personals de les persones com a quelcom normal. L'enfocament té en aquest sentit una dimensió ètica i humanista, des del moment que inclou dintre dels criteris que cal tenir en compte a l'hora de dissenyar polítiques públiques les capacitats físiques i mentals de les persones. Aquest humanisme s'expressa també des del moment que valora dos aspectes de la vida: la importància d'aconseguir complir les expectatives i oportunitats i que sigui la pròpia voluntat del ciutadà el seu principal mitjà (Gasper, D., 2002; 435; Conill, J., 2002, 2004). Veiem que darrere hi ha un concepte implícit: el d'autonomia personal. L'argument humanista és que les persones tenen dret a tenir oportunitats i a triar aquestes oportunitats. Així, saber escriure és una oportunitat; que un ciutadà no tingui dret a triar aquesta oportunitat és un factor de desigualtat que cap política pública no pot justificar.

En aquest marc, aquest enfocament es converteix en una font generativa d'arguments i de definició de conceptes. Ens interessa destacar-ne dos: el de llibertat, definit com a *extensió de capacitats*, i el de desenvolupament com a extensió de llibertats. L'objectiu de les polítiques públiques és ajudar les persones a desenvolupar-se personalment amb total autonomia. Aquest desenvolupament implica arribar a una qualitat de vida i a un nivell de benestar en el qual la persona té les capacitats que ha triat amb autonomia.<sup>10</sup>

---

10. La noció de *qualitat de vida* s'entén millor en termes del que les persones poden fer o ser (definició de capacitats) i la de desenvolupament, en termes d'expansió de capacitats. Vegeu el monogràfic editat per M. Nussbaum i A. K. Sen, (ed. 1993) i també alguns arguments interessants a M. Qizilbash (2002; 474-475).

Aquesta perspectiva proporciona nous sistemes de significats a l'hora de gestionar nous conflictes causats per la diversitat (bàsicament segons criteris de gènere, edat i nacionalitat, tal com hem argumentat), com són el maltractament de la dona, els problemes dels joves amb l'oci i les reflexions que se segueixen sobre l'ús i la gestió de l'espai i del temps per a joves, o bé la situació que viuen els immigrants, els quals estan socialment per sota de les seves capacitats. Segons l'enfocament de les capacitats, la qüestió de com les persones viuen importa més que el que guanyen, estalvien o gasten (Gasper, D., 2002; 458).

## 1.2 Repensar la igualtat en contextos de diversitat creixent

Si bé el document proposa una reflexió sobre la igualtat aplicada a la diversitat, l'enfocament de les capacitats és el resultat d'una reflexió sobre la igualtat respectant els contextos de diversitats. Aquest nou enfocament pren la diversitat seriosament; no és una mera nova retòrica, sinó un nou marc per orientar les polítiques, les institucions administratives i el mateix concepte de ciutadania separat de la concepció estatal (és ciutadà qui és nacional). La concepció estatal segueix bàsicament la tradició liberal de la ciutadania: la ciutadania passiva, la que diu que «un neix ciutadà», sense considerar els aspectes formatius i de la ciutadania com a pràctica.

Atès que ens trobem davant de noves formes d'expressió de la diversitat que suposen compartir no solament un marc de referència, sinó diversos, aquesta nova diversitat obliga a replantejar-se el principi d'igualtat. Això és degut al fet que la mateixa noció d'igualtat sembla que té dificultats d'implementar-se seguint els criteris habituals dels principis d'igualtat d'oportunitats i d'igualtat de tractament.

En el document ja s'ha proposat que en contextos de diversitat s'ha de produir un canvi de criteri per repensar la igualtat d'oportunitats (identificar situacions de desavantatge en lloc de desigualtats estrictament socioeconòmiques) i la igualtat de tractament (identificar situacions de tractament parcial en lloc del tractament imparcial). L'enfocament de les capacitats permet prosseguir aquesta línia de reflexió.

Aquest document presenta l'enfocament de les capacitats no solament com a enfocament útil per orientar les polítiques públiques, sinó també com a marc de reflexió sobre la ciutadania i la proposta de *bon ciutadà*.

En aquest sentit, l'enfocament és una font generativa d'arguments que reorienten les polítiques públiques i, fins i tot, es transforma en una veritable *nova cultura pública*.



Com a *nova cultura pública* ens interessa orientar l'argumentació cap a la proposta de ciutadania i del nou discurs per guiar les polítiques proactives de l'Àrea de Polítiques de Ciutadania. L'aplicació de l'enfocament de les capacitats per iniciar una reflexió sobre la ciutadania encara no s'ha fet.

Des d'aquest punt de vista, ens plantejem dues qüestions: 1) un ciutadà és un *bon ciutadà*, és una persona que pot desenvolupar les seves capacitats –aquesta conceptualització del ciutadà vinculat al desenvolupament de les capacitats també implica, si invertim l'argument, que un no-ciutadà és aquell que no pot desenvolupar les seves capacitats–, i 2) no es pot ser *bon ciutadà* si la societat no ofereix l'oportunitat de desenvolupar les capacitats.

En aquest sentit, aquest enfocament no solament és coherent, sinó que ajuda a reforçar la tradició republicana del *bon ciutadà*. Es pot plantejar quines són les capacitats que es requereixen per actuar dins l'esfera pública, amb un sistema de deures i obligacions, amb actituds i comportaments cívics, fomentant l'autonomia i la responsabilitat, la ciutadania definida mitjançant les seves accions, la ciutadania com a pràctica, que té en compte la col·lectivitat i la societat. En definitiva, la dimensió activa de la ciutadania que té sempre present en les seves finalitats personals el desenvolupament de la vida social.

Històricament, gestionar el vincle entre igualtat i diversitat ha constituït un dels principals reptes de la modernitat, construïda sobre la base que la diferència i el no idèntic són anormals i que formen part de la categoria de *deficiència social*. Per tant, segons la seva traducció política, com a font de desunió i d'inestabilitat, la igualtat *com a idèntic* ha estat la unitat bàsica generadora dels principals arguments que justifiquen la manera com s'organitza la nostra societat. La igualtat *com a diferència*, o la consideració que el que diferencia les persones en termes de capacitats és igual d'important com el que els iguala, ha estat vista com a font il·legítima de fonamentació política i social (vegeu la taula de les tradicions de ciutadania, p. 29).

El debat que suscita una reflexió sobre la igualtat en contextos de creixent diversitat és una especificitat de les nostres societats. Quan parlem de les *nostres* societats, ens referim sobretot als nostres nivells socials i econòmics, amb els graus de qualitat de vida i de benestar aconseguits. També ens referim a societats que han estat construïdes seguint una lògica d'igualtat uniformadora i assimilacionista procedent de la Il·lustració. Aquesta és la igualtat que ha articulat la nostra construcció de l'esfera pública i de les tres tradicions de la ciutadania: la liberal, la comunitarista i la republicana (vegeu l'apartat 2 de la p. 28).

Així doncs, aquesta reacció contra la concepció instrumental de la igualtat significa que, com a principi aplicat a les polítiques, la igualtat s'ha pensat sempre en termes de mitjà per a la llibertat, però no en termes de finalitat. S'ha de replantejar el significat mateix de la igualtat en aquests termes.

En resum, l'argument bàsic és que les persones en tant que ciutadans són diverses, però diverses de diferents maneres. La diversitat pot significar variacions en finalitats i objectius, però també diversitat en la nostra habilitat de transformar recursos en llibertats reals (Sen, A. K., 1992; 85-86). Aquestes variacions conviden a tenir una *concepció instrumental de la igualtat*, ja que es valoren els mitjans necessaris per poder fer qualsevol tipus de concepció de vida. En aquest cas, la igualtat significa la mateixa quantitat d'igualtat per a tothom per poder complir les seves expectatives. Aquests són els anomenats *béns primaris* (Rawls), com ara drets, llibertats bàsiques, ingressos i riquesa, llibertat de moviment i d'elecció, poders i prerrogatives en oficis i posicions de responsabilitat, i les bases socials de l'autorespecte.

Aquesta diversitat proporciona al ciutadà poders divergents per construir la seva vida, fins i tot si tots tenim la mateixa quantitat de béns primaris instrumentals. Aquests darrers criteris explicatius de la diversitat són objecte de reflexió per part de l'enfocament de les capacitats. Això significa que les desigualtats que han de ser objecte de polítiques provenen de característiques personals físiques i mentals que limiten la possibilitat de ser un *bon ciutadà*. En funció d'aquestes característiques es construeixen les polítiques proactives de ciutadania.

A partir d'aquest nou marc d'interpretació de la igualtat es té una font generadora de nous arguments centrats sobretot a identificar situacions de desavantatge.<sup>11</sup> Seguint els tres àmbits d'expressió de la diversitat, la desigualtat estarà relacionada amb situacions de desavantatge a causa de l'edat (polítiques de joventut i de gent gran), el gènere (polítiques de la dona) i/o la nacionalitat (polítiques d'acomodació).<sup>12</sup>

La base de la reflexió és que la igualtat està relacionada amb el context de diversitat. La seva base informativa ja no són únicament les similituds entre les persones, sinó també

---

11. Incideixen en la importància de la noció de desavantatge com a criteri per aplicar el principi d'igualtat, A. K. Sen (1992; 84), M. Qizilbash (2002; 467). Per a G. A. Cohen (1993), l'enfocament de les capacitats fins i tot es pot interpretar en termes d'*accés a avantatges*. Aquest argument és acceptat per A. K. Sen (1993).

12. Considerem la nacionalitat com a característica personal d'igual dimensió que el gènere, en la mesura que la nacionalitat procedeix etimològicament de *naixement* i, per tant, indica una característica que no depèn de la voluntat de la persona: el lloc de naixement.

les seves diferències. La diversitat i l'heterogeneïtat deixen de ser factors explicatius d'instabilitat i de falta de cohesió i es conceben com a plataforma per dissenyar polítiques.

De fet, aquest canvi de percepció constitueix un canvi de cultura política, en què allò diferent i la diversitat que implica ja no formen part de les causes del conflicte que tota política ha de gestionar. De fet, amb aquest nou enfocament es transformen els referents del que es pot considerar política normalitzadora o genèrica (aplicat a tothom sense distinció) o polítiques d'acció específiques. Una política normalitzadora és aquella que s'aplica a tothom però tenint en compte les seves diferències. Així doncs, la diversitat es converteix en la principal base per donar contingut a les polítiques.

En resum, la pregunta que orienta aquest enfocament és: *Igualtat de què?* (Sen, A. K., 1992). El tema de la igualtat forma part de la nostra època moderna i és un dels seus millors èxits definitoris davant d'altres temps històrics. Ara bé, la igualtat no és un concepte aïllat, sinó que està connectat amb la realitat que l'envolta, la qual és precisament el seu objectiu d'aplicació. Com a principi pràctic intenta gestionar conflictes i regular situacions de desigualtat i desavantatge. En ambdós casos, el context és de diversitat i el seu valor, el respecte de la diversitat.

Així, una reflexió sobre la igualtat implica una reflexió prèvia sobre quines són les desigualtats i els desavantatges inadmissibles, sobre quins són els criteris que hom adopta per fer les comparacions interpersonals necessàries per legitimar qualsevol política pública. Són aquests criteris els que constitueixen les bases informatives necessàries per aplicar el principi de la igualtat en *polítiques proactives de ciutadania*.

En aquest document es fa una proposta seguint aquest argument: *canviar de criteri*, deixar de centrar-se en les necessitats, la igualtat de recursos i en la possessió de béns, com a principals criteris per fer la comparació interpersonal. Davant de la pregunta *Igualtat de què?*, el nou enfocament ja no contesta «satisfacció de necessitats», «igualtat de recursos» o «possessió de béns», sinó «satisfacció de capacitats», «recursos adequats a les capacitats personals» i «béns en funció de les capacitats».

Ja no són les diferències en la satisfacció de necessitats o en la posició de béns les que defineixen la diversitat, sinó les diferents capacitats de les persones (en funció del gènere, l'edat, la nacionalitat). Per utilitzar alguns exemples il·lustratius que es poden aplicar a les polítiques proactives de ciutadania: des del punt de vista d'un ciutadà amb discapacitat, no és la possessió d'una bicicleta la que ha de definir el criteri per orientar el principi d'igualtat, sinó la capacitat del ciutadà de saber/poder portar una bicicleta (Harrison, M., 2002). S'ha de diferenciar bé entre capacitat de fer alguna cosa i tenir una cosa.

Per tant, si un ciutadà amb discapacitat té una bicicleta (posseeix un bé), aquesta possessió no té cap sentit si no pot fer-ne ús i no està en correspondència amb les seves capacitats. Així doncs, *desenvolupar les capacitats de les persones esdevé un objectiu polític i el principal criteri estratègic per dissenyar polítiques proactives de ciutadania.*

La pregunta bàsica que es planteja al ciutadà amb el nou enfocament no és *què necessites*, sinó *què saps fer* i *què vols ser*.

Per acabar amb una altra implicació de l'enfocament de les capacitats aplicat a les polítiques proactives de ciutadania i foment del *bon ciutadà*, aquest apèndix convida, com a complement del document, a reflexionar que *darrere la noció d'igualtat no hi ha una teoria de les necessitats, sinó una teoria sobre les capacitats*. Es passa de les necessitats a les capacitats. El lema socialment reconegut «a cadascú segons les seves necessitats» es transforma en «a cadascú segons les seves capacitats». Aquest canvi d'enfocament té un efecte transformador del paradigma clàssic de les polítiques públiques, ja que obliga a repensar a fons el seu discurs públic tradicional.

## **2. L'enfocament de les capacitats com a nou patró d'avaluació de polítiques públiques**

El reconeixement de la diversitat de les persones té conseqüències molt serioses que afecten en darrera instància la concepció de la igualtat que es tingui com a principi regulador. Si totes les persones fossin idèntiques, l'aplicació del principi d'igualtat no generaria cap complexitat, ja que totes expressarien les mateixes necessitats. Però el problema és que la diversitat significa que tothom, malgrat tenir necessitats iguals, pot tenir capacitats diferents. Són les diferències de capacitats les que han de ser objecte d'aplicació del principi d'igualtat. Així, la distribució de béns iguals per a tothom no té en compte la diversitat de les persones i les seves capacitats. Aquesta reflexió sobre la igualtat, la distribució de béns i el respecte de la diversitat és el que orienta el nou enfocament. En el fons, el que se suggereix és un nou patró d'avaluació de polítiques públiques que s'orienti no tant per les necessitats com per les capacitats bàsiques.

Combinant la premissa del reconeixement de l'heterogeneïtat (tant per característiques externes com ara l'herència i la fortuna o el naixement, com per característiques internes, com són el sexe, l'edat, l'habilitat física o mental, o el color de la pell) amb els criteris que orienten l'aplicació de la igualtat, ens trobem davant d'un nou marc de referència

per reflexionar sobre polítiques públiques. Aquest enfocament no solament s'ha aplicat per orientar polítiques, sinó que té la virtut de tenir un poder definitori. S'ha aplicat per a la pobresa (es defineix en termes de tenir realitzades les capacitats personals). Per exemple, la pobresa no es defineix en termes de possessions materials i de PIB i altres variables econòmiques, sinó que també inclou com a indicador el fet que un ciutadà tingui la capacitat de llegir i no llegeixi.<sup>13</sup> També podem considerar altres exemples il·lustratius. Per exemple, per a un minusvàlid la possessió d'una cadira de rodes és un bé molt més valorat que una bicicleta; la protecció davant de la violència domèstica és un bé més valorat per la dona. Tots aquests exemples inviten a orientar les polítiques sectorials i intersectorials relacionades amb característiques personals (edat, sexe, etc.) o característiques físiques (discapacitats, etc.) Aquesta propietat de l'enfocament de les capacitats és una de les seves principals forces.

Per valorar el benestar de les persones ja no són suficients els ingressos, les possessions materials i altres indicadors estrictament econòmics, sinó que també s'ha de mirar com les persones viuen i si realment porten la vida que han escollit viure amb autonomia seguint totes les seves potencialitats. Així doncs, la qüestió clau és plantejar-se quin criteri cal seguir per definir el benestar (*wellbeing*): les necessitats, els béns materials...? L'enfocament que presentem ens diu les *capacitats*.

L'exemple més evident que l'enfocament de les necessitats de les polítiques públiques s'ha centrat en el benestar en termes materials és que un ciutadà pot viure mesos en una gran ciutat com Barcelona amb les mínimes necessitats cobertes gràcies a les polítiques assistencials, les entitats locals i les organitzacions que tenen l'assistència com a lògica d'acció, però que no s'ocupen de desenvolupar les seves capacitats.

Proposem que les polítiques proactives de ciutadania se centrin en les capacitats dels ciutadans. Això implica interpretar els conflictes no en termes de necessitats, sinó en termes de falta de realització de les capacitats. *L'avaluació d'una política pública no es fa seguint el criteri de si es cobreixen les necessitats d'un ciutadà, sinó de si es fomenten les seves capacitats.*

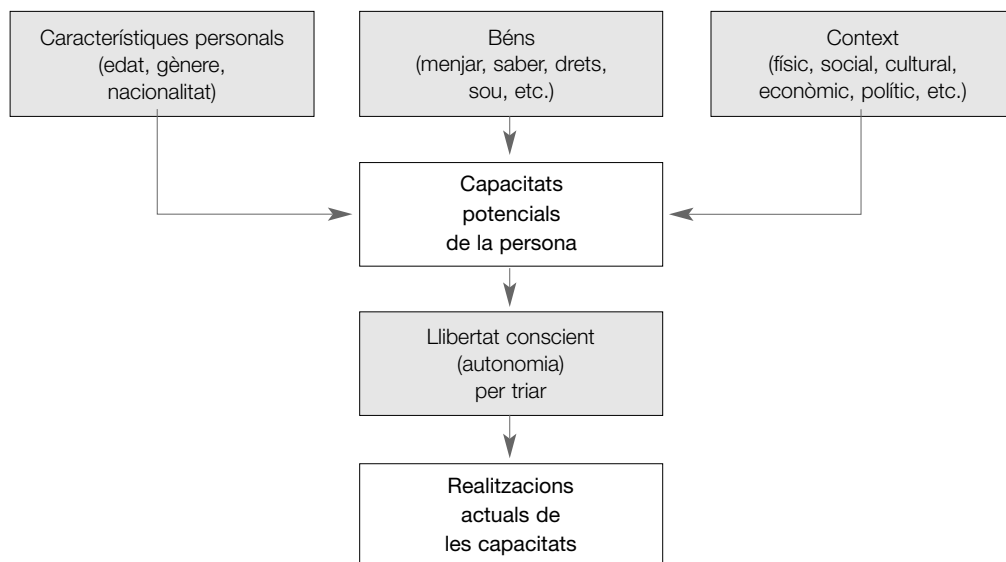
Per entendre l'enfocament de les capacitats com a nou patró d'avaluació i model que intervé en totes les etapes de les polítiques públiques, des del disseny, la seva aplicació i com a criteri d'avaluació de polítiques, s'han de vincular tres dimensions (Mitra, S., 2004):

---

13. De fet, els indicadors de pobresa que orienten els informes de l'ONU segueixen aquest enfocament de les capacitats d'A. K. Sen.

1) la dimensió de les característiques individuals personals (edat, sexe, etc.); 2) una cistella de béns a l'abast (ingressos, possessions materials, etc.), i 3) un context (físic, social, cultural, econòmic, polític, etc.). Aquest context és important, ja que per tenir un bon patró d'avaluació de polítiques és determinant considerar el medi on les persones desenvolupen les seves vides. Les capacitats de les persones estan molt vinculades al context on viuen (Deneulin, S., i F. Stewart, 2002; 3). No solament el clima físic, sinó l'entorn social, les normes i el sistema de convencions, els límits legals, culturals i el sistema de creences que legitimen maneres de pensar i actuar. Conèixer el context del ciutadà ens ajuda a valorar si el que són o fan i el que són capaços de ser/fer pot ser matèria de desigualtat. Aquestes estructures socials, econòmiques i culturals han de formar part de les variables que cal considerar i no deixar fora. D'aquesta manera, es desvincula l'enfocament de les capacitats d'una potencial interpretació d'individualisme.

Aquestes tres dimensions es poden representar de la manera següent:



Per entendre bé l'enfocament i la seva propietat de constituir un criteri de justícia distributiva i un nou patró d'avaluació, només cal comparar entre el que les persones són capaces de ser o fer (capacitats potencials) i el que són i fan realment (el que s'anomena *funcionaments*, però que podem concepcuar aristotèlicament com a acte –el ser o el fer

real—, mentre que la potència és la capacitat).<sup>14</sup> Aquests actes poden ser tant les accions com els seus efectes, tant els estats bàsics (menjar, tenir salut, tenir casa), com els estats més complexos (felicitat, autorespecte, dignitat, etc.). Poden significar assolir un estat de coses (una persona estava malalta i aconsegueix curar-se), una acció conscient i voluntària per aconseguir aquest estat de coses (prendre medicaments, fer repòs) i efectes que es vol aconseguir (viure, tenir salut). Un altre exemple serien els actes de llegir, de menjar, d'anar a veure un espectacle, de nedar, de córrer, etc. Amb aquest model es pot definir la *qualitat de vida* com la menor distància entre capacitat (el que un pot ser o fer) i acte o situació existencial real (el que un és o fa en realitat).

D'acord amb aquesta perspectiva de la *qualitat de vida*, l'èxit d'una economia i d'una societat no pot definir-se independentment de les vides que poden arribar a tenir els seus membres. La qualitat de vida s'ha de jutjar no solament per la manera com vivim, sinó per les alternatives substancials que tenim per ser o fer el que som i fem (Sen, A. K., 1999). En resum, un *ciudadà sense alternatives* no té una qualitat de vida digna.

Com a nou patró d'avaluació, la proposta de reflexió és que els objectius de les polítiques públiques han de gestionar capacitats i no les realitzacions actuals del ciutadà. D'entre les diverses capacitats que té, un ciutadà pot triar una sèrie de realitzacions. Aquesta llibertat de poder triar i de poder fer o ser el que un ha triat és la que defineix el benestar d'un ciutadà i la seva qualitat de vida. La divisa d'aquest enfocament podria ser: cap ciutadà per sota de les seves capacitats. Si una persona té capacitat per ser un bon nedador i vol ser-ho (l'element de la voluntat conscient o autonomia vinculat a la capacitat és fonamental) i la societat on viu no li proporciona l'oportunitat de ser-ho, llavors hi ha un problema d'igualtat dins de la societat, ja que les institucions no aconsegueixen aplicar la igualtat d'oportunitats per a tots.

Constatem que darrere aquest enfocament hi ha una concepció de la justícia: una societat justa és aquella en la qual els seus membres són o fan el que volen ser o fer amb autonomia.

En aquest context també podem parlar de les institucions públiques que generen polítiques. Ens basem en la definició que qualsevol institució pública sempre és una entitat representativa que distribueix béns. La reflexió sobre quins són els criteris que orienten

---

14. També el podem designar simplement com a *realització actual* de les capacitats, com la *situació real* que viu la persona. D'ara endavant, utilitzarem el terme *realització actual*.

els principis d'aquesta distribució és una reflexió sobre la justícia. L'enfocament que es proposa debatre aquí és que les institucions no solament distribueixen béns, sinó també valors, actituds i pautes de conducta, circumscriuen els espais públics i els espais legalment reconeguts. Invertint l'argument, els nostres valors i els seus impactes sobre la nostra conducta i manera de pensar no són independents de les institucions que les fomenten.

La premissa fonamental és que l'enfocament de les capacitats ens diu que el criteri de la distribució ja no són les necessitats sinó les capacitats de les persones. Aquest document es posiciona defensant que aquest criteri de justícia és més adequat per gestionar situacions de *conflictes forts* lligats a l'increment de la diversitat. La perspectiva republicana que ens orienta ens diu també que el que és just o injust no és que un ciutadà sigui pobre o que una ciutadana sigui maltractada o que no pugui rebre una educació adequada, sinó que les institucions que gestionen aquests assumptes no proporcionin les oportunitats a aquestes persones per sortir de les seves situacions fomentant les seves capacitats.



## Referències bibliogràfiques

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *25 anys de democràcia i progrés social a Barcelona: balanç del sector de serveis personals 1979-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Gerència, Sector de Serveis Personals, 2004.

BRUGUÉ, Q. «Els Serveis de Benestar: cada cop som més i estem més embolicats». *Revista del CIFA*, 18 (1995), 32-39.

CAMPS, V. *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa-Calpe, 1990.

CAMPS, V.; S. Giner. *Manual del civismo*. Barcelona: Ariel, 1998.

CASANOVAS, J.; J. COLL; P. MONTES. «Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas». *Revista de estudios de Juventud* (deseembre 2002), 21-33.

COHEN, G. A. «Equality of what? On welfare, goods, and capabilities». A: Nussbaum, M. C.; A. K. Sen (eds.). *The quality of life*. Nova York: Oxford: Clarendon Press; 1993, 9-29.

CONILL, J. *Horizontes de economía ética: Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. Madrid: Tecnos, 2004.

— «Bases éticas del enfoque de las capacidades de Amartya Sen». *Revista Sistema* [Madrid], 171 (2002), 47-64.

DENEULIN, S.; F. STEWART. «A capability approach for individuals living together» (2002). Ponència presentada a *Justice and Poverty: examining Sen's capability approach*. Cambridge; del 5 al 7 de juny de 2001. <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/sen/papers/deneulin.pdf>

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Marc històric dels serveis socials locals a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea de Benestar Social, 2003 (Serveis Socials, 17).

DIVERSOS AUTORS. «Immigració: cap a una cultura de la integració». *Àmbits de Política i Societat*, 18 (2001).

— «Ciudadanía e inmigración». *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37 (2003).

— «Ciudadanía europea e inmigración». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 53 (2001).

FLAQUER, M. «Els serveis personals dels serveis socials». *Revista CIFA*, 5 (maig 1997), 59-62.

GARGARELLA, R. «El republicanismo». A: *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós, 1999, cap. 6.

GASPER, D. «Is Sen's capability approach an adequate basis for considering human development?». *Routledge: Review of Political Economy*, 14, 4 (2002), 435-460.

GOMÀ, R.; J. SUBIRATS (coord.). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998.

HARRISON, M. *From Theory to Measurement: Some issues raised in operationalising Professor Sen's Capability Approach*. 2002. <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/sen/papers/harrison.pdf>

HEATER, D. *Citizenship: the civic ideal in word history, politics and education*. Londres i Nova York: Longman, 1990.

MITRA, S. «The capability approach and disability». *Journal of Disability Policy (2004) Studies*. <http://www.disabilityresearch.rutgers.edu/Sophie/MitraCapabilityApproachDisabilityPaper.pdf>

MORA, R.; J. CABEZÓN. *Los servicios personales municipales: una propuesta metodológica*. Barcelona: Patronat Flor de Maig. Diputació de Barcelona: Ediciones del Serbal, 1999.

NAGEL, TH. *Equality and partiality*. Oxford University Press, 1991.

NUSSBAUM, M. C. *Women and human development: the capabilities approach*. Cambridge i Nova York: Cambridge University, 2000.

NUSSBAUM, M. C.; A. K. SEN (eds.). *The quality of life*. Nova York. Oxford: Clarendon Press, 1993.

PAREKH, B. *Repensando el multiculturalismo* (2005). Madrid: Istmo.

PETTIT, PH. *Republicanism*. Barcelona: Paidós, 1999.

- PLANA, J.; R. GOMÀ. «Els serveis personals: l'aposta per un model». *Revista del CIFA*, 4 (gener 1997), 4-19.
- PLANA, J.; R. GOMÀ. «Mapa dels serveis personals locals: cap a un model integral, estratègic, comunitari i participatiu». *Revista del CIFA*, 7 (gener 1998), 4-33.
- PRESSMAN, S.; G. SUMMERFIELD. «Sen and Capabilities». Routledge: *Review of Political Economy*, 14, 4 (2002), 429-434.
- QIZILBASH, M. «Development, common foes and shared values». Routledge: *Review of Political Economy*, 14, 4 (2002), 463-480.
- SARASA, S. «L'assignació equitativa de recursos en serveis socials». *Revista del CIFA*, 10 (gener 1993), 21-26.
- SEN, A. K. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999, 3-13.
- SEN, A. K. *Inequality reexamined*. Nova York: Oxford University Press, 1992.
- SERRA, A. «El repte de la modernització de l'Administració local: els serveis personals». *Revista del CIFA*, 15 (setembre 1994), 16-23.
- SUBIRATS, J. (dir). *Pobreza y exclusión social*. Barcelona: Publicacions La Caixa, 2005 (Colección Estudios Sociales, 16).
- SUBIRATS, J.; R. GOMÀ. «Las políticas públicas». Alcántara M.; A. Martínez (eds.). *Política y gobierno en España*, València: Tirant lo Blanch. 2001, 561-590.
- TURÉGANO, C. «Dirigir la divisió de serveis personals en un context de canvi». A: *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI: actes del I Congrés Català de Gestió Pública*: Barcelona: Associació Catalana de Gestió Pública, 26 i 27 de desembre de 2002. ESADE, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003, en *Materials*, 19, 566-570.
- UNTERHALTER, E. «Education, capabilities and social justice». Paper commissioned by UNESCO for the EFA (Education for All) Monitoring Report, 2003.
- VINTRÓ, E. «La contribució local a l'Estat del Benestar». A: Ajuntament de Barcelona. *Barcelona: 20 anys de Serveis Personals: 1979-1999*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona: Gerència del Sector de Serveis Personals, 1999, 10-13.
- WIEVIORKA, M. *La différence*. París: Éditions Balland, 2001.

ZAPATA-BARRERO, R. *L'hora dels immigrants: esferes de justícia i polítiques d'acomodació*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2002 (Col·lecció Temes contemporanis/Proa) [trad. castellana a: *El turno de los inmigrantes*. Imsero, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2002.]

ZAPATA-BARRERO, R. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Ed. Síntesis, 2004a.

ZAPATA-BARRERO, R. «El principi d'imparcialitat: polítiques proactives per a la gestió de les zones públiques d'interacció entre immigrants i ciutadans». A: *Butlletí de migració i ciutadania*. Diputació de Barcelona, 13 (tercer trimestre 2004b).

ZAPATA-BARRERO, R. «Multiculturalidad». A: *Conceptos políticos en el contexto de España*. Madrid: Editorial Síntesis, 2007, 185-215.

## Documentació

### Marc espanyol

Càtedra de Laicidad y Libertades Públicas Fernando de los Ríos del Instituto de Derechos Humanos Bartolome de las Casas (2005): «Educación para la Ciudadanía». (Document en Word). <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/BC/laicidad.htm>

Generalitat de Catalunya. «Informe sobre Bon Govern i Transparència Administrativa». Generalitat de Catalunya: Departament de Justícia. [www.gencat.net/justicia/inf\\_bongovern](http://www.gencat.net/justicia/inf_bongovern). Generalitat de Catalunya, 2005.

– «Bases per a una nova llei de serveis socials de Catalunya. Un document per al debat». Barcelona: Departament de Benestar i Família, 2004.

Ministeri d'Educació i Ciència. «Una educación de calidad para todos y entre todos: propuestas para el debate». Madrid: Ministeri d'Educació i Ciència: Secretaria General d'Educació, 2005.

UNICEF-Comitè Espanyol. «Aportaciones a la propuesta para el debate del Ministerio de Educación y Ciencia. Una educación de calidad para todos y entre todos», 2005. <http://debateeducativo.mec.es/documentos/unicef.pdf>

## **Marc europeu**

Consell d'Europa. [O'Shea, K.]. «Glosario de términos de la educación para la ciudadanía democrática. Desarrollar una comprensión compartida». DGIV/EDU/CIT (2003) 29 [http://www.coe.int/T/E/Cultural\\_Cooperation/education/E.D.C/Documents\\_and\\_publications/By\\_country/Spain/EDC\\_Glossary\\_Es.pdf](http://www.coe.int/T/E/Cultural_Cooperation/education/E.D.C/Documents_and_publications/By_country/Spain/EDC_Glossary_Es.pdf)

– «Documento de orientación del Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación». Comité ad hoc de Expertos para el Año de la Ciudadanía a través de la Educación (CAHCIT) DGIV/EDU/CAHCIT (2004) 13 rev. 4.

## **Pàgines web**

Ministeri d'Educació i Ciència. Comité Español Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación <http://www.educacionciudadania.mec.es/>

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.

Qualsevol discurs públic constitueix el principal marc de referència per dissenyar plans d'accions estratègiques i fonamentar les polítiques locals. En aquest sentit, un canvi de discurs implica un canvi d'objectius i una redefinició dels públics objectiu.

El discurs que proposem es basa en una concepció de ciutadania vinculada a noves formes d'entendre la igualtat en un context de diversitat creixent. És un discurs obert que presenta tres punts de reflexió: les raons del canvi de discurs; el model de ciutadania i administració local en el context de la diversitat, i finalment, l'aplicació d'aquesta nova cultura pública basada en el «bon ciutadà» i les polítiques proactives del «bon govern».



**Diputació  
Barcelona**

**Àrea d'Igualtat  
i Ciutadania**

Travessera de les Corts, 131-159  
Recinte Maternitat. Pavelló Mestral, 2a planta  
08028 Barcelona  
Tel. 934 049 092 · Fax 934 049 126  
[www.diba.cat/aic](http://www.diba.cat/aic)

