

Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració

Treball de fi de Grau (21686)

Curs acadèmic 2012-2013

La Governança com a eina per fer front a la pobresa des de l'àmbit municipal

Francisca Brunet Casellas

124620

Tutor/a del treball:

Miquel Salvador i Serna



DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Francisca Brunet Casellas, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'única autora, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autora de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repositori: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.



Francisca Brunet Casellas
Barcelona, 17 de juny de 2013

Abstract

El concepte de Governança ha sofert un procés de regressió per tal d'extreure-li els principals aspectes que s'haurien de donar en cas de la seva aplicació en l'àmbit local, i en el cas concret del repte que suposa donar resposta a la pobresa en aquest nivell de poder concret, que es caracteritza per ser el més pròxim amb el ciutadà. La diferència recaurà en si es segueix amb el model weberian de presa de decisions, o si bé es repensa a favor d'un model més col·laboratiu, la Governança.

L'àmbit de poder local és el primer que tradicionalment fa front a les necessitats dels seus conciutadans, donada la seva proximitat amb els mateixos, i la Governança, com a concepte teòric, s'ha interpretat per a la seva aplicació en el cas de l'àmbit local i es presenta com a una eina adaptada per lluitar en contra de la pobresa amb la finalitat de superar aquesta situació de desigualtat amb inclusió social.

Paraules clau

Governança o *Governance*, *Government*, pobresa, Inclusió Social, "esquema trisectorial", "espai públic no estatal", acompanyament satisfactori i dignificar.

ÍNDEX

+ Introducció	5
+ Marc teòric	6
+ Hipòtesi	10
+ Metodologia	11
+ Desenvolupament de la recerca. Dos casos d'estudi.....	13
La Governança com a eina per a la inclusió social	15
Quadre resum de les variables Governança i Inclusió Social.....	21
CONCLUSIONS	25
RECOMANACIONS	27
BIBLIOGRAFIA.....	28
ANNEXES	29
Annex 1:.....	29
Annex 2:.....	32

+ Introducció

En aquest treball la Governança serà definida com una eina per entendre les actuacions i reaccions polítiques alhora de fer front a situacions de pobresa des del primer nivell de poder que hi pot fer front, donades les seves característiques de proximitat, i que és l'àmbit local. S'han definit uns indicadors a partir d'uns conceptes teòrics que apareixen en el marc teòric: "esquema trisectorial" i "espai públic no estatal", que configuren el què en aquest treball s'entendrà per Governança. La definició es completa del tot quan l'objectiu de les mesures adoptades van més enllà de les mesures paliatives tradicionals, és a dir, quan s'aborden tots els aspectes i formes per tal d'arribar a la inclusió social de la ciutadania. La pregunta d'investigació de l'estudi és validar si s'està aplicant el concepte de Governança de forma indirecta i inconscient, i veure les formes que s'han adoptat per lluitar contra la pobresa.

El poder local és el que està més pròxim a la ciutadania i tradicionalment és el primer que dona resposta davant les seves necessitats, i és per això que es vol emfatitzar la forma en com a aquesta situació de pobresa s'hi ha fet front. Els matisos entre un i altre recauran en el grau en com s'està aplicant el concepte de Governança i sobretot en la finalitat de les mesures, si aquestes amb la forma adoptada persegueixen la inclusió social.

Inicialment es varen escollir dos casos d'estudi en funció del color polític dels seus consorcis per tal d'atribuir diferències en matèria de Governança a aquest fet. Aquesta sub-hipòtesis s'ha anat deixant de banda com a eix central del treball a mesura que el mateix ha anat avançant. Al just treballar amb dos casos d'estudi, no es pot extreure conclusions transversals a la resta de casos de l'àmbit municipal i per tant, la ideologia queda en un paper secundari i pendent per a futures investigacions, per a què finalment l'eix central del treball s'hagi resolt a favor de centrar-se en el concepte de Governança i com aquest s'hauria d'aplicar alhora de fer front al repte de la pobresa. Per dur a terme aquesta finalitat s'ha comptat amb dos casos d'estudi: Cornellà de Llobregat i Badalona, on s'ha fet un seguiment de les accions i tasques que realitzen en matèria de pobresa per després traduir tota la informació obtinguda en les variables que s'han creat, fruit de la regressió dels conceptes Governança i Inclusió Social.

+ Marc teòric

La característica principal que s'ha seguit per seleccionar la bibliografia treballada en el Marc Teòric ha estat per comprendre i adaptar el concepte de *Governance* al nostre objectiu de investigació, que és entendre els canvis de rol de l'Administració davant el repte que suposa donar resposta a la pobresa des dels consorcis municipals, i sobretot si es fa sota el disseny del que es coneix com *Governance*, ja sigui explícita o implícitament. En el marc teòric es continuarà usant el terme anglès de *Governance*, però a partir de llavors s'usarà el terme Governança, entenent que es fa referència al mateix concepte.

En l'estudi que tracta el concepte de la Governança sense el Govern (Guy, Pierre, 1998), es segueix una argumentació a favor del paper que ha guanyat la Governança en contra del que es coneix com *Government*. La definició tradicional de les funcions governamentals com a controlador i regulador de la societat s'ha deixat de banda, per la incapacitat de manejar la situació com ho feia en el passat. Segons els autors es vol deixar de banda el model fort i centralista de Govern a favor del model de la *Governance*. Guy i Pierre (1998, p.223) citen en el seu text a Rhodes (1997) qui argumenta que la Governança sense Govern s'està adoptant com a lògica dominant en la gestió per aquelles democràcies industrials avançades. Aquesta definició és certa però aplicable a altres països amb més tradició en la avaluació de polítiques públiques com pugui ser Estats Units o Gran Bretanya i per tant amb més capacitat autocrítica per fer front a canvis de mesures que no funcionen. Les nostres institucions poden estar marcades pel que es coneix com path-dependence o aversió al risc alhora d'aplicar un model de gestió que millor s'adapti a les necessitats de cada context. Això serà objecte del nostre estudi, veure com les dues Institucions que analitzem han reaccionat davant la necessitat de donar resposta a la situació de pobresa que pateixen cada vegada més ciutadans. La definició que ens proposen per a Governança aquests autors (1998, p.232) és el procés en el qual es desenvolupa la influència d'actors que hi estan involucrats, que es complementa amb la aportació de Peters (1996) el qual ens diu que el concepte de Governança, s'ha de veure com un model alternatiu per la persecució d'uns interessos col·lectius. Això no vol dir que amb l'adopció de la Governança el nivell de poder determinat quedi impotent, sinó que el seu paper passa a ser un negociador més, entre d'altres atribucions, per tal de descentralitzar la presa de decisions en matèries concretes com les que aquí analitzarem.

El món anglosaxó es destaca per una amplia tradició avaluadora i la Governance és un concepte que està clarament assumit en la seva lògica de funcionament diària, no és un concepte estrany i poc aplicat, com si ho és a Espanya. Això sí, ens referim al concepte i no a la forma que es pretén per a la seva aplicació. Hem volgut conèixer el cas del Regne Unit, a través d'un treball que analitza el sorgiment del terme, a més de la seva promoció i aplicació en el territori (Kearns, 1991). El concepte de *Governance* ja va ser introduït en l'agenda política per Margaret Thatcher a la xerrada anual del seu partit ja al 1988, amb la idea de crear el que ella va nomenar com una "societat generosa" amb l'objectiu de crear una estratègia on la ciutadania s'impliqués amb les problemàtiques que acusen a la societat. Aquesta idea anava en detriment del que segons ella s'estava produint, una taxació que usurpava l'esforç individual i que al mateix temps reduïa la seva responsabilitat (1991, p.22). El Govern britànic, el llavors liderat per Margaret Thatcher, va ser el impulsor d'aquesta nova forma de fer polítiques públiques de col·laboració amb el Tercer Sector, considerats com a agents per proveir determinats serveis en substitució del Govern. El que volem destacar d'aquest treball són alguns dels motius que portaren als Torys a dur a terme aquesta cessió de competències a favor del Tercer Sector i les seves conseqüències. Un dels principals motius pels quals s'impulsa aquesta estratègia de la "societat generosa" és per evitar que el món local ho faci pel seu compte, evitant així el seu control i discussió en els consorcis. D'aquesta manera descentralitzen des del Govern Central cap a organitzacions sense ànim de lucre directament, mantenint així la centralitat de les accions. Un segon motiu que impulsa aquest model de Governança, és pels importants estalvis que es produeixen en els municipis, en dos sentits: per una banda, perquè ja no han de ser els prestadors d'aquest serveis i per tant, les taxes que es recollien en aquest sentit desapareixen, i per l'altre, pel caràcter sense ànim de lucre dels nous prestadors. Un últim motiu que caracteritza la línia d'acció política de la Primera Ministra és que es volia substituir gradualment el organitzat i sindicalitzat sector públic a favor d'un tercer sector sense sindicalitzar, amb un salari baix, dispersat i voluntari. Aquests elements mostren com un Govern de dretes centralista va impulsar la seva idea de *Governance*, elements que volem veure si en algun cas es donen o es persegueixen, directa o indirectament, en algun dels nostres casos d'estudi. La reflexió que es fa en aquest estudi ens serveix per pensar que potser hi ha maneres diferents d'aplicar el concepte de Governance en funció de quin sigui el color polític que ho impulsa.

Hem trobat en molts casos diferents definicions de Governança però a continuació en tenim una que representa de forma més teòrica el que voldrem representar al llarg del treball. La Governança democràtica ja no tracta de delegar autoritat a representats elegits sinó com una forma de segon nivell de indirecta democràcia representativa – ciutadans elegeixen representants que controlen i supervisen “experts” que formulen i administren polítiques d’una manera autònoma des de els seus bastions regulatoris (van Waarden, 2003 a Levi-Faur, 2005: 13). Aquesta definició es complementa amb el que en el mateix text se’ns apunta sobre que “la idea de regulació i governança a través de la presa de decisions i l’aplicació de normes és essencial si es vol portar a l’Estat una vegada més a la era de la globalització” (Levi-Faur, 2005: 17). El que l’autor ens proposa és una forma intermèdia entre el capitalisme basat en el Laissez-Faire (1800 – 1930) i el capitalisme basat en el Welfare (1940 – 1970), que l’anomena el capitalisme regulat que apareix a partir del 1980. La definició de Governança que hem extret d’aquest text ens permet afegir a la nostra definició de Governança, un aspecte més per complementar-la i és que un procés que inclogui la voluntat dels ciutadans ens portarà a un sistema més democràtic per definició. La forma d’aconseguir això és permetre la participació de tots els actors implicats en la presa de decisions, el que en aquest treball s’entendrà per Governança.

En el “Document de bases de la Generalitat sobre el Pacte per a la lluita contra la pobresa a Catalunya” (Departament de Benestar i Família, 2012) posa de relleu la importància que té fer una actuació col·legiada alhora de fer front a la pobresa i ho fa a través d’un anàlisi profund sobre el tema, fent una diagnosi i establint els reptes que encara estan pendents per fer-hi front, però el que aquí interessarà són aspectes més generals. Destacarem aspectes que seran útils alhora de definir la inclusió social i els principis que la inspiren, i que en definitiva serà la finalitat de la Governança. La definició de inclusió social que se’ns proposa en el document considera que la inclusió social és el procés que assegura que totes les persones tenen les oportunitats i els recursos necessaris per participar plenament en la vida econòmica i social, i per gaudir d’unes condicions de vida normals. En el mateix document es marquen uns principis per a tal fi, dels quals tres d’ells han estat molt presents en la forma com s’ha enfocat aquest treball i són: proximitat, transversalitat i corresponsabilitat, participació i treball en xarxa. El principi de proximitat, segons el Document de bases, es configura a través de les administracions locals que són les que en última instància “han de garantir,

mitjançant els serveis socials municipals, la protecció social i la resposta efectiva a les necessitats socials bàsiques dels seus ciutadans i ciutadanes”. Aquest principi confirma la importància que té l'àmbit local en la lluita per fer front a la pobresa i ens servirà per argumentar que el concepte de Governança el podem trobar en gairebé tots els municipis per la característica de proximitat que les defineix de base, la diferència recaurà en la forma i els objectius que es persegueixen. Els altres dos principis han estat la inspiració per la creació de dos dels indicadors del quadre resum de la variable Governança i aquests són per una banda, solidaritat i cooperació en les relacions que es donen en l'àmbit local, i per l'altre recolzament i col·laboració en les relacions entre els diferents nivells de poder. Per últim, el risc d'exclusió normalment ve determinat pel grau de pobresa que pot ser absoluta o relativa però no es vol tenir en compte just la mesura econòmica, per això com apunta el Document de bases, la pobresa significa i implica desigualtat en la distribució d'oportunitats i recursos materials entre els ciutadans, així com més dificultat en l'accés als recursos que procuren la cobertura de les necessitats bàsiques.

En últim lloc hem volgut introduir un capítol que analitza en profunditat allò que s'entén per participació de la societat civil en els assumptes públics amb l'objectiu de donar resposta a problemes concrets i tangibles (Rossel, 2008: cap. 2), el que alguns autors han denominat també *Empowered participatory governance* (Fung i Wright, 2003 citat a Rossel, 2008: 71). En el capítol apareixen diferents perspectives que analitzen el terme, i en concret es centra en l'anàlisi de la participació associativa en la cogestió de serveis públics i el que es coneix per Tercer Sector, actor imprescindible per entendre el concepte de *Governance* tal i com s'ha enfocat el treball. El capítol fa un repàs sobre el sorgiment del Tercer Sector, però abans ens ofereix una definició de què s'entén per Tercer Sector i que aprofitarem per clarificar el terme. Tercer sector, “es refereix a un conjunt específic d'organitzacions de la societat civil, sense ànim de lucre i autònomes, que compten amb personal voluntari i que presten algun tipus de servei o realitzen algun tipus de contribució professional” (Salamon i Anheier, 1992; Salamon, Hems y Chinock, 2000; Salamon i Anheier et. al, 2001 citat a Rossel, 2008: 74). La definició es complementa amb les característiques i valors que no es troben en l'Estat ni el en mercat, com el seu nivell limitat de formalització i racionalització, alts nivells de solidaritat i compromís (Salamon, 1994 citat a Rossel, 2008: 76). La definició del Tercer Sector ens servirà més endavant per explicar el seu rol i les reticències que mostra alhora de negociar el seu paper en el marc d'un format de decisió *Governance*.

Una vegada s'ha aclarit el terme es vol destacar els orígens del mateix, i aquest es refereix en el moment que es va començar a qüestionar el binomi públic – privat en relació a la producció i a la força de treball, i a avaluar alternatives per a reduir l'àmbit d'actuació de l'Estat de Benestar tradicional. En el cas d'aquest treball, com veurem més endavant, podem dir que estem tornant als inicis fundacionals del Tercer Sector. L'aportació principal que ha fet aquest capítol en el treball, han estat dos termes que una vegada adaptats i complementats amb la resta d'aportacions del marc teòric, resumeixen el concepte de Governança. El primer d'ells és “espai públic no estatal” (Bresser i Cunill, 1998 citat a Rossel, 2008: 77) que fa referència al procés en el qual les organitzacions s'han anat implicant en la prestació de serveis públics i que en definitiva conceptualitza el traspàs de recursos des de l'Estat a totes aquelles institucions no privades i sense ànim de lucre per a la prestació de serveis estatals. Aquest concepte s'ha adaptat a la pregunta d'investigació a través de la identificació d'indicadors fruit de la recerca pel treball, al igual que el segon terme. El segon és el que s'ha anomenat “esquema trisectorial” (Salamon, 1986 citat a Rosel, 2008: 76) impulsat per la corrent neocorporativista dins de la ciència política, que suposa l'abandonament de la concepció bisectorial de la societat capitalista. El rol de les organitzacions voluntàries, que representen interessos i contribueixen a la funció de govern, es creu imprescindible la seva participació i presència com un actor més, per tal de garantir el bon funcionament democràtic, constituint-se així com una font d'ordre entre l'Estat i el mercat. Aquesta darrera contribució per part de la corrent neocorporativista serà inclosa en la definició dels components del treball, ja que resumeix part del que aquí entendrem per la forma d'afrontar els assumptes públics i complementant així la definició que aquí s'ha entès per Governança.

+ Hipòtesi

- Les resposta que donen els Governos, en aquest cas el local, per fer front a la lluita contra la pobresa dels seus municipis s'adapta al concepte de Governança de forma indirecta i inconscientment.

+ Metodologia

El treball es fruit d'una investigació principalment qualitativa, a través d'entrevistes i documentació escrita, com: informes, premsa, pàgines web dels Ajuntaments estudiats i per últim, *papers* que analitzen el concepte de Governança a partir dels quals hem construït la definició que es segueix en el treball. Les entrevistes s'han realitzat a persones de l'àmbit municipal amb responsabilitats estretament lligades en l'àmbit d'afers socials i en el cas de Badalona també al President d'una entitat que treballa en el municipi. En el cas de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat s'ha entrevistat a la regidora Montserrat Pérez Lancho, Tinent d'alcalde i regidora delegada de l'àrea de Polítiques de Benestar Social i amb la persona encarregada de Serveis Socials al municipi, en una visita a la Botiga Solidària de Cornellà. En el cas de Badalona s'ha entrevistat a Antoni Martorell, tècnic encarregat de l'àmbit de Serveis a les Persones i Relacions Socials i Solidàries de Badalona i, com ja hem avançat, a Francesc Cuadrat Sánchez, President de l'entitat ADRA a Badalona d'àmbit social i vinculada a l'església adventista. Les entrevistes han estat una font d'informació molt important per entendre com s'estava treballant i per entendre si el concepte de Governança guiava les seves accions com a eina per superar la situació de pobresa d'aquests dos municipis de la Província de Barcelona. Les entrevistes perseguien uns objectius generals i específics i s'han basat en un esquema previ per dur-les a terme, i que es presenta a continuació:

- Objectius Generals que ha de cercar l'entrevista:
 - * Conèixer com s'està responent des de les Institucions al repte de la pobresa. Intentarem donar resposta a les següents preguntes: Qui ho ha fet tradicionalment? Amb qui participa? Amb quins mecanismes?
 - * Estudiar les actuacions i els canvis en el rol de l'Administració que s'hagin pogut donar en el cas concret de la gestió de la pobresa. Quan ocorre això i per què?
 - * Veure si aquests canvis responen a l'adaptació del nou model de Governança, el que es coneix com *Governance* i fer un anàlisi del que s'ha fet per aplicar aquesta nova forma de fer dins de les Administracions locals .
- Objectius Específics, s'han identificat a través dels indicadors objectius i verificables que s'han creat per introduir al quadre resum que trobarem més endavant.

- * Després de les diferents actuacions fetes des de les Institucions, seguint la lògica d'actuació de la *Governance* o no, quin impacte ha tingut en la millora de la gestió de la pobresa i sobretot si aquestes es fan de forma equitativa, eficaç, eficient (mirar les dotacions que s'han posat a disposició).
- * Analitzar les mesures, accions i actuacions que s'han dissenyat per superar i/o fer front a la problemàtica de la pobresa. S'han dissenyat serveis addicionals i complementaris a les mesures pal·liatives i de subsistència tradicionals? Quins?
- * Estudiar les relacions intergovernamentals (local – CA – UE) en la gestió i coordinació de la pobresa i en quina mesura contribueix cada part a la superació del mateix. Aportacions (econòmiques, personal, eines de coordinació i gestió,...) i limitacions de cadascuna d'elles.
- * Analitzar les dificultats i tensions que puguin aparèixer en la coordinació de les entitats prestadores de serveis orientats a la gestió de la pobresa i amb el propi ajuntament.

Aquest punts han estat traduïts en preguntes durant les entrevistes per tal de donar-hi resposta i poder fer un anàlisi de la informació obtinguda per determinar quin paper ha jugat la Governança en cada cas. Finalment, tota aquesta informació ha estat analitzada per posteriorment distribuir-la en el quadre resum. (Veure entrevistes a Annex 1).

Els elements quantitius estan representats per una banda, en gràfics de població o risc de pobresa, i per l'altre, en un "quadre resum" que trobarem més endavant, amb les dues principals variables (Governança i Inclusió Social) desgranades en conceptes, per després aquests ser traduïts en variables. La taula de variables ha estat sotmesa a un procés de regressió d'on s'han extret les seves principals característiques per després traduir-les en una taula d'indicadors detallada per a cada cas d'estudi. Aquests indicadors mostren continguts que en alguns casos ja apareixen en la investigació qualitativa i d'altres són fruit de la investigació a les fonts de les diferents bases de dades (INE, Ajuntament de Cornellà de Llobregat, Badalona, Diputació de Barcelona, Generalitat). El quadre resum s'ha creat amb l'objectiu que la seva visualització ens permeti respondre a la pregunta d'investigació d'una forma ràpida i efectiva.

+ Desenvolupament de la recerca. Dos casos d'estudi

Tradicionalment la forma utilitzada per organitzar els diferents sistemes de Governança s'ha caracteritzat per tenir a l'Estat com a protagonista; això ha anat canviant i com a fruit tenim el que s'ha definit en el marc teòric com el pas del *Government* a *Governance* (nou estil de Governança).

El nou concepte *Governance* busca un consens entre les parts implicades a través de la creació de xarxes de presa de decisions per tal d'aconseguir una major coordinació i cooperació entre el nivell de poder (local, autonòmic o estatal), altres actors privats (amb o sense ànim de lucre) i el Tercer Sector. Els consensos són processos de decisió que sorgeixen de forma "bottom - up", en aquest cas ens referim a com la pobresa ha estat atesa i gestionada per organitzacions sense ànim de lucre i/o per l'església de forma independentment entre elles. La novetat en aquest cas és que el nivell de poder no assumeix la responsabilitat de gestionar polítiques públiques directament i amb la seva totalitat, com sí ho feia abans (*Government*), sinó que des de la societat ha sorgit una organització de cert fenomen i a posteriori l'Estat s'ha implicat de diferents formes. En definitiva, entenem que el rol de l'administració ja no està en proveir serveis única i directament, sinó en el que direm "espai públic no estatal" (Rossel, 2008: 77) i que principalment consisteix en el traspàs de recursos des de l'Estat a institucions sense ànim de lucre per a la prestació de serveis estatals. Aquesta definició forma part dels dos components que s'han usat per definir la variable Governança. Per tal de construir la taula s'han adaptat els termes en indicadors contrastables i comparables en els dos casos d'estudi. Les variables que s'han considerat necessàries per definir el terme "espai públic no estatal" són: cessió d'espais i locals, dotació de recursos econòmics en l'àrea de Política Social, dotació de recursos de personal i polítiques actives d'ocupació. L'altre component de la definició de Governança és "l'esquema trisectorial", i aquest consisteix en la participació de tots aquells actors que en aquest cas fan front al repte que suposa la pobresa. Les quatre variables escollides en el cas de "l'esquema trisectorial" han estat: en primer lloc, disposar d'una entitat coordinadora, amb la funció de coordinar les entitats que treballen en el sector social i que participen en el territori, per tal d'obtenir una major eficiència i equitat del servei que es presta. En segon lloc, si han consultat amb altres municipis que ja fan front a la creixent necessitat per tal d'obtenir inspiració en projectes/respostes a la situació que viuen. En tercer lloc el recolzament i col·laboració amb altres nivells de poder en la lluita contra la pobresa. I

per últim, solidaritat i col·laboració (implicació en l'àmbit local en fer front al repte de la pobresa).

La inclusió social és la segona variable i la finalitat que busca la Governança tal i com aquí s'ha definit, per ser una eina per superar la pobresa amb l'objectiu fixat a la inclusió social. La definició de inclusió social prové del document que posa les bases del Pacte per a la lluita contra la pobresa i que considera que la inclusió social és el procés que assegura que totes les persones tenen, les oportunitats i els recursos necessaris per participar plenament en la vida econòmica i social, i per gaudir d'unes condicions de vida normals (Departament de Benestar i Família, 2012). L'aplicació de mecanismes per evitar la exclusió social serà una de les finalitats que tindrà aquell governant que vulgui fer front al repte que suposa la situació pobresa per tal de poder sortir-ne amb cohesió i justícia social. Aquesta idea estarà implícita en els indicadors de la variable inclusió social.

Abans de continuar aportarem la definició de pobresa a la que farem referència durant el treball. Es refereix a pobresa en aquella situació que significa i implica desigualtat en la distribució d'oportunitats i recursos materials entre els ciutadans, així com més dificultat en l'accés als recursos que procuren la cobertura de les necessitats bàsiques (Departament de Benestar i Família, 2012). De forma més concreta tindrem en compte aquella definició de pobresa que es calcula en relació a l'activitat, és a dir, a través de situar la situació socioeconòmica que un ciutadà està vivint, ja sigui ocupats/-des, aturat/-es, jubilats/-es o per altres situacions d'inactivitat. La dada més desagregada que hem trobat al respecte és la taxa de risc de pobresa en relació a situacions segons l'Àrea Metropolitana de Barcelona (exceptuant Barcelona ciutat). Les dades de la Enquesta de Condicions de Vida de l'INE del 2011 situen la taxa de risc de pobresa per activitat de la manera següent: en cas d'aturat es situa en un 32'4%, en cas d'estar ocupat la xifra és del 12'7% i en cas d'estar jubilat 16'2% en la província de Barcelona. El risc de pobresa més elevat es produeix quan una persona està en atur i per tant els seus ingressos minven, afectant directament a l'estil de vida de cada individu i que en 3 de cada 10 casos es situa en la franja de risc de pobresa. La necessitat de repensar les formes de fer en aspectes com la pobresa és més que necessària en moments com els actuals en els que el risc de pobresa es situa en un 32'4% en el cas d'aturats, que en últims temps es situa entre els 24'4% en la província de Barcelona (Veure a annex 2).

Fins ara hem fet un repàs a les variables de Governança. Aquesta s'ha entesa com a eina per assolir la finalitat que persegueix la lluita contra la pobresa que és en últim terme la Inclusió Social. A partir d'ara veurem l'anàlisi que s'ha fet dels dos casos concrets a través d'una descripció dels components i indicadors que s'han disposat al quadre resum. S'han escollit com a casos d'anàlisi dos municipis de la Província de Barcelona per estudiar la seva resposta a la situació de pobresa dels seus municipis i si aquesta es pot entendre com una lògica de fer que s'emmarca dins la definició de Governança. A aquest enfocament hem volgut introduir-hi una característica més i és que els dos municipis estiguin governats per colors polítics diferents entre sí, per veure si hi podem trobar diferències en matèria de donar resposta a les necessitats dels seus ciutadans i que això vingui determinat, o no o amb quins matisos, per la ideologia. Se es conscient que no es podrà fer una inferència generalitzable a altres casos basant-se només en dos casos d'estudi, el que deixa la porta oberta a futures investigacions. Aquí s'apuntarà el que s'observi.

La Governança com a eina per a la inclusió social

El concepte de Governança serà la eina que s'usarà per tal d'aconseguir la finalitat que es persegueix fent front a la pobresa, que és aconseguir la inclusió social de les persones que s'hi veuen avocades. L'estructura interna que s'ha seguit per explicar els dos casos d'estudi ha estat a través de la variable principal: la Governança (“espai públic no estatal” i “esquema trisectorial”) i en segon terme la Inclusió Social (acompanyament satisfactori i dignificar). Això s'ha fet després d'haver desgranat de forma genèrica i transversal les dues variables. Els components són esquemes genèrics que estan compostos per indicadors més concrets i adaptats a l'enfocament que s'ha fet al treball, i que per tant, ens permeten conèixer amb més detall com s'està fent front al repte de la pobresa.

Governança: *Esquema trisectorial*

La voluntat de la societat civil en implicar-se en les polítiques públiques sembla que és una conseqüència de la crisi financera i econòmica que es va iniciar al 2008 a EUA i Europa i encara perdura. Recuperant la lògica de pensament neocorporativista, s'entén el Tercer Sector com a representant de interessos i desenvolupador de tasques de Govern, el que fa que la seva participació sigui considerada com a imprescindible per

tal de garantir el bon funcionament democràtic. D'alguna manera estem tornant a la idea inicial del Tercer Sector: aquesta va sorgir com a resposta a la burocràcia de l'Estat i per la cerca de beneficis del mercat, els dos deixant de banda uns interessos que elles varen passar a representar. La participació de les entitats en la presa de decisions en aquelles matèries que són perfectes coneixedores aporten un valor afegit al conjunt.

Un "esquema trisectorial" implica la participació de diferents actors, que tot i que comparteixin el mateix objectiu, cadascú té una forma determinada de treballar i de coordinar-se el que fa que puguin sorgir reticències, tensions i dificultats, per això és important que l'objectiu sigui el fi i els plantejaments es facin en base a això. A partir d'aquesta idea s'ha construït el primer indicador del component "esquema trisectorial". Una possibilitat és el model que s'ha dut a terme a Cornellà, la de crear una entitat, Botiga Solidària, amb la funció de coordinar les entitats que participen en el territori en matèria de provisió d'aliments per tal d'obtenir una major eficiència i equitat del servei que es presta. En aquest cas el procés es va iniciar quan l'entitat Ajuda Fraternal es veu desbordada per la creixent demanda d'aliments i decideix acudir a Montserrat Pérez Llancho, Tinenta d'alcalde i regidora delegada de l'àrea de Polítiques de Benestar Social, per demanar-li suport, i a partir d'aquí es posa en marxa junt amb el Consell de Serveis Socials, un projecte que anomenaran Botiga Solidària, com ja hem vist.

Recolzament i col·laboració amb tots els actors implicats amb una millor prestació del servei d'atenció a la pobresa, és un objectiu a perseguir i un dels indicadors claus pel que anomenarem "esquema trisectorial". En aquesta línia trobem el Document base per a la lluita contra la pobresa a Catalunya (Departament de Benestar i Família 2012: 10) el qual apunta a que: "les administracions locals han de garantir, mitjançant els serveis socials municipals, la protecció social i la resposta efectiva a les necessitats socials bàsiques dels seus ciutadans i ciutadanes" i ho complementa dient "Les administracions han de vetllar per la creació d'espais de participació, i per la definició i codecisió de totes aquelles qüestions que afecten les polítiques socials, la ciutadania i el benestar de les persones. Les actuacions han de ser activades i liderades pel Govern en el marc d'un espai públic compartit amb altres administracions, tercer sector social, agents i moviments socials i ciutadania en general". D'aquests dos fragments es desprèn aquesta necessitat de col·laborar en les actuacions amb l'objectiu comú i per tots compartit de donar benestar a les persones, i la millor forma de fer-ho és la de donar-se suport i interaccionar de forma conjunta en la presa de decisions. El contingut d'aquest

document corrobora la hipòtesis de que la resposta que haurien de donar els Governos, en aquest cas el local, per fer front a la pobresa dels seus municipis és a través de l'entesa entre els diferents actors implicats. Aquesta darrera afirmació quan la traslladem a algun cas pràctic com el de l'Ajuntament de Cornellà veiem que s'ha aplicat un model que s'adapta al que aquí s'està definint, per tant al concepte Governança, i que tant en el municipi com en el Document de la Generalitat s'hi fa referència de forma indirecta i inconscientment. En el cas del Departament de Benestar i Família de la Generalitat (2012) en l'informe que varen presentar per a un Pacte per a la lluita contra la pobresa a Catalunya, quan defineix qui seran els participants del mateix, es determina que seran aquells agents vinculats al món de la inclusió social i la lluita contra la pobresa amb experiència i coneixement de la realitat social (Departament de Benestar i Família 2012: 10). Aquest és un exemple que verifica el fet que des de les institucions insten a aplicar aspectes que es poden veure reflexats en els components que hem definit del com a Governança, en les respostes a la lluita contra la pobresa. Aquest mateix document ens serveix per veure que tant un ajuntament com l'altre estan adherits al Programa, el que com a mínim ja mostra la seva determinació en la voluntat de participar i donar resposta a la situació, tot i que en el cas de Badalona continua sense ser suficient per dir que compleix amb el component "d'esquema trisectorial".

Com a últim indicador de "l'esquema trisectorial" tenim el que s'ha anomenat solidaritat i col·laboració. S'ha volgut mesurar la implicació que podem trobar en l'àmbit local alhora de fer front al repte de la pobresa. El cas de Cornellà ens serveix d'exemple en el qual la col·laboració i recolzament entre els actors implicats (Ajuntament i entitats), després de superar reticències i tensions, s'ha aconseguit tirar endavant un projecte que centralitza les bases de dades de totes les entitats que tenen una activitat en fer front a la pobresa. Aquests canvis han aconseguit donar un millor servei, eliminar duplicitats i major eficiència en el servei que es presta d'atenció a les persones. En el cas de Badalona donades les reticències tant de l'Ajuntament com de les entitats, finalment no s'ha dut a terme cap tipus de col·laboració entre els actors implicats, tot i que Antoni Martorell, tècnic encarregat de l'àmbit de Serveis a les Persones i Relacions Socials i Solidàries, afirmava que "les entitats tenen molt bona voluntat però que falta capacitat coordinadora". La creació d'una entitat coordinadora és una tasca complicada, i en el cas de Badalona per les reticències presentades entre l'Ajuntament i les entitats no s'ha culminat amb cap projecte comú. Els factors que

poden explicar aquesta diferència entre un i altre cas, és que en el cas de Badalona al ser un Ajuntament de dimensions grans, de 220.977 habitants, fa que d'alguna manera la proximitat es pugui difuminar un poc més que en el cas de Cornellà, que és un municipi de dimensions menors, 87.458 habitants. L'altre factor que es creu pot influir és la ideologia, els dos casos governats per colors polítics diferents han mostrat tenir una actitud diferent alhora de gestionar una situació similar. I les reticències en desenvolupar un projecte que aglutines més actors s'ha donat en el cas de Badalona on governa una dreta. En el cas de Cornellà, governat per una esquerra, si que s'han produït reticències i tensions però a diferència de Badalona aquestes s'han superat i de forma coordinada s'ha creat el que es coneix com Botiga Solidària i que encaixa amb les variables que s'han dissenyat. Aquest últim factor és fruit d'una hipòtesis que es va plantejar al inici d'aquest treball però que donades les limitacions que suposen dos casos d'estudi no es pot determinar lo que aquí s'apunta, amb lo que es deixa una línia oberta d'investigació: pot la ideologia condicionar la forma en com es dona resposta a la lluita contra la pobresa?

Governança: Espai públic no estatal

El segon component que configura la definició del que aquí s'ha entès per Governança, "espai públic no estatal" està compost per cinc indicadors que a continuació faran d'estructura en els dos casos d'estudi. Com hem recollit en el marc teòric, el que s'entén per "espai públic no estatal" és el traspàs de recursos des de l'Estat a institucions sense ànim de lucre per a la prestació de serveis estatals (Bresser i Cunill, 1998 citat a Rossel, 2008: 76). La interpretació que s'ha fet per serveis estatals en aquest cas és en la forma o accions que s'han donat davant la lluita contra la pobresa i que hem traduït en indicadors com: mesures pal·liatives, cessió d'espais, dotació de recursos econòmics en l'àrea de política social i per últim, solidaritat i col·laboració (implicació en l'àmbit local). A continuació tenim desgranats i desenvolupats aquests indicadors a través de les accions adoptades en els dos casos.

El primer indicador és el que s'ha anomenat mesures pal·liatives per cobrir les necessitats bàsiques alimentàries i higièniques. En el cas de Badalona hem pogut trobar: ajudes d'alimentació en format de vals per dinar a bars de la zona i en planificació hi ha un projecte entre la Fundació Roca i Pi i l'Ajuntament anomenat "Alberg", que atindrà a quaranta persones que hi viuran i també hi haurà un centre de dia amb assistència

mèdica. En cas de que el projecte de l'Alberg prossegueixi, en aquest cas, ja podrem estar xerrant de que s'estan posant les bases que porten cap aquest nou rol de l'Administració al cooperar amb les entitats que hi fan front, però això encara no ha succeït. En el cas de Cornellà han optat per un format de centralització de la provisió d'aliments per major eficiència (evitant duplicitats) i equitat, distribuint-lo a qui ho necessita amb criteris comuns, en el que es coneix com la Botiga Solidària. En els dos casos es dona resposta en quant a provisió de serveis o mesures que garanteixen que una persona no passi gana.

El segon indicador consisteix en la cessió d'espais a favor d'activitats que lluiten contra la pobresa. En el cas de Badalona, tenim que es cedeixen vint-i-quatre horts urbans per aquelles persones de 60 anys o més per un període màxim de 4 anys; en cas de situacions climàtiques adverses s'aclimata un espai per passar la nit, en l'hivern es diu "Operació Fred" i en l'estiu "Operació calor"; en cas de famílies desnonades es cedeix un espai per guardar mobiliari i per últim es reserven cinc o sis places a la residència per a gent major. En el cas de Cornellà es va rehabilitar un edifici de propietat municipal acomodat per a la funció d'emmagatzematge i distribució de la Botiga Solidària. El cas de Badalona tenen previstes mesures més disperses pel que fa a mesures per cobrir les necessitats alimentàries, però que indirectament ajuden a les famílies ja que els alliberen de càrregues com emmagatzematge o assessorament jurídic que comporten un cost que no haurien de assumir.

Pel que fa al tercer indicador, a la dotació de recursos econòmics en l'àrea de Política Social l'Ajuntament badaloní ha realitzat en el darrer exercici un augment en un 15% en beques menjador, un augment en un 15% en ajudes individualitzades, el Pla Local d'Assistència Social (PLAS) i per últim, des de fa dos anys subvencions suprimides a entitats com ADRA i que rebien 3.500€/any per a bolquers. En el cas de Cornellà hi ha hagut un augment total sobre el pressupost del consistori d'un 8'79% en les partides destinades a l'acció social, que en declaracions de l'Ajuntament "El pressupost s'ha concebut per conservar la xarxa de serveis bàsics de la ciutat i les polítiques socials que es duen a terme per evitar la fractura social" (Ajuntament de Cornellà, notícies, 2013) i també el cost de rehabilitació i adaptació de l'edifici de propietat municipal per instal·lar la Botiga Solidària.

El quart indicador de dotació de recursos de personal, ha sigut molt similar en els dos casos. En els dos ha participat serveis socials com a intermediari entre el ciutadà i les

prestacions que un altre Ajuntament tenia previst. En el cas dels Departaments de l'Ajuntament implicats, tenim que en el de Cornellà de Llobregat s'han implicat tres: Acció Social, Joventut i Solidaritat i Medi; i en el de Badalona s'han implicat dos: Serveis Socials i Salut i l'Àrea de Medi Ambient i Sostenibilitat.

Com a últim indicador del component “espai públic no estatal” tenim les Polítiques Actives d'Ocupació. En el cas de Cornellà s'ha apostat per fer contractació directa a aturats del sector de la construcció per dur a terme feines de l'Ajuntament enlloc de fer contractació externa, i en el cas de Badalona no es té desenvolupada aquesta matèria, però sí que tenen previstes algunes polítiques passives d'ocupació com cursos de formació.

Inclusió social: *Acompanyament satisfactori*

L'acompanyament satisfactori fa referència a una bona estratègia de comunicació d'aquells mecanismes i/o dotacions que es disposen per a la inclusió social i això implica que qualsevol persona que es trobi en una situació de necessitat pugui ser coneixedora dels serveis disponibles i accedir-hi amb facilitat. Les fórmules poden ser diverses, ja sigui disposant de personal per dur a terme aquesta tasca o crear xarxes entre aquells actors o entitats que tradicionalment hi han fet front. En el cas del municipi de Cornellà de Llobregat s'ha optat per un format en el qual les entitats estan coordinades amb una única entitat centralitzadora de la provisió de serveis d'atenció a la pobresa i en cas d'atendre alguna persona amb necessitat de seguida es deriva a Serveis Socials de l'Ajuntament on estudien el cas. En el cas del municipi de Badalona, si una persona amb necessitat s'adreça a una entitat aquesta la atén ja que no hi ha previst cap procediment. Per dotar al ciutadà dels serveis previstos per l'Ajuntament, l'encarregat és Serveis Socials i és qui estudia cada cas que s'ha adreçat al consorci i ho fan “a la carta”, segons Antoni Martorell, tècnic encarregat de l'àmbit de Serveis a les Persones i Relacions Socials i Solidàries de Badalona, per veure quins serveis es necessita en cada cas.

Inclusió social: *Dignificar*

El component de dignificar fa referència a aquelles actuacions que vagin més enllà de cobrir les necessitats bàsiques, que a més aquestes es dissenyin sota el principi de dignificar al receptor. Una via per fer-ho podria ser creant mecanismes que li puguin

permetre exercir amb normalitat el seu dia a dia, evitant així la exclusió social que s'hi podria derivar, com per exemple pugui ser a través de no evidenciar la situació davant la resta de la població. Altres variables que contribueixen al component de dignificació són també la confidencialitat amb els receptors de les ajudes i l'equitat amb la distribució de la mateixa.

En el cas de la Botiga Solidària de Cornellà es compta amb una cistella bàsica de productes de primera necessitat amb la possibilitat d'escollir els productes disponibles en funció de la necessitat o preferència de cada família, evitant així la sensació de beneficència com quan entreguen una bossa amb una preselecció ja feta. A més, es comptava amb punts addicionals en funció de les característiques de cada cas amb els quals poden obtenir productes d'higiene personal i roba. La ubicació de l'espai de la Botiga és un espai apartat del nucli urbà, cosa que fa que aquelles persones que per vergonya a ser vistes per veïns puguin acudir-hi sense por. L'accés al servei es produeix uns dies i unes hores concretes per tal d'evitar cues al carrer i el l'estigma que això implica. Per tal de centralitzar tota la informació es compta amb una aplicació informàtica que centralitza les bases de dades de totes les entitats per així ser més eficients. Per últim, la distribució d'aliments es fa a través dels criteris de Serveis Socials de l'Ajuntament i de Càritas que els tradueixen en un sistema de punts que cada família disposa en funció dels criteris aplicats. El cas de Badalona es fa front al repte de la pobresa majoritàriament amb mesures pal·liatives tradicionals, com vals de menjar o la assistència a les entitats caritatives, ja que no es disposa de menjador social per atendre'ls. En l'anàlisi d'aquestes variables no s'han trobat mecanismes que duguin implícita la recerca de la dignificació tal i com s'ha definida en la variable de Inclusió Social en les formes adoptades per lluitar contra la pobresa.

Quadre resum de les variables Governança i Inclusió Social

A continuació tenim el quadre resum amb les dues principals variables (Governança i Inclusió Social) desgranades en conceptes, per després aquests ser traduïts en variables. Els components de les dues variables han estat sotmesos a un procés de regressió d'on s'han extret les seves principals característiques per després traduir-les en un conjunt d'indicadors detallats per a cada cas d'estudi.

<i>Variables</i>	<i>Components</i>	<i>Indicadors</i>	<i>Cornellà de Llobregat</i>	<i>Badalona</i>
Governança	“Espai públic no estatal”	>> Mesures pal·liatives: cobrir les necessitats bàsiques alimentàries i higièniques	· Centralització de la provisió d'aliments per major eficiència i equitat en el que es coneix com la Botiga Solidària	· Ajudes alimentació: vals per dinar a bars de la zona · En planificació: "Alberg"
		>> Cessió d'espais	· Edifici de propietat municipal acomodat per la funció d'emmagatzematge i distribució de la Botiga Solidària	· Horts socials · En situacions climàtiques adverses s'aclimata un espai per passar la nit “Operació Fred” i “Operació calor” · Espais cedits a famílies desnonades per guardar mobiliari · Residència pública reserva 5-6 places
		>> Dotació de recursos econòmics en l'àrea de Política Social	· Augment del 8,79% en les partides destinades a l'acció social · Cost de l'adaptació de l'edifici per instal·lar la Botiga Solidària	· Augment en un 15% en beques menjador · Augment en un 15% en ajudes individualitzades · Pla Local d'Assistència Social (PLAS) · Subvencions suprimides a entitats com ADRA
		>> Dotació de recursos de personal	· Implicació dels serveis socials · Departaments de l'Ajuntament: Acció Social, Joventut i Solidaritat i Medi	· Implicació dels serveis socials · Departament de l'Ajuntament: Serveis Socials i Salut, i Area de Medi Ambient i Sostenibilitat
		>> Polítiques Actives d'Ocupació	· Contractació d'aturats de la construcció per realitzar obres municipals (carrer ...)	· La contractació directa no està desenvolupada. Existeixen cursos de formació (Polítiques passives d'ocupació)

“Esquema trisectorial”

>> Entitat coordinadora, funció de coordinar les entitats que participen en el territori per una major eficiència i equitat del servei que es presta	· Botiga Solidària	· No existeix tal figura: les entitats s’encarreguen de forma autònoma. · Existeixen reticències entre els actors que estarien implicats (Ajuntament i entitats) · En planificació hi l’Alberg amb col·laboració amb Fundació Roca i Pi
>> Inspiració en projectes/ respostes d’altres municipis per fer front a la creixent necessitat	· La “Taula” de Mataró · Hospitalet	· Es coneixen projectes com el de Cornellà, però no han adoptat cap entitat coordinadora
>> Recolzament i col·laboració amb altres nivells de poder en la lluita contra la pobresa	· Adherit al Pla Local per a la Inclusió Social (Generalitat) · Aprovisionament del 30% dels aliments de la Botiga Solidària (Unió Europea)	· Adherit al Pla Local per a la Inclusió Social (Generalitat) · Es creu que el que s’hauria de fer en un futur és crear una mancomunitat entre els municipis veïns (Santa Coloma, Sant Adrià i Montgat)
>> Solidaritat – Cooperació (Implicació en l’àmbit local en fer front al repte de la pobresa)	· Nombre d’entitats implicades: 15 · Nombre de voluntaris: 100 (62 han rebut formació general i específica) · Departaments de l’Ajuntament implicats: 3 → Acció Social, Joventut i Solidaritat i Medi	· Nombre d’entitats en l’àmbit local, principalment: Càritas, Creu Roja i Fundació Roca i Pi · Departament de Serveis Socials i Salut i l’àrea de Medi Ambient i Sostenibilitat

Inclusió Social	Acompanyament satisfactori	>> Informació	· Qualsevol entitat que atén a una persona ho deriva a Serveis Socials on estudien el cas	· Serveis Socials estudien el cas a la “carta” per veure quins serveis necessita
	Dignificar	>> Mecanismes per evitar la exclusió social	<p>Botiga Solidària:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Cistella bàsica: productes de primera necessitat (possibilitat d’escollir els productes disponibles en funció de la necessitat o preferència de cada família) · Punts addicionals: higiene personal, roba,... · Ubicació: espai apartat del nucli urbà (C/ d’Esplugues, 169) · La recollida es produeix en dies i hores establertes, evitant així les cues 	<ul style="list-style-type: none"> · Es basen amb mesures pal·liatives tradicionals <p>Ex: no disposen de menjador social, donen vals per anar a bars de la zona</p>
		>> Confidencialitat	· Aplicació informàtic Botiga Solidària: centralitza dades de totes les entitats però no permet la visualització de dades personals ni tampoc es comparteixen amb resta d’entitats	· Depèn de cada entitat (Càritas, Creu Roja, Fundació Roca i Pi i Badalona Serveis Socials, ADRA), però es garanteix
		>> Equitat: criteris neutres per atorgar el servei	· La distribució d’aliments es fa a través dels Serveis Socials de l’Ajuntament i de Càritas amb un sistema de punts a través d’un aplicació informàtic	· Depèn de cada entitat. Problema: molt bona voluntat però poca capacitat organitzativa

CONCLUSIONS

La idea de fons que persegueix el concepte de Governança és que per tal de garantir un bon funcionament democràtic, aquest ha de tenir una societat on hi hagi inclusió social i per assolir tal finalitat s'ha considerat a la Governança com a eina per aconseguir-ho. El procediment que s'ha seguit per validar si els casos d'estudi compleixen amb les característiques fruit de la regressió del concepte Governança aplicat a l'àmbit local, ha estat creant uns components que engloben les principals variables a complir si s'està aplicant aquesta eina per fer front a la pobresa. Segons aquest criteri els casos estudiats de Cornellà de Llobregat i Badalona apliquen el concepte de Governança, total i parcialment respectivament, i tant un com l'altre de forma indirecta. L'adopció de mesures que impliquen cert canvi de rol de l'administració, esdevé de pressions del context que ho han provocat; entitats, situació econòmica i voluntat de la societat en implicar-se en els afers socials, el que implica canvis a favor d'una major obertura dels espais de presa de decisions i incloure a un major nombre d'actors.

L'anàlisi del cas de Cornellà de Llobregat s'ha pogut contrastar com ja no s'aposta per un model weberian o jerarquitzat de presa de decisions, sinó que s'ha apostat per la creació del que han anomenat Botiga Solidària com a principal mecanisme per evitar la exclusió social, el qual s'adapta amb el concepte de Governança de forma indirecta i inconscient. El model que ha aplicat Cornellà s'adapta a les característiques de la Governança, tot i que el terme com a tal es desconeix i la seva aplicació es deu a lo que diem a la nostre hipòtesis, que es fa de forma inconscient. La afirmació que quan s'aplica el concepte de *Governance* es fa de forma inconscient, fa referència a que no es coneix el concepte teòric, però que la mateixa lògica de treballar en matèries com la pobresa fan que les necessitats del context obligui a reinterpretar a totes les parts les formes de fer fins aleshores conegudes i adaptar-les consegüentment. El fet de reinterpretar les formes de fer fins aleshores implica entendre la col·laboració com un procés d'entesa entre els diferents actors implicats (Tercer Sector, sector públic i sector privat) el que en definitiva hem definit com "esquema trisectorial" que s'ha considerat com a imprescindible en la presa de decisions per fer front a la situació de pobresa. Aquesta condició només s'ha complida completament en el cas d'estudi de Cornellà de Llobregat.

Com a resum dels dos components que configuren la variable de Governança i havent sintetitzat tots els indicadors que els componen i que aquí s'han treballat, es pot dir que en el cas de Badalona no es pot concloure totalment amb que l'eina que s'utilitza per lluitar contra la pobresa sigui la Governança. Les accions i les formes que s'han analitzat no s'adapten principalment amb els indicadors del primer component, "l'esquema trisectorial". En el cas del segon component, "espai públic no estatal", es pot concloure que de forma parcial compleix amb el que els indicadors persegueixen. Els indicadors que es compleixen del segon component són en gran mesura el primer indicador, de mesures pal·liatives; amb el segon de cessió d'espais, tot i que siguin un tant disperses, hi ha mesures previstes que descarreguen càrregues a les famílies; i amb el quart indicador de dotació de recursos de personal on hi ha una gran implicació per part del consistori. En canvi, les característiques del tercer indicador; de dotació de recursos econòmics, no corresponen amb la definició de Governança de solidaritat i col·laboració amb les entitats, sinó de la idea de *Government* on les funcions estan centralitzades majoritàriament en el paper de l'Ajuntament i amb les grans entitats com Càritas i Creu Roja. Tot i que compleixen majoritàriament amb el component "d'espai públic no estatal", no es compleix amb el component que marca el caràcter del concepte de Governança i que és "l'esquema trisectorial", que és el que realment explica si hi ha canvi de rol en les formes de fer de l'Administració.

En els dos casos d'estudi es dona resposta davant la situació de pobresa que viuen els seus ciutadans, però les formes que aquests adopten per assolir aquest propòsit comú segueix lògiques de fer diferents. En conclusió, el cas de Cornellà és el que més encaixa en un model *Governance* d'actuació ("espai públic no estatal", "esquema trisectorial") a diferència del cas de Badalona, que no aplica el concepte de Governança en la seva totalitat, sinó que segueix una lògica de funcionament més *Government*; regula i dona diners, però no implica als actors que fan funcions d'estat en el disseny de les mesures adoptades. En els dos casos es dona resposta a la situació de pobresa que viuen els seus conciutadans, la diferència recau en si es segueix amb el model weberian de presa de decisions, o si bé es repensa a favor d'un model més col·laboratiu, la Governança.

RECOMANACIONS

La pobresa avoca a una persona a un alt risc d'exclusió social, situació indesitjable ja que aliena a la persona de la societat i el seu entorn, és per això que la Governança ha de servir com a una eina per tal d'evitar-ho. La superació d'una situació de pobresa i a més fer-ho de forma inclusiva, depèn en gran mesura de les decisions polítiques que es prenen des dels poders públics i sobretot en el cas de l'àmbit local, al ser aquest el nivell de poder més pròxim al ciutadà i que per tant és el primer en donar resposta. Els components que han configurat el quadre de variables s'ha fet en base a elements entesos com a necessaris en el repte de fer front a la pobresa i que es configuren amb la finalitat d'aconseguir la inclusió social. Havent estudiat dos casos que tenen percentatges similars de població en risc de pobresa, una recomanació que es pot fer a municipis amb situacions similars de població en risc de pobresa és la de la creació d'una entitat coordinadora separada de les entitats tradicionals per tal d'afavorir a la inclusió social a través de la dignificació de la persona.

El Tercer Sector representa característiques i valors que no es troben en l'Estat ni en el mercat, com el seu nivell limitat de formalització i racionalització, alts nivells de solidaritat i compromís. Aquestes elements són molt importants i s'han de tenir presents en processos de decisió que tracten la matèria de la pobresa. Existeixen entitats i organitzacions que tradicionalment hi han fet front i per això és imprescindible la seva incorporació en el procés de presa de decisions. D'aquest procés sorgeixen tensions i dificultats que d'alguna manera respon a l'efecte *path dependence*. Per això és important tenir clar que es plantegen canvis orientats amb un objectiu comú i que per això totes les parts implicades han de ser conscients que en algun moment o altre hauran de cedir en els seus postulats si volen que es faci possible la construcció d'un model conjunt més eficient i equitatiu alhora de fer front a la pobresa.

La pobresa avoca a una persona a un alt risc d'exclusió social, situació indesitjable ja que aliena a la persona de la societat i el seu entorn, és per això que la Governança ha de servir com a una eina per evitar-ho. La proposta d'aplicar el concepte de *Governance* una vegada aquest s'ha adaptat a indicadors concrets que en cas de complir-se validen el seu compliment, i sobretot pot permetre a altres municipis amb situacions similars de població en risc de pobresa aplicar-ho ja que els indicadors proposats són transversal, amb lo qual podrien servir per veure altres casos de igual forma que s'ha fet aquí.

BIBLIOGRAFIA

- Ajuntament de Badalona, Notícies., 2013. *L'Ajuntament de Badalona ha iniciat el procés d'adjudicació dels horts urbans de Torre Codina i de Can Cabanyes*. Disponible a http://badalona.cat/portalWeb/badalona.portal;jsessionid=nyphRgBJ5hFCwTpyvzMQS4QsycwNPV3v8QvC3yNw4gLGvtJLXZjk!-1144311691?nfpb=true&_pageLabel=detall_noticia&dDocName=AJB043759#wlp_detall_noticia [últim accés 15 de juny 2013]
- Ajuntament de Badalona, Notícies., 2013. *Augment del 8,79% en les partides destinades a l'acció social*. Disponible a <http://nou.cornellaweb.com/ca/noticia.asp?pag=&id=4690&por=1&tf=ap> [últim accés 16 de juny 2013]
- Büchs, M., (2009) *Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2009, 2, pp.35 – 49. Available through: School of Social Sciences, University of Southampton, Highfield, Southampton S017 1BJ, UK. website m.buechs@soton.ac.uk
- Departament de Benestar i Família., 2012. Document de Bases. *Pacte per a la lluita contra la pobresa*. Generalitat de Catalunya
- Diputació de Barcelona, 2013. *Informe mensual atur registrat municipis i comarques província de Barcelona, gener de 2013*. Disponible a http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=61955813-53c6-47c7-acee-12241fca417d&groupId=172547 [últim accés 15 de juny 2013]
- Guy, B. i Pierre J., 1998 “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.223 – 243.
- Instituto Nacional de Estadística., 2012. *Encuesta de Condiciones de Vida Año 2012. Datos provisionales*. Notas de prensa.
- J. Kearns, A., 1992. Active Citizenship and Urban Governance. *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 17, No. 1, pp.20 – 34.
- Levi-Faur, D. 2005. *The Global Difussion of Regulatory Capitalism*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science
- Rossell Odriozola, C. 2008. *Tercer sector y co-gestión de políticas públicas en España y Uruguay ¿Un matrimonio por conveniencia?* Instituto Nacional de Administración Pública ed. Madrid: ISBN 978-84-7351-275-6.

ANNEXES

Annex 1:

Entrevista Montserrat Pérez Lancho Tinenta d'alcalde i regidora delegada de l'àrea de Polítiques de Benestar Social de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat:

1. Com i quan neix un projecte com el de la Botiga Solidària? En quines experiències vos vareu basar per dur a terme aquest projecte? Quin és l'element que determina que el consorci passi de ser un agent passiu a un actiu?
2. Suports. Hi ha hagut interaccions, suport, assessorament amb altres nivells Administratius? Quins tipus i d'on?
3. Funcionament. Qui coordina i participa en l'acció?
4. Dificultats en el procés. Per exemple:
 - dificultats que puguin aparèixer **en la coordinació** de les entitats prestadores de serveis orientats a la gestió de la pobresa.
 - Que s'ha fet per **adaptar aquesta nova forma de fer** del Consorci, respecte al canvi de rol que això suposa?
5. Com és el disseny final que s'està seguint per coordinar totes les entitats?

INCLUSIÓ SOCIAL:

6. Les mancances o problemàtiques que presenten els beneficiaris que acudeixen a la Botiga Solidària es complementem amb altres serveis o recursos addicionals i complementaris a les mesures pal·liatives i de subsistència tradicionals? En definitiva, quin és el catàleg de serveis en matèria de pobresa?
 1. Que s'està fent per facilitar la participació en l'ocupació i tenir accés a tots els recursos, drets, béns i serveis: accés a l'ocupació i a la protecció social (educació, salut, renda, habitatge,...)?
 2. Que s'està fent per prevenir els riscos de l'exclusió social? S'està fent una acompanyament satisfactori per sortir d'aquesta situació?
 3. Que s'està fent per ajudar als grups més vulnerables (lluïta i prevenció de l'exclusió en col·lectius de major risc)?

4. Que s'està fent per mobilitzar a tots els agents (millorar la coordinació, promoure la participació d'ONG's, interlocutors socials i de les persones excloses)? Quines vies s'estan utilitzant?
5. Quin criteri es segueix per prescriure la distribució d'aliments (per saber si es fa de forma equitativa)? Hi ha algun sistema que eviti l'abús indegut del servei (per saber si es fa de forma equitativa i eficientment)?

Entrevista a Antoni Martorell, tècnic encarregat de l'àmbit de Serveis a les Persones i Relacions Socials i Solidàries de l'Ajuntament de Badalona.

- Vostè en quina part està de l'estructura organitzativa de l'Ajuntament?
- Com està afectant la crisi econòmica al seu municipi?
- Com ha afectat en el nombre de receptors de serveis per cobrir necessitats bàsiques? Ha incrementat molt?
- Que s'està fent en matèria de pobresa? Quines mesures podem trobar en el seu municipi?

En el cas que una persona necessitada necessiti rebre algun tipus d'ajuda per cobrir les seves necessitats bàsiques.

- Quins serveis podria trobar?(Càritas, Banc Aliments, Carta de Serveis del propi Ajuntament...)?
- Com sap quins serveis hi ha? Hi ha sistemes d'informació en aquest sentit? Serveis socials seria aquest punt de trobada?

Que s'està fent per prevenir els riscos de l'exclusió social? S'està fent una acompanyament satisfactori per sortir d'aquesta situació?

Que s'està fent per ajudar als grups més vulnerables (lluïta i prevenció de l'exclusió en col·lectius de major risc)?

Quin criteri es segueix per prescriure la distribució d'aliments (per saber si es fa de forma equitativa)? Hi ha algun sistema que eviti l'abús indegut del servei (per saber si es fa de forma equitativa i eficientment)?

Recolzament i col·laboració amb altres nivells de poder per a la millor prestació del servei d'atenció a la pobresa

- Hi ha iteracions entre l'Ajuntament i altres Institucions (Generalitat, UE, Diputació,)? Suport econòmic, en personal?

Encara és vigent el Programa per al desenvolupament de Plans Locals per a la Inclusió Social que va dotar-los la Generalitat al 2009. És encara vigent?

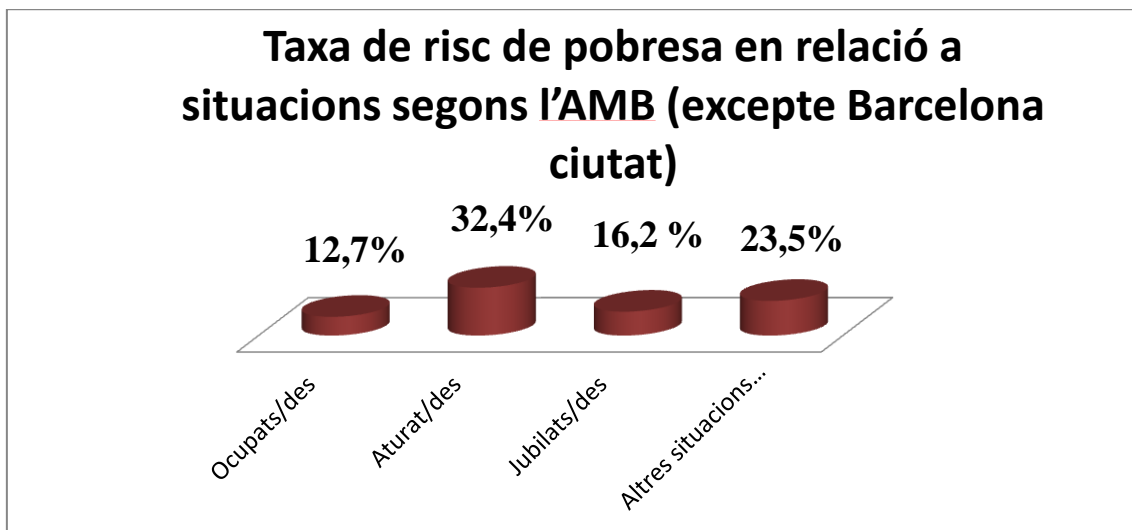
- Hi ha algun tipus de col·laboració/recolzament/assessorament amb altres municipis veïns? (inspiració en projectes)
- Hi ha cooperació entre les pròpies associacions/fundacions que tradicionalment han fet front als més necessitats? P.e. una entitat coordinadora? Quantes entitats hi ha?
- **Quin rol juga l'ajuntament amb les entitats que es fan càrrec? Els dota de recursos econòmics, de personal, les coordina?**
- Hi ha hagut dificultats que puguin aparèixer **en la coordinació** de les entitats prestadores de serveis orientats a la gestió de la pobresa?

Entrevista a Francisco President d'ADRA Badalona

1. Quin tipus de tasca social duen a terme des de la seva entitat?
2. Vostè que presideix una entitat a Badalona (ADRA) i que per tant viu en primera mà les necessitats dels ciutadans. Com creu que està afectant la crisi econòmica a Badalona? Ha augmentat? Si és que sí, en quins sectors de la població es percep l'increment?
3. Que s'està fent en matèria de pobresa des de la seva entitat? Han hagut d'emprendre mesures addicionals?
4. Quina importància creu que tenen les entitats socials en aquest moment de tanta necessitat a l'hora de lluitar contra la pobresa?

5. Mantenen relacions de cooperació i/o col·laboració amb el seu Ajuntament alhora de fer front al repte que suposa la pobresa? Creu que tenen suficient recolzament del seu Ajuntament?
6. Mantenen algun tipus de cooperació amb les entitats de Badalona, que com vostès donen resposta als ciutadans? O cadascuna treballa de forma autònoma?
7. Creu que cal fer front al repte de la pobresa de forma col·legiada, és a dir cooperant tots els actors implicats: Ajuntament i entitats?

Annex 2:



FONT: Ajuntament de Cornellà (dades: INE, 2011)