



R eportatge



Pedro Aguilera Cortés

Polítiques públiques i persones, el binomi desigual

■ **Pedro Aguilera Cortés.** Politòleg. Responsable de Relacions i Projectes Europeus a la Fundación ESPLAI. Antic representant de l'Estat espanyol davant la Comissió Europea Contra el Racisme i la Intolerància (ECRI). Activista gitano.



A. APROXIMACIÓ AL CONCEPTE I SITUACIÓ ACTUAL

Aquest article consta de dos grans blocs: un de teòric, que ens ajuda a situar-nos en el que són les polítiques públiques, els seus actors, tipus, cicles i definició, i un segon apartat, que fa una anàlisi descriptiva de dues polítiques públiques de caràcter social implementades al nostre país i inclou unes breus conclusions finals.

En aquest article ens interessa més “donar a conèixer” que analitzar, per això les nostres línies tenen una intenció descriptiva amb pinzellades analítiques i hem previst unes conclusions finals per llegir, però sobretot per discutir. Si alguna persona espera trobar-hi un enfocament acadèmic, haurà d’esperar. El meu plantejament és el de l’activisme i no el de la creació de pensament i coneixement a partir de l’anàlisi; hi ha experts al nostre país que fan aquesta funció, però jo no sóc un d’ells.

1. INTENTANT ACLARIR CONCEPTES

Encara que és un clàssic i es repeteix en articles, llibres i investigacions sobre el terme, crec convenient aclarir la diferència que existeix entre les tres accepcions que la paraula *política* pot tenir quan fem servir qualsevol llenguatge d’arrel llatina. En català utilitzem la mateixa paraula per definir diferents conceptes; així, per exemple, parlem de la **política** com una definició abstracta que impregna totes les esferes de la societat i dels òrgans de detenció del poder. També trobem el terme **política** com les accions que els partits polítics duen a terme per accedir al poder, més enllà de les campanyes electorals, bé sigui actuant com a responsables de la gestió del que és públic, des dels governs de qualsevol nivell, o bé des de l’oposició, exercint l’acció de control al govern, tot i que a Espanya i a Catalunya s’ha convertit en un element molt més plàstic, estètic i de cara als minuts de telenotícies que puguin generar que no pas de control d’acció dels governs. Només hem de veure les sessions de control als parlaments per observar la poca possibilitat de discussió constructiva, discussió en positiu i/o col·laboració en benefici del bé comú. A la política actual sembla que el que importa és tenir sempre la possibilitat d’atacar el teu contrincant amb un “**i tu més**” en lloc de plantejar/respondre



les preguntes de forma constructiva; una cosa molt diferent passa en altres parlaments, com per exemple el britànic.¹ I per acabar, tenim el concepte de **política** com a acció de Govern planificada i programàtica.

Així, ens trobem amb tres conceptes diferents per a un sol terme a les llengües amb arrel llatina, tal com explica Carlos Salazar al seu dossier sobre política pública: “se diferencian tres significados de la palabra *política* (1) la Política concebida como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana (*Polity*, en inglés) (2) la Política entendida como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*Politics*, en inglés) y (3) la Política pensada como propósito y acción de un gobierno, expresada en políticas (públicas) y programas gubernamentales (*Policy*, en inglés)”.

L'ésser humà és un animal polític en el sentit que té la responsabilitat de participar en tot allò que té a veure amb la seva comunitat, sigui de l'àmbit que sigui; si som “animals” polítics la neutralitat no pot existir, jo no sóc neutre a l'ONG on treballo, ni sóc neutre quan participo en la defensa de la comunitat gitana a Europa, ni ho sóc quan, com a pare, demano un sistema educatiu gratuït i de qualitat, i així exemple rere exemple. Som animals polítics i convé tenir-ho en compte, per tal que ningú dramatitzi i no ens encasellin a l'hora de fer i refer les polítiques públiques. Els educadors i les educadores socials, com molts altres professionals socials, no poden ser neutrals (i crec que no hi estan interessats), perquè no es pot ser neutral davant la manca de justícia social, igualtat, lliure accés igualitari a recursos, etc. Potser sóc una mica agosarat, però per posar-ne un exemple: de la mateixa manera que no he trobat mai un ecologista de dretes, encara no he conegut cap persona educadora social conservadora, i sincerament crec que això no és una casualitat.

Si som animals polítics i no som neutrals, hem d'assumir que la nostra acció política ha d'existir a tots els nivells i situacions, a nivell tant local/europeu com temàtic (immigració, reducció de la pobresa infantil, gestió de la diversitat funcional, dones maltractades, gent gran, etc.). Els col·legis professionals han de treballar també per tal que al país es facin polítiques públiques inclusives, universals i que beneficiïn tothom, i això no es pot aconseguir tenint un paper de receptor o

¹ Si la persona lectora vol conèixer més el funcionament del parlament britànic, li recomano el documental de quatre capítols de la BBC que es diu *Inside the commons*, disponible a <http://www.bbc.co.uk/programmes/b0522z48>. O si vol conèixer els secrets de les tres definicions de política utilitzades en la terminologia anglesa, pot veure la sèrie danesa Borgen a <http://www.dr.dk/DR1/Borgen/english/synopsis3.htm>, no la defraudarà.



fiscalitzador de les polítiques públiques aprovades pels governs, sinó que hem de treballar molt abans per tal de tenir 1) influència 2) participació 3) veu 4) capacitat d'interacció amb els altres actors que determinaran la política pública.

El fet d'esdevenir un actor que només rep les polítiques públiques una vegada ja hi són et col·loca en la mateixa situació que les persones que rebran amb millor o pitjor fortuna aquestes polítiques, persones sense cap influència en el procés i, per tant, allunyades de la possibilitat d'influir en la presa de decisions, tal com diu en Paco Gea: “Però les educadores i els educadors socials podem ser agents catalitzadors dels canvis socials; podem i hem de posar en dubte tot el que està establert...”, i és evident que per tal de ser catalitzadors i catalitzadores de canvis socials els educadors i les educadores socials heu de començar a treballar per a la creació de polítiques públiques justes, socials i integradores molt abans que els polítics i els servidors públics plantegin una determinada política en qualsevol d'aquests àmbits. Aquest simple quadre té la intenció d'oferir el grau d'intervenció i/o participació d'actors com ara el Tercer Sector, els col·legis professionals i altres.

Participació i/o nivell d'incidència excoient els anomenats agents socials					
	Detecció de la necessitat	Presa de decisió	Elaboració de la política pública	Implementació	Avaluació
Etapa post-franquista	Sense discussió partidista i necessitat/decisió molt publicitària”, si vol dir això	En l'àmbit de poder i relacions cosa cos, barreja públic/privat sense control ni transparència	Membres de l'establishment	Membres de l'establishment	No existia
Finals del segle XX	Liderada per l'Administració amb col·laboració dels anomenats agents socials	En mans de l'AP amb escassa participació d'altres agents	Membres de l'Administració pública	Membres de l'Administració pública, agents socials	Establiment d'espais d'avaluació. Comença a formar part del cicle d'implementació de la política pública
Segle XX	Actors en general poden fer aquesta detecció de necessitats, com ara ONG, sindicats, patronals, grups de pressió, veïns i veïnes, nous moviments socials (NMS), etc.	Aconseguint el grau de consens més alt de la democràcia.	Els anomenats <i>stakeholders</i> (parts interessades) participen en el procés.	Liderada per l'Administració pública i on les parts interessades podem formar part de la implementació a través de la prestació de serveis o altres possibilitats.	És part del cicle d'implementació de la política pública.



L'ésser humà és un animal polític en el sentit que té la responsabilitat de participar en tot allò que té a veure amb la seva comunitat, sigui de l'àmbit que sigui; si som "animals" polítics la neutralitat no pot existir.

Avui la diversitat d'actors és imprescindible, però el seu pes ha variat en funció del tipus de política pública, del moment polític i sobretot del moment econòmic. Hem hagut de suportar que, quan ha arribat la crisi, qui té la possibilitat de prendre decisions polítiques hagi optat per dedicar més esforços

i recursos a salvar entitats financeres que persones; hagi valorat més les polítiques públiques restrictives que les redistributives; hagi valorat més inaugurar aeroports inútils que invertir en educació i/o serveis socials, o invertir en grans esdeveniments esportius i religiosos que treballar pel benestar de les famílies.

Com que els problemes que cal solucionar cada vegada són més complexos i interconnectats, cal conèixer l'opinió de les anomenades parts interessades i, sobretot, no deixar fora de la presa de decisions cap actor rellevant de la política pública; si no et conviden, llavors t'has de fer convidar o irrompre en el procés sense invitació.

2. QUINA ÉS LA DEFINICIÓ DE POLÍTICA PÚBLICA?

Encara que ha existit política pública al llarg de tota la història, l'expressió *política pública*² no es va començar a utilitzar fins als anys setanta del segle passat. Al centre d'interès de la política pública ens trobem amb la idea de resoldre problemes de la comunitat i no tant com a mer ús del poder; el que interessa és conèixer quins actors i quines interaccions es donen entre aquests actors per poder resoldre una situació/problema moltes vegades detectat per la mateixa comunitat, que necessita una acció concertada i que no exclogui ningú, i que redueixi al mínim possible el nombre d'actors que es puguin sentir fora de l'agenda pública.

² SUBIRATS i altres fan una descripció més acurada de la utilització del terme a *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008, p. 35.



S'ha escrit molt sobre les condicions que hauria de tenir una política pública, i hi ha estudis i anàlisis excepcionals sobre aquest tema; com he dit, no sóc neutre i, per tant, proposo quatre condicions que haurien d'existir sempre quan vulguem parlar de política pública, des del punt de vista de les persones que treballem amb persones i grups vulnerables. M'he inspirat en el catedràtic Javier de Lucas³ quan parla de debat sobre interculturalitat, i allargo els seus comentaris a les condicions necessàries de la política pública:

Realisme, per no dramatitzar. S'ha de conèixer l'estat real del problema que es vol resoldre de manera clara i sense falsos romanticismes culturals o idees preconcebudes, destacant que la política pública ha d'intentar garantir una màxima que s'aplica a les democràcies occidentals, però que el neoliberalisme ha enterrat de manera total i absoluta: garantir igualtat d'oportunitats a les persones (almenys de partida). Hem de conèixer les situacions dels col·lectius amb els quals intervindrem en la política pública, des de la realitat i la claredat de conceptes, respectant la riquesa de la diversitat i respectant els drets humans i universals de totes les persones sense excepció.

Paciència i inversió o, més ben dit, paciència amb la inversió. La política pública hauria de superar en temps el cicle electoral i parlamentari (no forçar-ho tot a una legislatura). Per posar-ne un exemple: l'educació és política pública d'alt nivell i té un impacte profund en la població; no podem considerar que un país és seriós, ni molt menys els polítics que el representen, si s'han dut a terme tretze reformes educatives des de l'any 1980, mentre que a Finlàndia no existeixen reformes educatives estructurals des de l'any 1976.⁴ No cal aprofundir-hi més...

Negociacions sense exclusions i vinculants. No serveix de res proposar polítiques públiques que no tenen en compte les necessitats de les persones que les rebran i/o se'n beneficiaran, o plantejar polítiques públiques que beneficien una part de la societat que no les necessita però que amb elles millorarà el seu *statu quo*.

El contingut de la política pública és clau, però també ho és no deixar ningú fora de l'agenda. Un dels principals investigadors en política i decisions

3 LUCAS, J. D. "Tres condiciones para un debate serio sobre multiculturalidad". *La Vanguardia* (08 desembre 2002).

4 Més informació a <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/26/espana/1327592557.html> i http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_educativo_de_Finlandia



públiques, Theodore J. Lowi, el 1964 ja anunciava amb la seva frase “Policy determines politics” que el contingut de la política és important perquè en determina els actors més influents; Lowi no comptava amb el poder de la ciutadania i la seva capacitat de convertir-se en actor important i imprescindible encara que l’*establishment* no les hagués tingut en compte. Per exemple, en la gestió de polítiques públiques reformistes (eufemisme per descriure les polítiques públiques que retallen els drets de les persones a favor dels drets del capital), si s’hagués consultat la ciutadania en lloc de menysprear-la, ara mateix no ens trobaríem amb unes eleccions municipals on aquesta mateixa ciutadania s’ha articulat com una força política no ja per fer-se sentir, sinó per decidir sobre polítiques que ens afecten a tots i totes.

Avançar tots junts una mica, en lloc de molt només uns pocs. Reivindico la idea d’“és millor tots junts” amb un plantejament econòmic conegut com a *òptim de Pareto*, que descriu la situació que es dona quan no és possible que ningú obtingui un guany superior sense que hi perdi algú altre; al contrari, en una situació que no és òptim de Pareto hi ha almenys un actor que pot obtenir un guany superior sense que això perjudiqui ningú. Aquest hauria de ser utòpicament un dels principals valors de la política pública en el segle XXI. Aquelles situacions on quan algú guanya no hi perd ningú altre, perquè la suma fins a l’infinit d’òptims paretians ens portarà a una igualtat real de la ciutadania.

Dente i Subirats defineixen política pública com un “conjunt de decisions i activitats que estan lligades a la solució d’un problema col·lectiu, això és, qualsevol insatisfacció relativa a una necessitat, una demanda o una oportunitat d’intervenció pública”.

3. TIPUS DE POLÍTICA PÚBLICA

Lowi distingia quatre tipus de polítiques públiques:

- 1) Les polítiques distributives, que reparteixen serveis a les famílies i beneficis a les empreses, com ara les subvencions a la indústria, o provisió de serveis públics universals, com ara escoles.
- 2) Les polítiques regulatives, que pretenen modificar comportaments individuals, generalment a través de prohibicions i obligacions.
- 3) Les polítiques redistributives, que desplacen riquesa i benestar d’un grup social a un altre: impostos progressius, etc.



4) Les polítiques constituents, que intervenen sobre les formes en què es porten les polítiques públiques, com ara la creació d'agències administratives, modificació de procediments i altres.

En aquest reportatge ens interessen les polítiques distributives i redistributives, en les quals estarà centrada la nostra anàlisi d'exemples reals.

4. ELS ELEMENTS D'UNA POLÍTICA PÚBLICA

El següent quadre mostra els elements d'una política pública centrada en les anomenades polítiques substantives o re/distributives:

Solució a un problema públic	La política pública ha de pretendre resoldre un problema social reconegut com a públic.
Existència objectiva de grups en l'origen d'un problema públic	La política pública ha d'identificar els objectius o col·lectius que hauran de canviar la seva conducta.
Coherència intencional	La política ha de tenir base conceptual de partida, les decisions i accions que es portin a terme hauran d'estar relacionades entre si.
Existència de diverses decisions i activitats	Són un conjunt d'accions que sobrepassen el nivell de la decisió única o específica i fugen de ser una simple declaració política.
Programa d'intervencions	El conjunt d'accions a més a més ha d'incloure decisions relatives al programa i a la seva aplicació.
Paper clau dels actors públics	És imprescindible que les portin a terme actors considerats part del sistema políticoadministratiu.
Existència d'actes formals	S'han de produir actes o <i>outputs</i> que pretenen orientar el comportament de grups o individus.
Naturalesa més o menys obligatòria de les decisions i activitats	

5. EL CICLE DE LES POLÍTQUES PÚBLIQUES

Ens trobem amb un cicle que té l'inici en el "coneixement o reconeixement d'un problema" i que s'allarga per diferents fases fins a l'avaluació i/o retroalimentació.

És cert que com a professionals no ens hem de deixar portar per la idea que el cicle té un inici i un final lineal i mecànic, sinó que és un flux continu de decisions. Hem establert cinc fases en les polítiques públiques, que són:

Primera fase. Sorgiment: coneixement i/o reconeixement del problema. Els continguts d'aquesta fase van des del reconeixement del problema, fins a la definició i identificació de les causes i la demanda de l'acció pública.



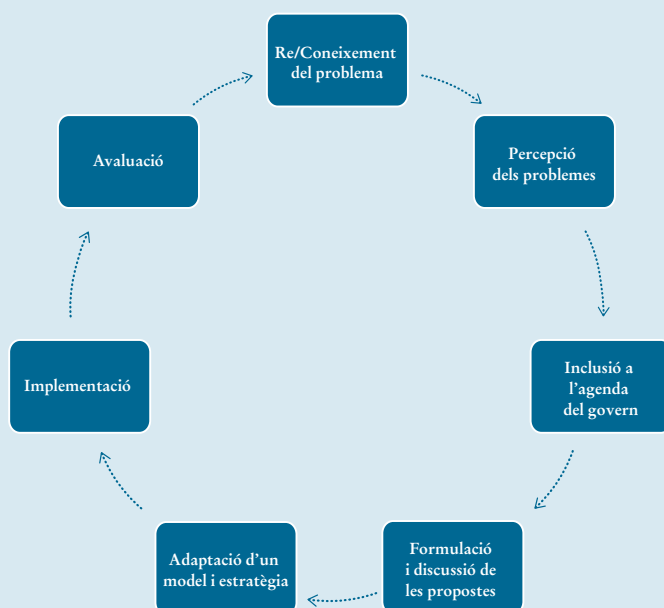
Segona fase. Inclusió en l'agenda. En aquest moment es filtren els problemes emergents i s'inicia la resposta dels poders públics al problema que hauria de ser objecte d'una política pública. En aquesta fase és clau que els actors amb interessos siguin capaços d'intervenir i participar a incloure-ho en l'agenda, per poder influir en el desenvolupament de la política pública des del seu inici.

Tercera fase. Formulació i decisió del programa. Es defineix el model d'acció i les solucions que s'adaptin al problema i són acceptables per a un nombre acceptable d'actors.

Quarta fase. Implementació. És la punta de l'iceberg, la que tot el món pot veure, però si com a actor vols haver influït en aquesta part de la política pública, llavors el treball ha començat dues fases abans. Moltes vegades els educadors i les educadores socials es troben que han d'implementar determinades polítiques públiques i els agradaria canviar, fer, modificar alguns dels seus plantejaments o accions; aquí és massa tard. Hem d'avançar-nos i reconèixer el problema o treballar per incloure'l a l'agenda.

Cinquena fase. Avaluació de la política. Aquesta fase respon a les preguntes: "Quins han estat els efectes directes o indirectes de la política?" i "Ha estat eficaç/eficient i pertinent?"

En un diagrama el cicle de la política pública es podria explicar de la manera següent:





6. ELS ACTORS I ELS SEUS RECURSOS

Fins ara he fet servir la paraula actors sense dotar-la de contingut conceptual, donant per fet que la definició d'*actor/actors* estava clara en l'imaginari col·lectiu de les lectures i lectors. No obstant això, crec oportú acabar la primera part de l'article oferint una definició d'*actor* i *tipus d'actors* en política pública, per motivar les persones que s'aproximin a aquestes línies a convertir-se en actors "involucrats" en el cicle de les polítiques públiques. Subirats defineix els actors: "tant individus com diversos individus i persones jurídiques com empreses privades, associacions, sindicats, i inclou grups socials com agricultors, sense sostre, etc. Per tant, en vista d'aquesta definició podem definir com a actors aquelles persones (individus i grups d'individus), persones jurídiques i grups socials que tenen un interès manifest o latent en la resolució del problema que ha identificat la política pública i que a més a més porten a terme accions rellevants".⁵

Un grup d'individus només podrà ser considerat com a actor si pel que fa a la política pública es presenta i actua de forma consensuada, sobretot de portes enfora i amb homogeneïtat respecte

Un grup d'individus només podrà ser considerat com a actor si pel que fa a la política pública es presenta i actua de forma consensuada, sobretot de portes enfora i amb homogeneïtat respecte als interessos que defensarà.

amb homogeneïtat respecte als interessos que defensarà. La suma d'individus sense ordre, cultura de grup, acció unificada i homogeneïtat i objectius compartits no es podrà considerar mai un actor en les polítiques públiques.

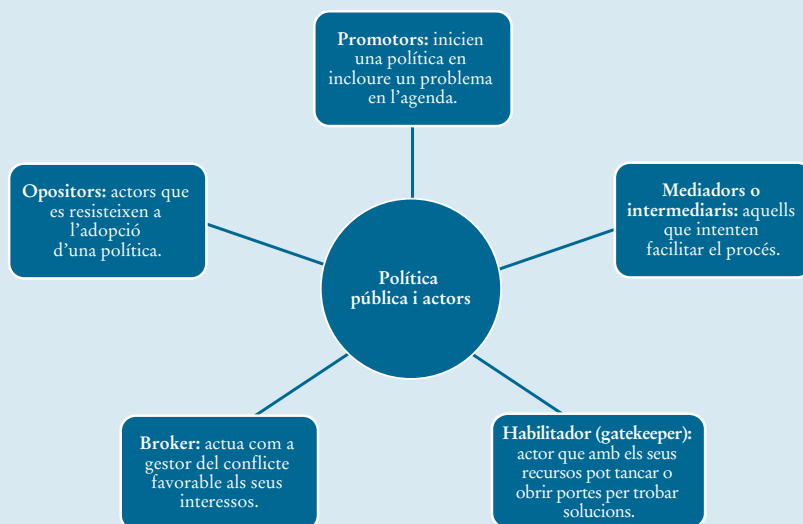
Sobre les persones jurídiques, és important plantejar que, perquè puguin ser considerades com a tals, "és necessari que puguin tenir preferències pròpies, distintes dels individus que el constitueixen [el grup d'interès]" (Dente, 2014). I per això hauran de tenir unes condicions prèvies: 1) que sigui reconegut un interès propi i específic de la unitat col·lectiva i que estiguin clares les condicions per la supervivència, autonomia i desenvolupament, 2) que existeixin regles formals o

⁵ Definició construïda sobre les aportacions de SUBIRATS I DENTE a *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008 i *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2014.



informals que ha de complir qui actui en nom de l'actor col·lectiu i 3) que existeixi un grau d'identitat col·lectiva compartida internament i comunicada externament. Aquesta afirmació no sempre s'ofereix de forma natural; sóc conscient que en alguns casos pot passar que els representants d'un actor col·lectiu tinguin un interès i objectius propis i que acabin en conflicte amb la majoria del grup, llavors tenim un problema que s'ha de solucionar internament i que a vegades té com a resultat l'expulsió o abandonament de la causa d'aquest individu.

NÚVOL D'ACTORS



Allò que fa que un actor sigui “rellevant”, sens dubte, són els seus recursos i la seva capacitat d'influència en la presa de decisions. Entre altres, poden ser financers, legals, tècnics, informatius i organitzatius.

B. ANÀLISI DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES A CATALUNYA, DOS EXEMPLES DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES I SOCIALS

Una de les maneres més habituals d'implementar les polítiques públiques és a través dels anomenats plans d'acció. Subirats defineix els plans d'acció com un conjunt de decisions considerades necessàries per a la producció coordinada i



puntual de productes, serveis o prestacions administratives (*outputs*). Els plans d'acció fixen les prioritats tant per a la producció de les accions concretes com per a l'assignació dels recursos que requereixen aquestes decisions i accions administratives. Com que constitueixen l'etapa intermèdia entre el Programa d'actuació politicoadministratiu (PPA) i els actes formals d'implementació, de fet es converteixen en veritables instruments de gestió de les polítiques públiques (Subirats, 2008). Proposo fer una anàlisi descriptiva i centrar-nos en diferents aspectes dels plans; és per això que no trobareu un ordre establert a cada anàlisi, perquè no vull comparar polítiques, sinó concretar aspectes significatius.

1. EL PLA INTEGRAL DEL POBLE GITANO DE CATALUNYA

Per tal de reduir les desigualtats en l'accés a serveis i augmentar el nivell d'integració de la comunitat gitana, l'any 2005 es va aprovar el Pla integral del poble gitano de Catalunya. Prèviament, el Govern va implementar el programa d'atenció a la comunitat gitana, molt centrat a proveir de necessitats bàsiques la comunitat gitana més vulnerable. En canvi, el nou pla havia de ser (al menys sobre el paper) una acció que arribés a tots els gitanos i gitanes que vivim a Catalunya.

M'agradaria compartir les fases més importants en la creació del Pla per tal de veure de forma pràctica el que hem comentat a la primera part.

Accedint... sense invitació a la festa de l'agenda política

La data d'inici de "creació" del Pla integral del poble gitano comença molt abans, amb les pressions que la mateixa comunitat gitana, mitjançant les associacions gitanes de Catalunya, va fer al Govern i el Parlament de Catalunya. Fruit d'aquesta feina de lobby, l'any 2001 es van aprovar dues resolucions. La primera "reconeix la identitat del poble gitano i el valor de la seva cultura" i "insta el Govern a fer les gestions pertinents per contribuir a difondre el reconeixement de la cultura gitana i del valor d'aquesta per a la societat catalana". En la segona, el Parlament insta el Govern a "elaborar, en el termini d'un any, un estudi sobre la població gitana a Catalunya, amb la col·laboració de les entitats gitanes com a base per a l'elaboració d'un pla integral del poble gitano a Catalunya per als anys 2002-2006 que concreti programes i accions, i n'estableixi elements d'avaluació i un finançament adequat".

A data d'avui, ja hi ha tres plans integrals aprovats pel Govern: 2005-2009, 2009-2013 i 2014-2016.



Coneixent i reconeixent el problema que cal solucionar

Com a conseqüència immediata d'aquestes resolucions, des de la Direcció General de Serveis Comunitaris del Departament de Benestar Social i Família s'encarrega l'elaboració d'un estudi sobre la població gitana a Catalunya. L'estudi⁶ tenia com a objectiu principal "[...] coneixement general del poble gitano a Catalunya amb la finalitat de disposar de dades actualitzades i pautes orientatives per a la planificació d'accions polítiques futures comptant amb la col·laboració de les entitats gitanes de Catalunya".

Les conclusions de l'estudi, conjuntament amb les aportacions realitzades posteriorment pels departaments de la Generalitat, ens locals, sindicats, organitzacions veïnals i organitzacions socials, constitueixen el punt de partida per a la planificació i l'elaboració del Pla integral del poble gitano.

Desenvolupant la proposta de pla integral

Tot i que les entitats gitanes van impulsar la creació del pla, finalment la responsabilitat de redactar-lo va caure en una Comissió Interdepartamental, encarregada d'elaborar i elevar la proposta de Pla integral al Govern i coordinar el desplegament coherent i efectiu de les seves actuacions, alhora que es crearia un Consell Assessor del Poble Gitano,⁷ un òrgan consultiu i de participació de les persones gitanes i les entitats que treballen amb el poble gitano en la proposta i seguiment de les actuacions.

Sí, és cert que les entitats gitanes van tenir veu en el Pla, però no va ser en el moment de conceptualització, elaboració, discussió i redacció, ja que aquesta tasca va quedar reservada a la Comissió Interdepartamental, on no hi havia cap representant de la comunitat gitana. La comunitat gitana va ser convidada a donar el vistiplau al final del procés una vegada es va presentar el pla ja cuinat. La participació en la Comissió de persones vinculades a la comunitat gitana o que en fossin expertes hauria donat realisme a les propostes i hauria evitat un pla molt barroc i amb moltes actuacions que el feien poc realista pel que fa a la implementació.

⁶ L'estudi es pot trobar a http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematicos/serveis_socials/08estudipoblaciogitanacat05/2005estudipoblaciogitanacat.pdf.

⁷ Tant la Comissió com el Consell van ser aprovats pel *Decret 102/2005, de 31 de maig* (parcialment modificat amb el *Decret 263/2007*).



Quins són els objectius clau per tal de solucionar el problema?

No podem dir que hi hagi gaire imaginació en el desenvolupament dels objectius, ni tan sols pel fet d'estar immersos en una crisi econòmica i laboral impressionant: els objectius dels tres plans han estat més o menys els mateixos.

A la matriu següent hi podem veure els objectius de tots tres plans i com es repeteixen:

Objectiu	2005-2009	2009-2013	2014-2016
Marcar polítiques d'actuació transversals i integrals a favor del poble gitano de Catalunya.	✓	✓	
Equiparar socioculturalment i econòmicament el poble gitano de Catalunya amb la societat de la qual forma part	✓	✓	En aquest període l'objectiu només fa referència a "persones gitanes en risc d'exclusió social".
Sensibilitzar la població catalana i donar-li a conèixer la cultura gitana com a integrant i membre de la cultura de Catalunya, partint d'una concepció de la cultura gitana diversa i transnacional.	✓	✓	
Integrar la perspectiva de gènere i de les dones gitanes en la planificació, el seguiment i l'avaluació del Pla.	✓	✓	
Definir polítiques d'actuació específiques a favor del poble gitano de Catalunya, partint d'evidències que han demostrat científicament tenir èxit en la promoció i la inclusió del poble gitano.			✓
Desenvolupar estratègies per implementar actuacions d'èxit en els àmbits següents: educació, treball, cultura, justícia, salut, habitatge, interior, mitjans de comunicació, foment de l'associacionisme i ens locals.			✓
Promoure la cultura gitana com a part de la cultura catalana, fent difusió dels seus valors i de la seva contribució a la cultura de Catalunya.*			✓

*Considerem que la redacció d'aquest objectiu no és diferent, en el fons, de la de l'objectiu 3, només canvia un punt de vista més restrictiu.



Els actors

Quin és el mapa d'actors en els diferents plans integrals? Només fent una ullada als organigrames del segon i tercer pla ens podem fer una idea de quina estructura d'actors vol impulsar l'Administració pública (vegeu les dues gràfiques de les pàgines 20 i 21).

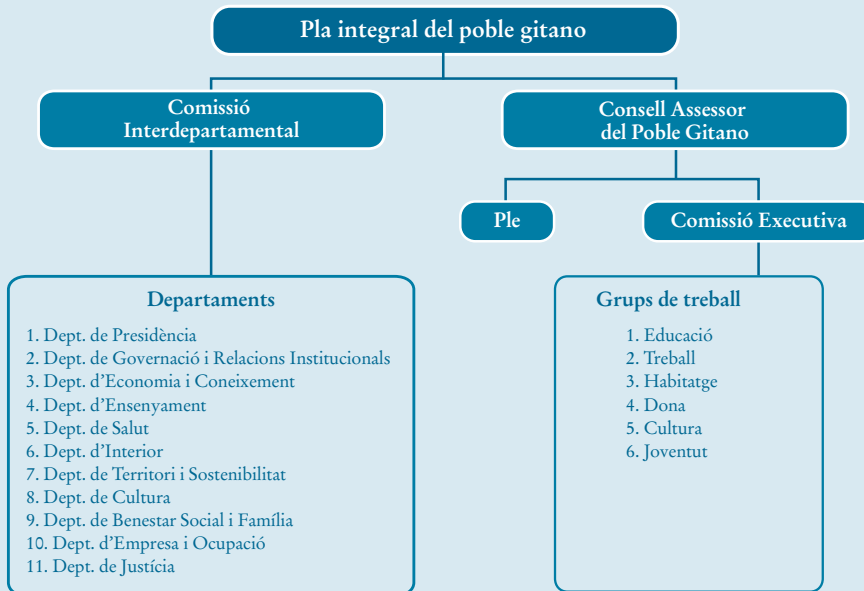
Trobem una situació d'actors massa rígida amb pocs espais per a la negociació i discussió i poc permeables entre ells; és una proposta de departaments estancs que no ajuda a generar dinàmiques compartides.

L'avaluació

Tots tres plans han inclòs com a eina “molt valuosa” en l'anàlisi una avaluació del procés d'implementació. Ens sorprèn que en tots tres plans s'hagin fet servir gairebé les mateixes frases, fet que ens demostra o bé que l'equip de treball era el mateix en tots tres plans, o que s'han dedicat a copiar i enganxar d'un pla a l'altre; en qualsevol cas, considerem que ha estat una



ÒRGANS DE PARTICIPACIÓ DEL PLA INTEGRAL DEL POBLE GÍTANO A CATALUNYA



oportunitat perduda. Copiem el que diu el darrer pla sobre l'avaluació: “L'avaluació esdevé una eina molt important per a la millora de l'eficàcia en la gestió diària del Pla 2014-2016: ens permet revisar de manera periòdica la incidència en la realitat a la qual ens adrecem. També ens dóna informació sobre si la manera com ens estem apropant a la realitat –en aquest cas, la del poble gitano a Catalunya– és adequada i ens permet obtenir resultats d'èxit” (Pla integral del poble gitano 2014-2016). I si mirem el Pla integral 2009-2013 (pàgina 77, segon paràgraf), hi trobem la mateixa argumentació que es repeteix al primer pla.

Curiosament, l'avaluació que més ha transcendit del Pla integral del poble gitano ha estat un treball independent finançat per l'Open Society Institute que, sota el nom “Perdut en l'acció?”⁸, avalua els resultats i el procés d'implementació del primer i segon plans. Els resultats no són gaire optimistes; per exemple, a la pàgina 166, sobre participació, afirma: “Molts informants no estaven plenament satisfets amb la qualitat de la seva participació tant en la planificació com

8 L'informe es pot consultar a <https://docs.google.com/file/d/0B8awT2JqXwtPNTZkYThoMWQ4WGc/edit>.



en l'execució. Tampoc hem pogut identificar els mecanismes i processos que podrien tenir com a objectiu la capacitació per a una participació més professional i més apoderada de les persones i organitzacions gitanes implicades”; respecte a la correlació d'actors afirma que “no hem pogut identificar un canvi significatiu en la col·laboració a diversos nivells entre les administracions. Encara que les pràctiques positives han estat identificades pel que fa a la població gitana, l'administració local està molt mal informada sobre el PIPG. L'enfocament sectorial és dominant en la relació entre l'administració local i governamental”.

Ens ha sorprès, però també ens ha agradat, veure que existeix una avaluació externa qualitativa molt crítica però constructiva amb el pla estudiat; en canvi, no sabem res de l'avaluació que el mateix pla hauria d'haver implementat.

2. LA RENDA MÍNIMA D'INSERCIÓ... AQUESTA LEGISLATURA TAMPOC HI HAURÀ NOVA LLEI

Què és la renda mínima d'inserció?

La coneguda per les persones usuàries i professionals com a PIRMI va néixer a principis dels anys noranta dins d'un corrent europeu de creació de polítiques d'assistència a les persones i lluita contra la pobresa. Amb una tipologia d'actors típica de l'època. Com hem comentat abans, mesos més tard del primer acord per al desplegament d'un programa interdepartamental de renda mínima d'inserció entre els departaments de Treball i Benestar Social i els sindicats CCOO i UGT, la Generalitat aprovava amb el Decret 144/1990 la coneguda PIRMI amb la finalitat principal de la “inserció social i laboral de les persones afectades i donar noves oportunitats a les que es trobin amb dificultats per subsistir”. El marc de referència triat va ser el del *Revenu Minimum d'Insertion* francès.⁹

Aquesta actuació d'activació d'una política social integradora adreçada a les persones amb menys recursos i oportunitats va obtenir el rang de llei l'any 1997, amb un objectiu principal de “prestar el suport adequat a les persones a qui calgui atendre les necessitats bàsiques per viure en la societat, amb els recursos convenients per mantenir-se i per afavorir la inserció o la reinserció social i laboral” (art. 2). Així, es consolidava la nova estratègia dual europea: donar cobertura a situacions de privació econòmica, i disposar mesures d'in-

⁹ Més informació a <http://www.rmi-fr.com>.



▼ Foto: Pedro Aguilera Cortés.



tervenció social, laboral i formatives per als beneficiaris (famílies) a canvi de la concessió de la prestació econòmica.¹⁰

La renda mínima d'inserció és una “acció de solidaritat de caràcter universal envers els ciutadans i ciutadanes amb greus dificultats econòmiques i socials amb el propòsit d'atendre les necessitats bàsiques per viure en societat, amb els recursos convenients per mantenir-se i per afavorir-ne la inserció o la reinserció social i laboral”.

Els eixos principals són: 1) prestació econòmica i ajuts complementaris per atendre les necessitats d'aliments i subsistència; 2) accions d'informació i orientació, perquè les persones usuàries facin servir recursos normalitzats; 3) suport personal a la integració social, per tal de superar situacions de desestabilització personal i familiar; 4) suport a la formació d'adults; 5) accions de suport per a la col·laboració cívica; 6) prestacions d'urgència, i 7) suport a la inserció laboral amb accions relatives a itineraris d'inserció laboral i suport a aquest itineraris.

Des de l'any 2000 fins a l'any 2008 el nombre d'expedients tramitats va ser estable. La xifra de l'any 2010 –30.284– representa un increment bianual de gairebé el 70%. Que va passar al país per arribar a aquest nivell mai observat?

10 GUTIÉRREZ, E. “Nova pobresa i renda mínima d'inserció”. *Dossier Catalunya Social. Propostes des del Tercer Sector*, núm. 35 (maig 2014).



Moltes famílies van començar a exhaurir la prestació per l'atur i altres ajudes, i l'únic mecanisme d'ajuda va ser la tramitació de la PIRMI, així com l'arribada de nous demandants que, segons algunes veus, va fer insostenible el programa.

La reforma del 2011

L'any 2011, més concretament durant el mes d'agost, el Govern va iniciar una estratègia de canvi al sistema. La seva primera acció va ser canviar la forma de pagament de la prestació: va passar de transferència bancària a un xec nominatiu, que les persones rebien al domicili de la persona beneficiària; això, a més, es va fer sense cap avís previ. Les raons del Govern van ser que havia detectat el frau en la RMI i que es volia assegurar que les persones receptores residien a Catalunya.

Una segona actuació va ser reformar (mitjançant el Decret de desplegament de la Llei 10/1997) les condicions per ser beneficiari del programa: les modificacions més importants, tal com destaca la Taula del Tercer Sector¹¹ van ser: vincular la concessió a les disponibilitats pressupostàries perdent la consideració de dret subjectiu i l'actualització de l'import en funció de l'IPC; allargar de 4 a 12 mesos el període de càlcul en la valoració dels ingressos per accedir a la RMI; també augmentar d'un a dos anys el requisit de residència continuada a Catalunya i l'obligatorietat de residir de forma permanent al país mentre es percep la prestació, i va fixar un període màxim de cinc anys per percebre la prestació. Es va canviar el sentit del silenci administratiu i el termini de resolució: si l'Administració no respon una sol·licitud abans de quatre mesos, es considerarà denegada.

A més, la prestació es denegarà si la persona sol·licitant o qualsevol dels membres de la unitat familiar percep altres prestacions públiques, ajuts o subvencions que superin, per unitat familiar i conjuntament amb altres ingressos de qualsevol naturalesa, l'import mensual del salari mínim interprofessional, i en queden fora les persones que només presentin una problemàtica laboral derivada de la manca o pèrdua de feina i que no acreditin una dificultat social afegida.

Desmantant arguments tremendistes per justificar una retallada sense precedents

La reforma del 2011 va ser un autèntic cop per a les persones beneficiàries, per als ens que treballaven en favor d'una reforma pactada i per a la societat, que

¹¹ Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. "Present i futur de la renda mínima d'inserció". *Dossiers del Tercer Sector*, núm. 12 (setembre 2011).

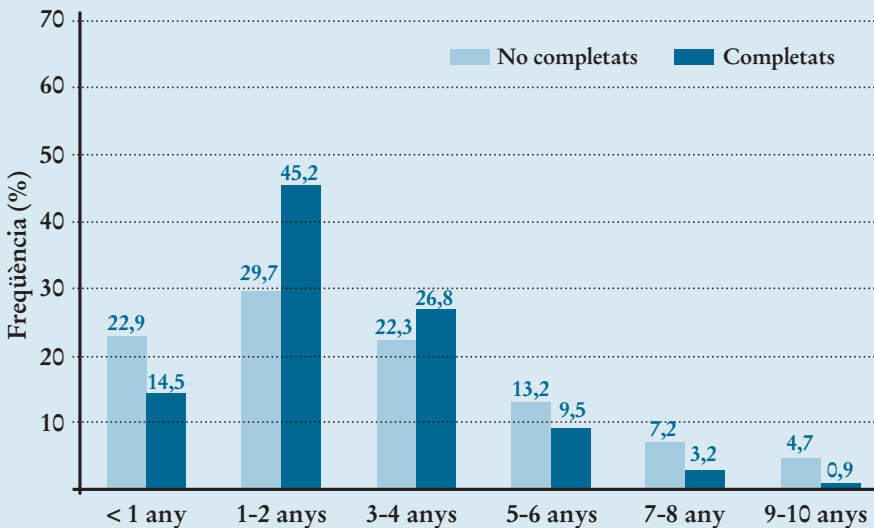


veia com un dels programes de garantia de drets bàsics es reduïa dràsticament en un moment de necessitat màxima.

Un dels primers arguments per fer la reforma i “actuacions de cara a la galeria”, com el canvi del sistema de pagament, va ser fer “aflorar” el frau en el programa. En canvi, una vegada ha passat el circ desplegat, el resultat és mínim d’acord amb la informació apareguda a Xarxanet: segons dades del Departament d’Empresa i Ocupació, 4.521 persones de 30.284 havien perdut el seu dret a la prestació, i d’aquestes 4.521 només el 9,6% *destinava els diners a activitats que no eren de subsistència*.

El segon argument va ser el de la cronificació en el sistema de les persones beneficiàries, però segons les dades de l’avaluació realitzada per Ivàlua¹² només un 4,7% ha estat més de nou anys al programa. Queda palès que “s’observa una distribució de temps de permanència escorada cap a les categories que suposen estades més breus (el 50% fa menys de dos anys que és al programa)”.¹³

DURADA DELS EPISODIS DE PERMANÈNCIA EN EL PIRMI (COMPLETATS I NO COMPLETATS). TOTES LES COHORTS (1998-2008)



12 L’avaluació completa es pot llegir a http://www.ivalua.cat/documents/1/19_02_2010_12_16_40_Informe_PIRMI_final_cat3.pdf.

13 Informe Ivàlua, pàg. 65.



El tercer argument va ser la manca d'impuls cap a la inserció laboral i un important grau d'acomodament per part de les persones beneficiàries. La mateixa avaluació ens hi posa una mica de llum: el grau d'abandonaments del programa per accés a una feina l'any 2008 per inserció laboral va ser del 47,4%, mentre que l'any 2008 va baixar fins al 28,5%; segurament per la crisi el percentatge els anys 2009 i següents és inferior, però això no justifica l'ar-

gument de la manca d'inserció laboral, ja que la situació del mercat laboral al país era nefasta per a tothom.

Per acabar, la reducció del nombre de famílies beneficiàries de forma dràstica genera un increment de la incertesa als més necessitats; d'altra banda, la reforma es va

S'inicia un nou temps, amb l'arribada als ajuntaments de governs liderats per persones que no han format part de l'establishment polític. Tota una oportunitat per a les persones i una altra manera de fer política.

produir com a poc “amb molt poca sensibilitat social”, ja que va provocar cues de persones beneficiàries davant les oficines de la Generalitat i el SOC i l'estigmatització d'aquestes persones, que ja en tenen prou de trobar-se en aquesta situació.

La reforma ha servit interessos econòmics i no pas la promoció de justícia social: la reducció final de l'import executat entre els anys 2011 i 2012 és gairebé de 41 milions d'euros; és a dir, ha passat de 170 milions a 129 milions en un any, curiosament en un any on el nombre de famílies sense cap ingrés o amb tots els seus membres a l'atur arribava a cotes mai conegudes a Catalunya.

C. A TALL DE CLOENDA

Les polítiques públiques i socials al país han anat evolucionant amb la incorporació de nous actors que participen no només com a parts interessades receptores de les polítiques esmentades, sinó que s'incorporen a l'agenda molt abans, just en la fase de lobby i de presa en consideració.



Un dels dèficits de les polítiques públiques ha estat la intervenció per part dels governs de torn en detriment de la ciutadania i el seu benestar; no podem tenir una llei d'educació cada vegada que el Govern central canvia de color.

Les polítiques públiques els quatre últims anys han patit una manca de recursos inadmissible en qualsevol democràcia europea; això s'hauria de revisar, i no tot és culpa d'Espanya. Les prioritats també marquen l'agenda i si el Govern està més interessat a obrir delegacions de la Generalitat al món invertirà en això i potser els plans educatius, el Pla d'igualtat o la renda mínima d'inserció es veuran afectats per aquesta decisió política.

En el pla dels actors, hi ha una certa cooptació dels actors no institucionals en el procés; en el Pla del poble gitano és molt clar, però no és l'únic: a vegades sembla més una excusa per garantir la pau social amb el grup, col·lectiu o comunitat que no pas una aposta clara per la participació i negociació sense exclusió, com hem explicat a la primera part de l'article.

A Catalunya hem trobat que no hi ha, fins ara, miopia política pel que fa a les grans polítiques públiques que són necessàries: salut, immigració, educació, etc. És un índex del grau de maduresa democràtica de la nostra societat, però amb l'excusa de la crisi els més desfavorits han hagut que patir més que la resta; a les democràcies modernes no es tracta de donar a tothom el mateix, sinó d'invertir en allò que necessita cada persona.

S'inicia un nou temps, amb l'arribada als ajuntaments de governs liderats per persones que no han format part de l'*establishment* polític. Tota una oportunitat per a les persones i una altra manera de fer política. ■

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- SUBIRATS, J.; [et al.]. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008. (Ariel ciencia política).
- LUCAS, J. D. "Tres condiciones para un debate serio sobre multiculturalidad". *La Vanguardia*. Núm. 43.499, (08 desembre 2002), p. 22
- EFE. "La reforma educativa número 13"[en línia], *El Mundo*. Madrid. Disponible a: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/26/espana/1327592557.html>>
- Colaboradores de Wikipedia. Sistema educativo de Finlandia [en línia]. Wikipedia, La enciclopedia libre, 2015. Disponible a: <https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Sistema_educativo_de_Finlandia&oldid=84286424>



- DENTE, B.; SUBIRATS, J. *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2014. (Colección Ariel Ciencias Sociales). 368 p.
- SÁNCHEZ AROCA, M., dir. *Estudi sobre la població gitana de Catalunya: informe final* [en línia]. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família. Generalitat de Catalunya, 2005. Disponible a: <http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematices/serveis_socials/08estudipoblaciogitanacat05/2005estudipoblaciogitanacat.pdf>
- Catalunya. Decret 102/2005, de 31 de maig, de creació de la Comissió Interdepartamental del Pla integral del poble gitano i del Consell Assessor del Poble Gitano [en línia]. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4397, de 2 de juny de 2005, p. 15932. Disponible a: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=377678&type=01&language=ca_ES>
- Catalunya. Decret 263/2007, de 4 de desembre, pel qual es modifica el Decret 102/2005, de 31 de maig, de creació de la Comissió Interdepartamental del Pla integral del poble gitano i del Consell Assessor del Poble Gitano [en línia]. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5.424, de 7 de desembre de 2007. Disponible a: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=619724&type=01&language=ca_ES>
- BEREMÉNYI, B-Á., coord. *Perdut en l'acció? Avaluació dels sis anys del Pla Integral del Poble Gitano*. Barcelona: FAGiC. EMIGRA-CER-M, 2010. Disponible a: <<https://docs.google.com/file/d/0B8awT2JqXwtPNTZkYThoMWQ4WGc/edit?pli=1>>
- *Revenu Minimum d'Insertion* [en línia]. [France?]: Revenu Minimum d'Insertion. Disponible a: <<http://www.rmi-fr.com/>>
- GUTIÉRREZ, E. “Nova pobresa i renda mínima d’inserció” [en línia]. Dossier Catalunya Social. Propostes des del Tercer Sector, núm. 35 (maig 2014). Disponible a: <http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_nova_pobresa_i_renda_minima_dinsercio_maig_2014_0.pdf>
- Taula d’Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. “Present i futur de la renda mínima d’inserció” [en línia]. *Dossiers del Tercer Sector*, núm. 12 (setembre 2011). Disponible a: <http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_present_i_futur_de_la_renda_minima_dinsercio_0.pdf>
- CASADO, D. *Programa interdepartamental de la renda mínima d’inserció: informe final d’avaluació* [en línia]. [Barcelona?]: Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques, 2010. Disponible a: <http://www.ivalua.cat/documents/1/19_02_2010_12_16_40_Informe_PIRMI_final_cat3.pdf>

