
Mediació Comunitària i Gestió Alternativa de Conflictes a Catalunya.

Una guia per la governabilitat.

Moisès Amorós, Ferran Camps i Xavier Pastor
Gener, 2000.

MEDIACIÓ COMUNITÀRIA I GESTIÓ ALTERNATIVA DE CONFLICTES A CATALUNYA.
UNA GUIA PER LA GOVERNABILITAT.

	<i><u>Pàgs</u></i>
1.PRESENTACIÓ.....	3
2.PUNT DE PARTIDA	5
3.COMPLEXITAT I INCERTESA.....	6
4.DEL GOVERN A LA GOVERNABILITAT	7
5.LA DEMOCRÀCIA REPRESENTATIVA NO ACABA DE SER LA SOLUCIÓ	8
6.¿QUÈ FER?.....	10
7.¿QUÈ POT OFERIR LA GAC?	10
8.PROCEDIMENTS DE LA GAC PER ACTUAR	14
9.PROCEDIMENTS DE LA GAC PER GENERAR CONSENS	18
10.LA GAC A CATALUNYA.....	22
11.ÀMBIT DE SEURETAT CIUTADANA	23
12.ÀMBIT DE DEFENSORS INSTITUCIONALS	26
13.ÀMBIT DE MEDIAMBIENT.....	30
14.ÀMBIT DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA.....	32
15.ÀMBIT SOCIOESCOLAR.....	36
16.ÀMBIT D'IMMIGRACIÓ.....	39
17.ÀMBIT DE SERVEIS SOCIALS	42
18.CONCLUSIONS	45
19.REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	49

MEDIACIÓ COMUNITÀRIA I GESTIÓ ALTERNATIVA DE CONFLICTES A CATALUNYA.

UNA GUIA PER LA GOVERNABILITAT

1. PRESENTACIÓ.

A una societat democràtica contemporània com la nostra li cal, avui dia, quelcom més que bons governants i bones polítiques públiques. Sense negar la importància que suposen que les polítiques públiques siguin eficaces i que els governants (siguin electes o professionals que treballen en les institucions de govern) estiguin més preparats per a governar, considerem que cal avançar cap a trobar noves formules de governabilitat.

El treball s'inscriu en el convenciment que calen noves formules de governabilitat que impliquin efectivament la ciutadania, on la qualitat de govern vindria definida per una nova manera de gestionar el conflicte col·lectiu. Aquesta nova governabilitat es caracteritzaria per privilegiar l'ús d'una sèrie de procediments que es basarien en la búsqueda del consens i de la cooperació de la comunitat. Aquesta manera de gestionar el conflicte col·lectiu implica allunyar-se de la tradicional imposició d'una solució per part de l'Estat com a sinònim de pacificació social. Nosaltres vinculem aquesta nova manera de governar o de gestionar el conflicte social amb la Gestió Alternativa de Conflictes (GAC).

El conflicte és part inherent de la condició humana. La seva carrega negativa no depèn de la seva pròpia existència producte de les interaccions dels individus, sinó de la capacitat d'aquests últims per saber conduir-lo i gestionar-lo d'una forma eficaç. Allò positiu o negatiu no és el conflicte per se, sinó la forma com s'encara i el procés que emana a partir d'ell.

El conflicte és un procés interactiu, és el resultat d'un joc comunitari, d'una construcció social, producte de la creació humana i dipositori d'oportunitats que permet a la civilització avançar i evolucionar. El conflicte no és un perill, sinó una oportunitat, perquè té una funció social positiva que permet el desenvolupament d'intercanvis, base de tota relació social. El conflicte també és comunicació que informa de l'existència d'un antagonisme, d'una incompatibilitat sobre alguna qüestió, un malestar o una insatisfacció. Els conflictes no són coses, són idees sobre processos complexos que mai podrem conèixer del tot la seva evolució.

En conseqüència, allò crucial del conflicte no és la seva supressió, sinó saber com trobar la forma per crear les condicions que afavoreixin la confrontació constructiva i vivificant de la interacció i la comunicació entre les parts. El conflicte s'ha d'entendre com un procés complex i inacabat, on les parts que hi participen, tenen la última responsabilitat en la decisió final. En aquest sentit, la mediació com a mètode alternatiu de gestió de conflictes, es presenta com un sistema o tècnica d'intervenció útil quan les circumstàncies demanen un conveni estructurat i constructiu del conflicte. La mediació s'encarrega de fer de la disputa, del conflicte expressat i manifest, del problema una oportunitat per avançar cap a l'acord.

L'objectiu bàsic de la GAC és el restabliment de la comunicació i de la cooperació en les relacions humanes, i, evidentment, la resolució dels problemes generats per errors, malentesos, tensions i/o accidents en les relacions entre persones o grups. La intervenció no és coercitiva ni dirigista, no tracta d'imposar res, ni cap solució concreta, sinó arribar a l'acord que les parts afectades decideixin. Procura i facilita que les parts implicades en un problema de relació, en un determinat conflicte, trobin per elles mateixes la forma de desenvolupar-lo d'una manera efectiva i actuant sobre les causes que l'han originat i de vegades sobre el context on s'hi troba immers.

La GAC parteix d'una visió antropològica positiva ja que posa d'entrada a la vista de tothom la capacitat dels individus de cercar o construir alternatives positives a l'hora de resoldre un problema, més enllà de la violència, la imposició o la coerció, i que la solució benefici a totes les parts per igual. La GAC també és pedagogia, no com a capacitat de transmetre doctrina, sinó de facilitar el desenvolupament integral de les persones com a ciutadans, i membres d'una societat.

Hi ha dues idees bàsiques que tallen tot el treball. La primera és la visió positiva del conflicte inherent en tota societat humana, i la segona és la importància dels conflictes col·lectius per sobre els individuals pel que fa la governabilitat. La visió positiva del conflicte significa reconèixer el conflicte com a necessari pel desenvolupament de tota col·lectivitat humana, és a dir, només a través de la búsqueda de solucions al conflicte les societats avancen. El tractar conflictes col·lectius ens referim a les discrepàncies que apareixen en les relacions intragrups o entre grups socials i les autoritats de govern, per tant, ens allunyem de la dimensió dels conflictes intrapersonals.

GAC i MEDIACIÓ

Una de les tècniques de la GAC que s'ha popularitzat més en els darrers anys és la mediació comunitària, fins el punt que a vegades es fa servir com a sinònims GAC i mediació. Idealment, la mediació consisteix en la participació d'una tercera part neutral i imparcial que dona assistència a les parts que estan negociant. Però la dinàmica de la vida social contemporània posa certes dificultats a aquesta visió ideal.

En primer lloc, no està clar què implica i què comporta a la pràctica la mediació en l'àmbit públic avui dia. Idealment, per poder articular la mediació cal un *impasse* clar, és dir, una situació de bloqueig en algun afer públic, dues o més parts clarament diferenciades, uns temes controvertits ben definits, i una intervenció formal per part d'un tercer neutral, mitjançant uns procediments establerts. Però en un món complex on no només els temes són altament complicats, sinó que hi ha múltiples grups que es posicionen al voltant d'aquest tema. La diversitat i la fragmentació no permeten trobar a aquesta tercera part que sigui perfectament neutral i independent.

En segon lloc, avui dia la separació entre públic i privat, entre societat civil i govern no és diàfana. Una de les característiques de l'Estat i dels administracions públiques contemporànies és la confusió i el solapament de diversos actors. Els actors públics, els privats mercantils, com les ONGs sense afany de lucre, i la implicació de diversos nivells de govern per la producció de les polítiques públiques són unes de les condicions a tenir en compte en qualsevol anàlisi aprofundit de com és i funciona l'Estat contemporani.

En tercer lloc, els nous problemes que van apareixent requereixen noves aproximacions. Aquesta innovació genera incertesa ja que no està clar ni quin és problema concret ni quina solució cal aplicar. Segurament els casos més paradigmàtics serien els problemes medioambientals, on es barregen interessos econòmics, ideals de preservació de la naturalesa, qualitat de vida, satisfacció dels ciutadans..., on hi ha interessos clarament definits i expressat com a drets a la legislació, i interessos difusos, expressats com a filosofia d'algunes legislació. En conseqüència no es pot parlar de dues parts clarament definides o d'una única solució comuna o una via de solució clara, sinó de coalicions més o menys estables d'actors al voltant de temes molt complexes que poden generar solucions.

Finalment, cal reconèixer que a cada disputa pública li correspon una dinàmica pròpia, no hi ha, per tant, dues problemàtiques idèntiques. Cada disputa implica una xarxa complexa d'interessos, és a dir, en qualsevol disputa pública hi ha un conjunt de parts, individuals i col·lectives, que poden variar al llarg del desenvolupament de la disputa. En altres paraules, no és descartable que al llarg de la búsqueda de la solució poden aparèixer nous grups o interessos.

Tot reconeixent com a assumpció bàsica que cal adaptar qualsevol solució a les variabilitats particulars de cada comunitat o localitat, el veritable repte de la governabilitat és trobar conjuntament solucions que siguin simultàniament perdurables, eficients, sàvies i equitatives (Susskind i Cruikshank, 1997).

Per aconseguir-ho calen, com a mínim, una nova visió del conflicte i una nova manera d'entendre les relacions entre la societat civil i les institucions de govern.

El treball està estructurat en dues parts. La primera part és el marc conceptual, és a dir, què entenem nosaltres per Gestió Alternativa de Conflictes (GAC) i la seva connexió amb la governabilitat. La segona és la presentació d'un seguit d'experiències en funcionament a Catalunya on s'usen diversos procediments propis de la GAC.

2 PUNT DE PARTIDA.

Si preguntéssim a qualsevol persona si creu que els governs solucionen tots els problemes que ella té la seva resposta seria que no. La resposta és comprensible fins a cert punt, ja que molts problemes són de caire personal i individual. Però el que és més preocupant és que moltes persones acaben dient que el govern no només no resol els seus problemes de convivència en la comunitat, sinó que, a més, creuen que certs problemes el govern no els resoldrà mai. De fet, no és del tot desencertat dir que, a pesar dels progressos socials fets en els darrers segles, en les societats democràtiques contemporànies, existeixen un munt de problemes no resolts, i que, a més, semblen que no es podran resoldre mai.

Hi ha certs conflictes que són gairebé perpetus, que s'arrossegueu des de fa molt de temps: les conseqüències de l'atur, la insensibilitat de l'administració pública vers els ciutadans, la descoordinació dels diversos departaments de l'administració, el retard en el funcionament de la justícia, etc. Altres conflictes són totalment nous: què fer amb la immigració extracomunitària il·legals, o com gestionar els problemes medioambientals, etc. En el primer cas s'han assajat moltes fórmules, però encara no s'ha aconseguit trobar-ne la solució, mentre que en el segon cas encara no està del tot clar ni com plantejar el problema, ni com tractar-los, ni com solucionar-los.

Sens dubte que el sistema democràtic-representatiu en el qual vivim ha permès la influència dels ciutadans en el govern a través d'eleccions lliures, però també ha generat insatisfacció i alienació, i una excessiva distància entre els governants i els governats. En una societat plural i diversa com la nostra, les autoritats públiques tenen veritables dificultats per a satisfer totes les demandes legítimes que els grups i ciutadans presenten a les institucions de govern. En resum, hi ha una sensació generalitzada que les institucions i els sistemes de govern que tenim no acaben de funcionar bé, que no acaben de servir per a governar, perquè no resolen els conflictes.

L'emergència de la GAC es deu a la confluència de diversos de factors socials, culturals i polítics que posen de manifest la necessitat de trobar una altra forma de gestionar els conflictes públics en pos d'una governabilitat diferent. També cal dir, que la GAC no és pas la única proposta que hi ha sobre la taula; per exemple, les demandes per més participació ciutadana, les propostes de democràcia deliberativa, les idees de la *strong democracy*, el foment de la cultura de la pau, etc., apunten cap a la mateixa direcció.

La necessitat de plantejar de nou la pregunta de com governar aquestes societats complexes és multicausal. Entre els factors que condueixen a aquesta necessitat de replantejament destacariem els següents:

- L'evolució de l'Estat de benestar i el creixement de la administració pública tecnocràtica.
- Els processos de difusió i descentralització del poder.
- L'aparició de drets i conflictes nous a tenir en compte per a les autoritats públiques en la configuració de l'agenda d'actuació.
- L'augment de la complexitat, la incertesa i la globalitat s'ha traduït en una resistència a la capacitat de trobar solucions per part de les autoritats autònomament, i imposar-les a la ciutadania.

3.COMPLEXITAT I INCERTESA

Els governants a l'hora de fer les seves funcions es veuen immersos en un context d'incertesa molt alt. La incertesa neix de la impossibilitat del control complet dels resultats finals.

Les polítiques públiques es poden entendre com programes d'actuació per a resoldre certs problemes mitjançant una determinada tecnologia. Aquests dos elements, objectius i tecnologia, permeten fer una senzilla classificació dels programes d'actuació en quatre tipus bàsics. Cada programa d'actuació és fruit de les relacions entre diversos actors (tan públics com privats, tan individuals com col·lectius, tan juridicopolítics com de la societat civil) per assolir certs objectius. D'aquesta manera la classificació dels programes d'actuació implica una classificació de les diverses dinàmiques que es poden establir entre els diversos actors per a generar un programa d'actuació concret.

Els diversos programes d'actuació, independentment de l'àmbit d'actuació particular de que es tracti, es poden classificar mitjançant dos criteris: els programes on els objectius que es persegueixen estan acordats, pactats o establerts clarament entre els diversos actors implicats, i si la tecnologia a utilitzar per a solucionar els problemes associats als objectius, és coneguda o no. Per objectius entenem aquelles imatges ideals futures associades amb problemes presents, i per tecnologia entenem aquell conjunt de coneixements pràctics que relacionen uns recursos a uns mitjans per assolir quelcom.

Si creuem aquests dos criteris tenim quatre escenaris possibles, quatre escenaris que vindran definits per combinacions diferents de claredat d'objectius i de tecnologia coneguda. Aquests quatre escenaris possible els podem trobar sintetitzats en el quadre 1. Cada escenari implica un cert grau d'incertesa en l'elaboració de programes d'actuació. En la mesura que ens allunyem de l'escenari 1 i ens anem acostant a l'escenari 4, les dosis d'incertesa i la complexitat van augmentant.

	OBJECTIUS ACORDATS	OBJECTIUS NO-ACORDATS
TECNOLOGIA CONEGUDA	1	3
TECNOLOGIA DESCONEGUDA	2	4

Font: Stromme 1999:XV

El primer escenari (1) es correspon amb una situació en la qual els objectius estan clarament definits, o, com a mínim estan acordats i pactats pels diversos actors, i, a més a més, se sap com assolir-los. En aquest escenari es pot planificar fins el mínim detall, es pot programar les actuacions públiques i es poden preveure totes les actuacions.

Aquest coneixement de la tecnologia i la previsió de les actuacions fonamenten l'aplicació de solucions estàndards i repetitives a totes les situacions que poden tenir lloc en qualsevol localitat. En altres paraules, es poden tenir mesures de l'eficiència i l'eficàcia dels programes i les diverses problemàtiques es poden tractar uniformement.

La situació descrita en aquest escenari primer correspon a la màxima certesa possible i a la mínima complexitat, on un sistema de relacions entre els nivells de govern jeràrquic, burocràtic i tradicional té sentit. En els altres casos, això ja no es pot afirmar.

L'escenari 2 significa que els objectius dels programes d'actuació estan clarament establerts, és a dir se sap quins problemes es volen resoldre, però no es té clar quins instruments calen per a solucionar-los. Per tant, en aquest cas ens trobem davant la incertesa de com solucionar un problema definit. En aquest escenari es catalitza la innovació i l'experimentació. Aquesta experimentació i innovació sovint pren la forma de pragmatisme, de fer petits canvis a solucions que no acaben de funcionar per veure si es troben uns resultats una mica millors.

El tercer escenari és el complementari d'aquest segon. L'escenari 3 correspon amb programes d'actuació en els quals està especificades la tecnologia a aplicar, però els objectius a assolir no són del tot clars. Per exemple, avui dia es coneixen moltes tècniques i possibilitats per a fomentar el desenvolupament econòmic d'una regió determinada, però el que no està tan clar és fins a quin punt cal fomentar el desenvolupament econòmic. ¿el desenvolupament econòmic s'ha de fer a costa de la qualitat mediambiental? ¿Té sentit sacrificar unes condicions medioambientals bones per una bona infraestructura industrial?.

En aquest escenari, es tractaria de promoure el pacte dels objectius, de facilitar la negociació de la direcció cap on s'ha d'aplicar la tecnologia. Seguint en nostre exemple, es tracta de pactar cap a on volem dirigir el creixement econòmic, fins on estariem disposats a sacrificar el nostre mediambient?. En definitiva es tractaria de pactar entre tots els actors implicats el contingut de les diverses polítiques.

En aquest escenari, els controls de caire burocràtic basats en la predicció i la uniformitat no són possibles, ja que, per definició, cada negociació és única i irrepètible. Cada negociació es basaria en una combinació particular d'actors, preferències i de moment històric. O sia, cada programa d'actuació pot tenir uns objectius diferents encara que els actors implicats siguin els mateixos.

Finalment el quart escenari és l'oposat a l'escenari 1. Si el primer escenari es correspondria amb la màxima certesa, aquest escenari 4 es correspondria amb la situació de màxima incertesa i complexitat. En aquesta situació els objectius dels programes d'actuació no estarien clarament establerts és a dir quan no hi ha uns objectius clarament establerts o pactats ni se sap com solucionar-ho.

En aquest escenari el procediment més adequat seria generar un procés d'implicació i aprenentatge col·lectiu entre els diversos actors implicats. Aquest procés d'aprenentatge hauria de permetre pactar els problemes a solucionar sense posicions predeterminades, i pactar les tecnologies, la metodologia a utilitzar. En altres paraules, en aquest escenari de màxima incertesa i complexitat hi hauria poques possibilitats que un actor s'acabi imposant. Els problemes que hem qualificat com a perpetus pertanyen a aquest grup no es poden resoldre i gestionar eficientment des d'una òptica tradicional.

Per tant, creiem que cal apostar per una nova aproximació que parteixi de la visió positiva del conflicte per a fomentar la cooperació i la coordinació entre les diverses parts, i que suposi una presència mínima d'actuacions autoritatives unilaterals.

Això significa reconèixer que els instruments tradicionals de resolució de conflictes o de govern no ens són del tot satisfactoris. En la mesura que les pràctiques i els mètodes tradicionals generen costos excessius i retards importants, impliquen una participació limitada de les parts i generen efectes indesitjats sense preveure'n el seu tractament, són espais inadequats als problemes i conflictes que volen solucionar, els mètodes i funcionaments tradicionals no serveixen. Cal, per tant, buscar noves fórmules: la GAC en pot ser una solució.

4.DEL GOVERN A LA GOVERNABILITAT.

Anteriorment ja hem mencionat que existeixen certs problemes que el govern no els pot ni resoldre ni gestionar segons la fórmula de tradicional de governar, és a dir, mitjançant les pràctiques autoritatives i impositives i burocràtiques per part de les autoritats governamentals. Per tant, la qüestió és intentar respondre a la pregunta: ¿Com hem de ser governats, ateses a les característiques de les societats contemporànies?.

Entenem per governar la necessitat d'establir algun tipus de control social que permeti a la col·lectivitat perdurar en el temps per sobre de les diferències individuals. En altres paraules, governar significa com possibilitar que existeixin diferències entre els membres constituents de la societat, però sense que aquestes diferències signifiquin posar en perill l'existència de la pròpia col·lectivitat.

Tradicionalment aquesta tasca de govern estava encomanada a un únic actor, l'Estat, a través seu monopoli de la coacció legítima i a la prestació de béns i serveis de tot tipus a la societat mitjançant el conjunt d'administracions públiques.

A partir de mitjats dels anys noranta s'ha començat a fer servir la paraula governabilitat (*governance*) per substituir a la paraula govern (*government*). L'aparició de la idea de governabilitat no ha estat pas pacífica. Rhodes (1996) identifica diversos usos diferents de la paraula governació, tots ells, però, comparteixen el qüestionament de les fórmules tradicionals de governar.

Aquests diversos usos són: 1) Governabilitat com a sinònim d'estat minimitzat. Governabilitat significa realitzar les tasques de control social i de prestació de béns i serveis mitjançant un conjunt mínim d'institucions públiques; 2) Governabilitat com una fórmula per a dirigir les grans corporacions privades, és a dir, governabilitat com una fórmula per a ajuntar diverses unitats, amb unes lògiques internes pròpies, però que tenen uns mateixos objectius generals comuns (els de la corporació) en una mateixa direcció, sense la utilització del poder i el control directe sobre les unitats constituents de la corporació; 3) Governabilitat com a sinònim de la nova gestió pública. Governabilitat com un sinònim d'un conjunt de tècniques importades o copiades del sector privat per a gestionar els afers públics d'una manera més eficient, eficaç i econòmica el sector públic; 4) Governabilitat com a bon govern. Governabilitat indicaria un sistema de xarxes autorganitzades que permetrien assolir una prestació de béns i serveis i el control de la societat. Aquest sinònim té una connotació més axiològica que els altres.

Segons Rhodes rera la idea de la governabilitat hi trobem la necessitat de tenir present la interdependència entre diverses organitzacions. Aquestes organitzacions poden ser ens de govern, com organitzacions de la societat civil, com empresarials. Per tant, implica una combinació d'elements tradicionalment entesos com a propis de l'àmbit públic i de l'àmbit privat.

Les interaccions ja no són de tipus autoritari o jeràrquic. La interdependència es basa la confiança mútua tot configurant un joc de relacions mútues i de negociació. Aquestes xarxes d'organitzacions combinen elements pròpies de l'àmbit públic i elements propis de l'àmbit privat. La constitució d'aquestes aliances fan que funcionen amb una relativa autonomia de l'Estat, amb una relativa autonomia de l'instrument tradicionalment de govern. És a dir, les xarxes no reten comptes a ningú, ni tenen responsabilitat directe front l'Estat, els governants o els representants elegits.

Aquest nou panorama, ens porta a pensar en la necessitat de trobar noves pràctiques per a resoldre els conflictes o problemes ja que els mecanismes tradicional de govern generen problemes. Aquestes noves pràctiques passarien per articular espais conceptuals per a aprendre a no ser adversaris, per aprendre a ser col·laboratius i per a construir solucions, no per a imposar solucions ja pre-establertes; Passarien per a trobar un espai de comunicació que es basi en la voluntarietat de les parts enfrontades a compartir els seus interessos on es pugui expressar sense cap condicionament la responsabilitat, la compassió i el diàleg.

5.LA DEMOCRÀCIA REPRESENTATIVA NO ACABA DE SER DEL TOT LA SOLUCIÓ.

En una perspectiva històrica, el sistema de democràcia representativa instaurat en la majoria de països del nostre entorn, ha significat un avenç espectacular respecte el control dels governants per part de la ciutadania. Ara bé, també és innegable que, avui dia, hi ha temes que no poden ser tractats adequadament sota aquesta fórmula.

A finals del segle XX, en la majoria de sistemes polítics occidentals es pot observar que a mesura que la democràcia s'expandeix, a mesura que s'estabilitza el sistema i que les institucions polítiques es consoliden, augmenta paradoxalment l'escepticisme en el funcionament del sistema polític i social, així com una desconfiança entre ciutadans i polítics. De manera paral·lela, cada vegada és més habitual la

conducta i l'actitud d'exigir als dirigents el mateix nivell de compliment de compromisos alt demanen respostes, i no qualsevol tipus de resposta.

Petrella (1997) recalca que els països industrials d'occident obeeixen cada cop més a concepcions i polítiques destructores del bé comú, entès com l'assoliment de la felicitat personal i social. Avui dia, les lògiques dels valors i els criteris de l'economia capitalista de mercat s'han tornat la referència exclusiva que guia les actituds i fonamenta els comportaments d'allò que és útil i necessari. "La única cosa común que estamos dispuestos a compartir y a cultivar es precisamente el campo de batalla por la supervivencia" (Petrella 1997: 88).

Com resposta a aquesta situació es fan propostes dirigides a reformar el sistema polític i social de la democràcia, perquè en el fons de totes elles hi bateja un mateix sentiment: "no funcionen com haurien de funcionar els mecanismes de relació entre societat i àmbit de representació política" (Subirats, 1997).

Cada cop més la consciència dels ciutadans es debilita, perquè moltes persones se senten més consumidors que ciutadans, o bé, perquè cert nombre d'aquests individus es troben exclosos i marginats d'una societat que no els motiva a participar, per raons econòmiques, polítiques ètiques o culturals.

Ara bé, també cal dir que el risc en una democràcia representativa és limitat. En el sistema liberal-parlamentari l'autoritat deriva del procés de participació electoral, i, precisament, aquesta participació garanteix la defensa de drets públics i privats dels ciutadans, a través d'articular la possibilitat de manifestar les seves opcions de que i qui està capacitat per resoldre els seus problemes mitjançant la presentació de propostes i alternatives.

La realitat política dels països occidentals és cada cop més multinacional, més multicultural, més multilingüe, més multireligiosa, etc.; i els problemes d'una societat plural exigeixen un tractament especial en la teoria i la pràctica política. Una de les condicions més favorables de la democràcia moderna per facilitar la resolució i transformació pacífica de conflictes públics és la seva capacitat integradora. Lipset i Rokkan (1992) insisteixen en aquesta idoneïtat a través de la creació i configuració de canals d'expressió i mobilització de les protestes i els conflictes de la societat: predomini de procediments de conciliació, normes establertes per a la solució de protestes, la llibertat de comunicació, les manifestacions, els partits polítics, els sindicats, etc.

En comparació amb altres sistemes, el sistema democràtic fa tot això exclouent l'ús de la violència física en l'accés al poder i en la modificació de les condicions que legitimen la seva consecució. Però la exclusió de la violència no implica que l'Estat renunciï a l'ús de la coacció legítima per a frenar el ús de la violència com a mecanisme per imposar canvis polítics. En aquest sentit podem dir que l'especificitat de la democràcia consisteix en la seva capacitat de legitimar el conflicte, el dissentiment, i en el rebuig a suprimir-lo a través de mecanismes autoritaris (Mouffe, 1995).

És evident que aquest ha estat i és una de les grans virtuts de la democràcia representativa, però, tot i això, l'existència de problemes insalvables o irresolubles fa pensar que encara queda molt camí per recórrer. Avui dia oferir solucions pacífiques als conflictes emergents exclouent la involucració de les parts afectades no significa que els acords adoptats siguin positius i que beneficiïn a tothom. Respostes sense l'ús de la violència directa, física, no significa la no presència de violència estructural (nivells de repressió, d'explotació, desigualtats d'oportunitats) i de violència cultural i simbòlica (utilització de símbols, de valors i de creences que legitimen un determinat tipus de comportament i unes estructures).

La complementarietat de procediments i estratègies a les ja existents fa de la democràcia un sistema polític i social actiu. Una democràcia d'aquestes característiques exigeix debat sobre alternatives i vies de millora perquè és tan important el consens com el dissentiment. Necessitem el consens per fer funcionar les institucions representatives, però el dissentiment sobre els valors que aquestes

institucions han de servir i les diferents interpretacions sobre aquests valors és també un fet intrínsec a la democràcia (Subirats, 1999).

Davant d'aquest dilema sembla oportú cercar noves vies que fessin més transparents els processos de decisió i que possibilitin nivells més elevats de consulta, de debat i de participació social. No es tracta tant de substituir els actuals canals i vies de decisió col·lectiva en les institucions, sinó més aviat de complementar-les, de permeabilitzar-les, de fer-les més sensibles a les expressions manifestades pels membres de la societat.

Així doncs, el que està en crisi és la manera tradicional de tractar els problemes, la seva gestió, i d'afrontar-los, els estils de govern, la voluntat política de fomentar l'apropament mutu dirigents-ciutadà, el que està en crisi. En aquest context, la GAC pretén ser una alternativa més.

6. QUÈ FER?

Davant d'aquest panorama d'institucions que no acaben de funcionar adequadament, de desil·lusió col·lectiva vers la política i de necessitat de canvis en la forma de governar, hi ha tres possibilitats bàsiques. La primera és no fer res, és a dir, confiar que el pas del temps acabarà dissipant tots aquests problemes i inadequacions. El preu de la solució és continuar amb aquesta sensació de desconcert i de desgovern.

La segona opció és acceptar que el govern no acaba de funcionar, però optar per a dotar al govern i a les institucions polítiques de més i millors instruments de govern, és a dir, es tracta de mantenir els sistemes de govern tradicionals, però dotar-los de més pressupost, de donar una millor formació als electes, formar a la ciutadania, etc.

La tercera possibilitat és apostar per la governabilitat, apostar per una fórmula diferent a l'hora de governar la col·lectivitat. Es tracta d'apostar per una altra aproximació més sensible a la complexitat dels conflictes i de la nostra societat.

La Gestió Alternativa de Conflictes (GAC) abarcaria les opcions dos i tres, tot i que, creiem, no en la mateixa intensitat. Dins d'aquesta etiqueta hi podem trobar una multitud de mètodes o tècniques que permeten articular les opcions dos i tres. Entre aquestes tècniques o mètodes trobem des de el foment dels sistemes negociats davant un conflicte fins a l'educació per la pau..

Les diverses tècniques o mètodes de la GAC es poden classificar en dos grans grups en funció si el seu objectiu principal és la solució o el tractament d'un problema definit, o bé el que es pretén és el foment del diàleg i de l'esperit de la ciutadania. Aquesta versió de la GAC és l'anomenada transformativa.

La versió transformativa de la GAC encaixaria molt més bé en la tercera opció, mentre que les altres encaixarien en l'opció dos. De fet, com més elements estratègics i proactius podem trobar, com més voluntat pedagògica i d'aprofundir en l'esperit de la ciutadania, més transformativa serà la pràctica.

En aquesta secció aprofundirem una mica més en la proposta transformativa, en què pot oferir la proposta transformativa a diferència de l'aproximació tradicional.

7. QUÈ POT OFERIR LA GAC?

La idea convencional i més estesa sobre el món de la política és força pessimista: la política serveix per a poca cosa i els polítics es dediquen sobretot a buscar el seu propi interès a cost de tots nosaltres. D'una manera subtil, el que es posa sobre la taula és la sensació que hi ha una incapacitat per a governar.

Sovint s'addueixen un conjunt de raons sobre el desprestigi de la política i la dels polítics: la proliferació de grups d'interès o de pressió amb unes capacitats de veto i bloqueig de les decisions

col·lectives exagerades, un excés de l'ús de la tecnoburocràcia per a afrontar els problemes col·lectius, un domini aclaparador dels funcionaris tecnoburocràtics davant la ciutadania, un predomini de la cultura del litigi i de l'enfrontament com el mecanisme adequat per a resoldre les disputes, la judicialització de la vida política, l'apatia de la ciutadania, uns mecanismes empobridors de discussió sobre quines polítiques cal articular, etc.

Amb independència de la certesa d'aquestes raons, totes elles es basen en una visió antropològica, de la societat i de l'estat d'inspiració hobbesiana. En la versió més simple, aquesta visió implica que la societat és en el fons una mera suma d'individus racionals i egoistes, els quals, bàsicament, busquen la satisfacció del seu propi interès i de les seves necessitats. Per a satisfer aquestes necessitats i interessos, els éssers humans estarien fins i tot, disposats a eliminar a l'altra, per aconseguir allò que necessiten. D'aquesta manera el conflicte, la competència, la lluita, la eliminació per aconseguir allò que necessitem o volem, serien sinònims.

Seguint l'argument, l'estat com a entramat institucional de govern s'explicaria a partir de dos fets: a partir de la por a ser eliminat o la necessitat de seguretat; i a partir de la incapacitat de proveir certs béns imprescindibles per a la vida col·lectiva en societat (pau, capacitat de govern....).

El primer fet (la por) s'articula a partir del reconeixement que no hi ha cap garantia que jo no acabi essent eliminat per algú altra més fort que jo. Davant d'aquesta probabilitat sembla raonable trobar alguna garantia per a que això no passi, es tractaria, doncs que tothom cedeixi aquesta capacitat o voluntat d'eliminació a una entitat superior (un ens sobirà), que ofereixi seguretat a tothom. El segon fet (la provisió de béns públics purs) seria una versió més contemporània. En aquest cas, l'estat seria la fórmula magistral per assegurar la provisió de certs béns imprescindibles per a la vida col·lectiva ja que s'han d'oferir conjuntament a tota la societat, i no hi ha cap mecanisme per a poder discriminar qui en consumeix ni si ho fa desmesuradament. D'aquesta manera l'estat seria la garantia que poguéssim tenir un medi ambient net, una certa seguretat que les condicions de governabilitat no variaran aleatòriament, etc (Vid, per exemple Ostrom, 1990, o Muller, 1989).

La visió hobbesiana és el fonament antropològic de l'adversarialisme. Tot altri és un adversari declarat o en potència per a mi, com que aquest altri, a l'igual que jo, buscarà satisfer el seu interès, i si els interessos d'ambdós són incompatibles, llavors, em caldrà enginyar-me-les per a guanyar-lo, per a imposar la meua solució, abans que l'altri m'imposi la seva solució a la meua. D'aquesta manera, o bé cal domar el conflicte (a través de la imposició d'aquest ens anomenat estat), o bé cal eliminar tots els comportaments que entrin en conflicte amb l'estat o, simplement que el qüestionin. Aquesta seria el fonament i justificació de la visió tradicional de govern.

Tot i partir d'una posició diferent, Vinyamata (1999:32-42) segueix en aquesta mateixa línia argumentativa. Aquest autor introdueix la triada necessitat-por-agressivitat com el mecanisme original desllorigador de tot conflicte. Les necessitats de tot ordre són presents en tots els àmbits de la vida individual i col·lectiva, aquestes necessitats s'han de satisfer inel·ludiblement, ja que són elements constitutius de tota persona humana.

La por funciona com un senyal d'alarma davant una necessitat no satisfeta o davant l'eventual pèrdua dels mecanismes de satisfacció d'aquestes necessitats. L'agressivitat seria el comportament que es generaria davant aquestes temors:

'El hecho es que la mayoría de conflictos se desarrollan a partir de la decisión de que el otro representa un peligro o una amenaza. A partir de ahí, el esfuerzo y las energías se concentran en la solución o eliminación de este problema, lo que acabará representando la elaboración de planes para dominar, controlar, reducir o destruir el objeto de la amenaza. Lo que se acaba de producir es un cambio esencial en la percepción del otro, habremos pasado de una percepción más o menos positiva o neutra a otra de carácter negativa, generadora del miedo, lo que

inevitablemente llevará a desarrollar algún tipo de coerción o de violencia.' (Vinyamata, 1999:37).

Allunyar-se de la violència, l'agressivitat, passa per a buscar la col·laboració i la cooperació entre les diverses parts i allunyar-se dels plantejaments hobbesians. Amb això no pretenem dir que l'aportació de Hobbes no sigui valuosa, sinó que es possible plantejar una alternativa al problema de la governabilitat.

Des d'una perspectiva hobbesiana, la cooperació només seria possible si els interessos de les dues parts són compatibles i si ambdues parts són essencials per a una solució col·lectiva millor. En altres paraules, les diverses necessitats sobre les quals es generi la cooperació no han de ser igualment desitjades per ambdues parts, i, alhora, que ambdues parts siguin imprescindibles per aconseguir un acord que suposa una situació col·lectiva millor que la inicial, sinó s'optaria per la solució individual.

Aquesta triada, necessitat-por-agressivitat, implica un mecanisme mental que fomenta l'antagonisme, el recel a l'altre, a desconfiar de les solucions imposades/dictades pels tecnoburòcrates, a les solucions formulades per polítics allunyats de les nostres necessitats reals...Tot explorant la idea de la triada necessitat-por-agressivitat i connectant-la amb els mecanismes tradicionals de gestió del conflicte social basat en l'actuació de l'estat com a conjunt d'institucions i administracions, llavors trobem una explicació de la insatisfacció vers la política, la democràcia i el govern. Aquesta insatisfacció neix de la conjunció de diversos fets:

Primer, el conjunt d'institucions polítiques i administratives tradicionals tenen la seva raó de ser en la seva capacitat de generar condicions de govern mitjançant la pacificació de la societat a través de l'eliminació o, en certa mesura, tolerància del conflicte. Aquesta eliminació o tolerància era la manera de superar la triada necessitat-por-agressivitat tradicional, i funcionava acceptablement bé quan les necessitats col·lectives a atendre eren relativament poques o homogènies.

Sense negar la importància del paper de l'estat i com a conjunt d'institucions polítiques i d'administracions en el progrés de les societats occidentals, en la mesura que avui dia els problemes són cada cop inherentment més complexos, en la mesura que cada vegada hi ha més necessitats cada vegada més heterogènies, en la mesura que hi ha una escassetat de recursos, i en la mesura que la cultura dominant de gestionar aquest conflicte continua essent l'adversarialisme; llavors, el resultat final és que les institucions tradicionals de govern tenen cada vegada més difícil trobar solucions satisfactòries per a tothom. En conseqüència, no és gens estrany que hi hagi una insatisfacció creixent vers la política, la democràcia i els polítics.

La GAC pretén oferir una via alternativa per a demanar un canvi sistèmic. La visió transformativa té una pretensió de profunditat:

'Public conflict resolution is not limited to settlement of disputes, rather, it is a vehicle for transforming citizenry, communities, and the private and public institutions of contemporary democratic society.' (Dukes 1997).

La GAC implica una visió no destructiva del conflicte (una visió no adversarial), i arrenca a partir d'una visió crítica del funcionament de la societat i de les institucions de govern actuals, i de com fer front a les conseqüències no desitjades del llegat de la modernitat. El punt de partida, per tant, no és la crisi del govern sinó un qüestionament directe dels supòsits que sustenten la tradició de la modernitat.

Tot i que aquest treball se centra en l'àmbit públic o col·lectiu, en la mesura que el conflicte ens acompanya tan en la vida privada com en la vida pública, en tant que la GAC és un tractament de conflictes, llavors hi ha la possibilitat de plantejar la GAC en qualsevol àmbit.

Tot i això la GAC en l'àmbit públic es caracteritzaria per diversos aspectes:

- Com a mínim hi ha dues parts implicades. Aquestes parts poden ser tan institucions de govern com organitzacions cíviques o ONGs, o grups ciutadans que no tenen un grau alt d'organització.
- Les diverses parts interactuen o negocien amb tres finalitats bàsiques: primera, clarificar els temes de la disputa, segona, entendre les posicions i interessos de l'altra part, i, tercera, trobar alguns acords satisfactoris per a totes les parts.
- Les negociacions impliquen una interrelació directa entre les diverses parts, tot i que aquestes negociacions poden ser assistides, és a dir, una tercera part pot actuar com a guia del procés, com a mediadora o com a facilitadora del consens.
- Les negociacions són integradores. Es tracta de negociar per tal de generar una situació millor que la de partida, aquesta situació ha de ser conformada i acceptada per totes les parts implicades. Segons la terminologia de Susskind i Cruikshank (1987) ens trobaríem davant negociacions distributives.
- La dinàmica de la interacció és d'arrel col·laborativa i no adversarial. És a dir, es parteix dels supòsits que les parts tenen una tendència clara a cooperar. Això no significa pas que no hi hagi conflicte o diferència, sinó que el conflicte no s'elimina, es tapa o s'amaga, sinó que es positivitza, que es treballa per evitar les conseqüències negatives del conflicte.
- Els mecanismes de decisió són de tipus consensuals i no coactius.

La GAC comprèn una sèrie de tècniques i de procediments per a assolir aquest desig de trobar solucions als problemes que siguin simultàniament equitatives, eficaces-eficients, sàvies i estables. (Susskind i Cruikshank, 1987).

No creiem massa raonable fer una llista universal de totes les pràctiques per dues raons bàsiques. La renovació contínua i constant d'aquesta disciplina en ple desenvolupament impossibilita trobar una llista definitiva. En segon lloc, les diverses pràctiques per a gestionar els conflictes han d'adequar-se les condicions de governabilitat de cada localitat en la qual es projecta el conflicte.

A pesar d'això i seguint a Dukes (1997), i per raons operatives dividirem les diverses pràctiques utilitzades per a gestionar els conflictes públics en dos grans grups. El criteri utilitzat per a la classificació serà veure si la pràctica determinada està concebuda per a solucionar un problema concret, amb independència de la complexitat del problema i si es resol efectivament; o bé si la metodologia està pensada no tant per a solucionar una problemàtica determinada sinó establir un consens, una base comuna per a poder ser utilitzada per a resoldre múltiples situacions. Aquest consens o base comuna es pot traduir per foment de l'esperit cívic, foment del consens social, potenciació del civisme.

Som del tot conscients que tota classificació és artificial i que pot conduir a enganys. No pretenem fer una classificació definitiva de tots els mecanismes ja coneguts per la resolució o gestió de conflictes, ja que en la pràctica real no sempre són clars els objectius dels dissenyadors i implementadors d'aquestes pràctiques.

El primer grup consisteix en un conjunt de pràctiques o activitats que van dirigides cap a trobar un acord una solució a un problema delimitat o a un conjunt de temes limitats, es tractaria de trobar un consens per a actuar, és a dir, el resultat esperable és trobar una solució que permeti l'acció, almenys idealment. Les pràctiques d'aquest grup han de superar especialment dos aspectes claus: com articular efectivament les solucions pactades, i com s'encaixen les eventuais solucions amb els sistemes formals de resolució de conflictes ja establerts, o amb les institucions de govern ja existents. Un dels aspectes claus seria si cal fer efectius els acords mitjançant mecanismes informals amb una presència mínima de les autoritats formals, o bé, a través del sistema de govern.

En altres paraules, i seguint el que hem dit anteriorment, aquest conjunt de fórmules encaixarien en la categoria de dotar a les autoritats governants de més instruments de govern, anàlegs a dotar-los de més recursos econòmics i financers, de més personal, de millors tècnics, etc.

El segon grup consisteix en tot el conjunt d'activitats destinades a trobar acords sobre temes de gran abast, per a cercar informació o per a entendre perquè no s'arriba a acords. No es tracta tan de resoldre problemes o de trobar mecanismes d'actuació; com de generar estructures i espais per a fomentar la reflexió cívica, per a desenvolupar l'esperit cívic, en definitiva, per a generar consens. Les pràctiques d'aquest segon grup són, fonamentalment, exploradores i educatives per a trobar consens ciutadà, per a plantejar qüestions rellevants a la col·lectivitat i no tan per resoldre problemes.

Aquestes activitats del segon grup de les pràctiques de la GAC poden tenir diverses funcions: millorar la implicació difusa de la ciutadania, fomentar la participació ciutadana com un element estructural i no circumstancial, fomentar la consciència sobre la importància de certs temes, educar a diversos grups socials a través de la construcció del consens, incentivar processos de cohesió social, etc. Es tractaria de trobar nous instruments de governabilitat basats en la naturalesa cooperativa del ser humà i de les seves relacions socials.

L'anàlisi de totes les pràctiques es basa en el supòsit que el conflicte és inevitable i la seva gestió (sigui solució o no) suposa entendre el conflicte en positiu, no com un element destructiu, sinó com a una excusa per a positivitzar-lo i generar unes solucions consensuades, és a dir, equitatives, eficients, sàvies i estables.

A continuació presentarem una sèrie d'exemples de mecanismes i procediments de GAC. La nostra intenció no és fer un recull complet i tancat, sinó oferir una mostra de possibilitats reals perquè han estat assajades amb més o menys èxits o bé en altres països o bé en el nostre. En cap cas voldríem suggerir que els diversos mecanismes són solucions ja fetes, sinó que poden ser com a màxim una guia per a trobar la nostra solució. Voldríem recordar que el context actual es caracteritzaria per allunyar-se de les fórmules màgiques, uniformes i vàlides per a qualsevol context.

8. PROCEDIMENTS DE GAC PER A ACTUAR.

MEDIACIÓ 'AD-HOC'.

És la mediació que es fa per a solucionar un problema determinat on el factor temps és important. Es tracta de trobar una solució a través dels mecanismes clàssics de la mediació amb el mínim temps necessari. La mediació únicament és apte per a resoldre el tema en concret i, un cop s'ha arribat a la solució, el sistema mediador es desmunta. Sovint és utilitzat a instància d'una part que té un interès molt clar en una problemàtica determinada.

En aquesta variant de la mediació Madigan et al (1990) distingeixen 3 fases: pre-negociació, negociació i establiment del consens, post-negociació.

- **Pre-negociació.** En aquesta fase, una de les parts avalua la naturalesa del conflicte, i n'identifica les altres parts necessàries per arribar a un eventual acord necessari, tot seguit les persuadeix perquè s'avinguin a negociar. Finalment, totes les parts trien a una persona o un equip que funcionarà com a mediador.
- **Negociació i explicitació del consens.** Un cop ja s'han posat les bases, les diverses parts, sota el seguiment i assessorament del mediador, exploren els diversos interessos comuns i busquen on es poden establir els acords. Aquests acords poden ser parcials en el cas que el problema sigui molt complex.
Els representants de les diverses parts han de comunicar-se amb els grups a qui representen. L'objectiu final és arribar a un acord global o a un text únic de compromís. L'aval final d'acceptació de l'acord, però, vindrà quan tots els negociadors tinguin el vist-i-plau dels grups a qui representen.
- **Post-negociació.** Finalment, es fixen les fórmules que vincularan les diverses parts a l'acord global, i a la implementació de l'acord. El compliment dels acords ha de ser controlat i avaluat, a tal

efecte, cal establir mecanismes sobre què fer si l'acord no es compleix. Cal recordar que l'avaluació global sobre tot el procés pot ser útil per a negociacions futures, tot i que en el cas que ens ocupa no és la prioritat del procés.

Aquestes tres fases s'han de prendre amb certa precaució, ja que les característiques de tota mediació pública implica ineludiblement molta incertesa i dinamisme. Aquestes dues característiques s'han d'imposar per sobre els procediments estandarditzats.

NEGOCIAR PER A REGULAR ('REG-NEG').

És un procediment voluntari originari dels Estats Units (*Negotiated Rulemaking Act* de 1990) i consisteix en la formalització d'un procediment pactat per a modificar, actualitzar o renovar la regulació sobre una matèria o activitat, o bé per a establir-ne una de nova. Aquest procediment té una connexió clara amb els procediments formals de decisió i de govern ja que implica una millora. Ara bé, no hi ha cap garantia que l'acord a que s'arribi sigui realment acceptat per l'administració, ja que només hi ha una obligatorietat moral o política d'acceptar-ne els resultats.

En la llei mare es contemplen una sèrie de condicions per a la seva utilització: poques parts i han de tenir bona fe en la negociació, múltiples temes o disputes complexes, disposar de recursos suficients per a finançar les negociacions, l'administració ha de tenir el compromís de voler arribar a acords, i el consens ha de ser el pilar bàsic dels mecanismes de presa de decisions.

Aquesta llei va néixer per intentar evitar que algunes agències governamentals esdevinguessin capturades pels interessos de grans empreses o sotmeses a interessos privats. Aquest procediment intenta ser una fórmula per obrir el govern i l'administració a totes les parts que poden estar afectades per l'activitat regulativa del govern i no només a unes quantes. Exemples de regulacions modificades o establertes a través de la negociació per a regular han estat el període de descans dels pilots d'avió, les condicions de treball amb materials perillosos, el transport de residus radioactius, les condicions de treball i la seguretat laboral en granges i en treballs agrícoles.

El procediment es pot iniciar a petició del govern o a petició d'una part i la participació d'un mediador pot ser proposat per l'administració. Generalment s'utilitzen un conjunt de criteris per a determinar si té sentit establir aquest procediment o no:

- Hi ha d'haver al voltant d'unes 15 parts, tot i que poden arribar a ser 25. Totes les parts han d'estar mínimament organitzades.
- Cadascuna de les parts quals ha de tenir, almenys, la capacitat de vetar la implementació dels eventuais acords, o bé de bloquejar els eventuais acords que s'haguessin arribat seguint els procediments habituals. O, si en falta alguna a la taula de negociació, l'eventual acord no es consideraria legítim.
- La disputa ha d'estar madura, és a dir, ha de tenir una certa magnitud en termes pressupostaris, i s'ha d'arrossegar des d'un cert temps.
- Cal que hi hagi un calendari per a negociar realista, és a dir, cal disposar d'un cert temps.
- Cap part s'ha de veure obligada a establir compromisos que posin en qüestió la seva pròpia existència.
- Les parts negociadores han de mostrar bona fe.
- L'administració implicada donarà tot el recolzament necessari a tot el procés.

Tot i que aquest mètode pretén trobar una solució a una demanda determinada de modificació d'una regulació en concret, sovint els resultats de la negociació acaben essent un consens força genèric en els objectius generals, més que una concreció determinada. En aquest sentit, el consens significa reduir al mínim la possibilitat que s'estableixi una oposició, explícita o implícita, a la regulació pública.

Haygwood (1988^a) identifica sis etapes o components en aquest procediment:

- Identificar la disposició legal a la que es pot aplicar una negociació regulativa.
- Organitzar i decidir si cal realment establir aquest procediment mitjançant els criteris anteriors i com es duran a terme les negociacions.
- Publicitar la intenció de dur a terme la negociació.
- Organitzar les parts que negociaran, és a dir, establir qui ha de ser membre de la taula o taules negociadores, la formació complementària que ha de rebre aquests negociadors, establir els procediments que se seguirà durant el procés negociador.
- Establir la dinàmica negociadora
- Fer pública la proposta global de la nova disposició.

DIALOGS SOBRE POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Aquest mecanisme de GAC significa posar en contacte els electes i els funcionaris de les administracions amb els representants dels diversos grups d'interès amb la intenció de o bé, explorar el seu parer sobre els efectes que té o pot tenir una política pública sobre els ciutadans en general, o bé explorar el paper o rol que poden tenir certs grups en el procés de conformació de les polítiques públiques. Aquí es tracta de trobar consens per a poder articular les polítiques públiques amb més eficàcia.

Aquest mecanisme no acostuma a tenir una connexió formal amb l'entramat governamental i acostuma a tenir un caràcter explorador. Bàsicament es tracta d'un procediment per a superar el desconeixement per part de les autoritats governamentals per a poder actuar més eficaçment a través d'institucionalitzar un diàleg molt orientat.

En el cas dels Estats Units aquest procediment ha estat sovint recolzat per fundacions o altres organitzacions no governamentals, les quals han actuat, al mateix temps, com a directors del procés i com a mediadors.

Els participants de la societat civil solen ser seleccionats o cooptats segons un ventall de criteris: pel seu coneixement científic, per la seva legitimitat política, per ser representants d'interessos determinats. Ara bé, les parts, tot i ser seleccionades en base a la seva representativitat o el seu coneixement, acostumen a parlar a títol individual.

Ehrman i Lesnick (1988) identifiquen 3 components d'aquest procediment:

- Inici. Sovint, el procés comença a través de l'impuls d'un grup d'experts o assessors en la formulació i de les polítiques públiques. En aquesta primera fase s'identifiquen i se seleccionen els eventuais participants en el diàleg.
- Disseny del diàleg. Aquest segon component posa el punt en els components que articularan el diàleg: cal triar un lloc on es faran les trobades que sigui convenient i agradable per a totes les parts, que sigui vist com a neutral, cal establir l'agenda de temes i el calendari, i quin paper tindrà la tercera part. Aquesta tercera part ha de controlar i supervisar la documentació que es facilita a totes les parts, ha de mantenir la tensió i evitar que el diàleg se'n vagi cap a temes secundaris, ha d'assessorar com arribar a un acord, o ha d'ajudar a establir les eventuais conclusions i com s'implementen aquests acords.
- Conducció del diàleg i consolidació de la intervenció. Al no haver-hi un vincle formal i directe amb l'aparell administratiu, cal conduir el diàleg pensant en l'eventual implementació dels acords. Per això, la participació de representants de les administracions (polítics i funcionaris) és clau.

ESTRATÈGIA D'INVERSIÓ PACTADA

Aquest instrument va ser ideat a través de la Fundació Kettering amb l'objectiu de coordinar les polítiques urbanes elaborades a nivell estatal i federal amb les necessitats concretes de la localitat i de la seva comunitat: la idea força era aplegar els diversos actors implicats en el disseny del futur de les ciutats.

Els problemes urbans són complexos perquè impliquen enquadrar en un mateix marc un conjunt heterogeni de sectors d'intervenció i un ventall també ampli d'actors de naturalesa variable (administracions, governs, empreses privades, moviments ciutadans i socials, etc). El problema a resoldre era adequar les partides pressupostàries aprovades en nivells supralocals amb les necessitats locals, les quals varien de localitat a localitat. Aquest instrument permet que les diverses parts negociïn per a elaborar estratègies d'inversió pública a llarg termini i pactin calendaris coordinats d'actuació.

Segons Moore (1988), per assegurar que el mecanisme sigui eficaç cal contemplar quatre punts: 1) Totes les parts afectades han de poder participar en el procés, 2) tots els interessos implicats han d'estar presents en les diverses taules de negociació, 3) les diferències entre les parts no s'han de plantejar a priori sinó a mesura que el procés es vagi desenvolupant, de manera que s'incentivi la negociació a través d'interessos i no a partir de posicions fixes, i 4) cal que hi hagi una ajuda a través de mediadors o de facilitadors del procés de negociació per a que la negociació sigui efectiva.

Una variant similar són els pressupostos participatius assajats en diversos municipis de Brasil. El pressupost municipal participatiu de Porto Alegre (Brasil) va obrir un procés pel qual les inversions del pressupost municipal serien decidides amb la participació de tota la ciutadania. El municipi va establir un sistema organitzatiu descentralitzat que va possibilitar l'accés dels seus habitants a la presa de decisions pressupostàries mitjançant la integració a grups veïnals i nivells posteriors de representació dels mateixos. Els habitants van rebre per aquesta via informació sobre el pressupost i la seva execució, i van identificar les seves pròpies prioritats.

L'experiència en el procés del pressupost participatiu ha permès als ciutadans: comprendre els problemes crucials de la ciutat, establir prioritats, seleccionar prioritats, comparar altres formes de gestió i participació, decidir sobre programes concrets, decidir el programa d'inversions en la seva globalitat i avaluar i revisar.

El procés participatiu ha tingut un important impacte en la habilitat dels ciutadans per a respondre als reptes, com a comunitat, i en la capacitat de treballar de manera conjunta per millorar la qualitat de l'administració pública i en conseqüència de la qualitat de vida.

DISSENY DE SISTEMES DE GESTIÓ DE CONFLICTES.

Sovint els costos associats als conflictes es veuen multiplicats pel fet que les institucions no disposen d'un sistema de gestió dels conflictes com una part més de l'organització. Conseqüentment, tots els conflictes són entesos com a incidents aïllats i sense explorar les eventuais interconnexions entre ells. L'objectiu és millorar la institució per a poder gestionar els conflictes adequadament.

Ury et al (1988) proposen entendre que els diversos conflictes que puguin aparèixer en una institució com a fets interrelacionats, i proposen uns punts per a tenir en compte per a constituir un sistema de gestió de conflictes integrat:

- Centrar-se en els interessos i no en les posicions.
- Institucionalitzar sistemes de renegociació.
- No abandonar els sistemes anteriors de reconeixement de premis i drets, però fer-los servir menys.
- Potenciar les consultes a les parts abans que tinguin lloc el conflicte i, possibilitar-ne el *feedback* posterior a les parts un cop s'ha solucionat el problema.
- Ordenar els diversos procediments per a fer front els conflictes segons el seu cost d'utilització i la seva capacitat de resolució.
- Formar al personal en les habilitats negociadores, tot motivant-los i dotant-los dels recursos necessaris per acceptar el funcionament del nou sistema de disputes.

La idea de la creació de sistemes per tractar els conflictes suggereix que els costos associats amb les disputes eternes i intractables es poden evitar si, i només si, s'és capaç treure'n els elements sintètics

que causen les disfuncions. En aquest sentit el resultat pot ser una activitat de reingenyeria organitzativa.

9.PROCEDIMENTS DE LA GAC PER GENERAR CONSENS.

En contrast amb el grup de pràctiques anterior, aquí l'objectiu genèric és la facilitació. En el nostre treball això significa que l'objectiu principal no és tan trobar un acord per poder actuar o per articular solucions, sinó fomentar el consens social i cívic, o exercir un paper pedagògic entre la societat civil. En altres paraules, els mètodes d'aquest grup tenen en comú el disseny de pràctiques o procediments per a fomentar el diàleg entre governants i governats com a expressió de les noves necessitats de la nova governabilitat. En cap cas, però, pretenem dir que aquests mètodes només serveixin per a facilitar el diàleg entre la ciutadania i els governants, sinó que aquesta no és la seva finalitat principal.

A diferència dels mecanismes del grup anterior que busquen l'actuació, els objectius dels mecanismes de facilitació de diàleg són menys específics. Entre ells es poden destacar:

- Educar a les parts i a la ciutadania sobre els continguts dels temes que es discuteixen.
- Desvetllar l'interès per a descobrir noves perspectives.
- Fer augmentar el nivell de sensibilització entre la ciutadania sobre un problema determinat.
- Demostrar als opositors que, fins i tot en els temes més agres, val la pena establir un diàleg.
- Reduir el risc de confrontació violenta.
- Construir i trobar suport a les conseqüències de l'acord.

Avui dia la necessitat de trobar un diàleg productiu entre la ciutadania i governats sembla prou clara. Aquesta necessitat té una explicació multicausal i complexa. Entre les diverses causes destacariem la insatisfacció generalitzada que han generat els mecanismes clàssics de participació ciutadana. Aquests mecanismes no han possibilitat una interacció real, sinó una escenificació ben intencionada de diversos monòlegs, sovint tenen una formalització tecnoburocràtica molt alta, sovint es realitzen en llocs on l'escenografia separa més a les parts en comptes d'acostar-les. Tots aquest conjunt de factors fan que la ciutadania tingui la sospita que els governants, en realitat, no escolten o no volen escoltar.

A banda de la institucionalització dels mecanismes de participació ciutadana, els governs han intentat superar aquesta disatisfacció a través dels mitjans de comunicació. Sovint, però el problema ha estat confondre problemes de comunicació amb disputes reals entre parts amb objectius divergents (Stiebel, 1992).

Utilitzar els mitjans de comunicació per a afavorir el diàleg tampoc ha acabat de donar uns bons resultats. Els debats públics en televisions o ràdios fora dels períodes electorals solen acabar en discussions buides sobre el comportament de les persones i no sobre els continguts del problema; a vegades, fins i tot, els temes es tracten en clau populista o sensacionalista. Creiem que en termes generals, l'explosió dels mitjans de comunicació de masses no ha anat acompanyat amb una millora de la capacitat de diàleg, la reflexió i la comprensió dels conflictes.

El punt clau d'aquest conjunt de mecanismes de la GAC seria com crear un fòrum de debat que nodreixi un diàleg productiu i que vagi més enllà d'una mera confrontació.

Un diàleg perquè sigui productiu ha de complir una sèrie de condicions:

- Tothom ha de tenir el dret i l'oportunitat de ser escoltat, sense distorsions o interrupcions.
- Cal partir de l'assumpció que tothom parla honestament, és a dir, l'orador o oradora no ho fa ni per manipular l'opinió pública, ni amb la intenció de destruir dialècticament a les altres parts.

- Els oradors han de tenir una predisposició a entendre les posicions i interessos de l'altra part, i, en base a aquesta comprensió, buscar, si cal, l'acord.
- El diàleg ha de suposar també una oportunitat per a compartir els dubtes sobre els propis arguments, sense que això signifiqui una expressió de feblesa. Paral·lelament, també ha de significar una oportunitat per a admetre els dubtes de l'altra part, i aprendre d'aquest procés.

Aquest diàleg constructiu no es donarà per generació espontània, sinó que cal preparar amb cura tot el procés: cal preparar els temes del diàleg, cal seleccionar els participants adequats, reclutar-los i assegurar-se que són els portaveus dels seus grups, cal assegurar que l'atmosfera sigui confortable i agradable, cal potenciar la informalitat, valorar si és millor establir un sistema de preguntes escrites o bé preguntes en viu.

PARTICIPACIÓ CIUTADANA.

Les relacions entre la participació ciutadana i la GAC són múltiples. Nosaltres entenem que la promoció de la participació ciutadana és una tècnica més de la GAC per a generar consens, l'educació cívica, i el diàleg.

El nombre de mecanismes i mètodes participatius és gairebé incommensurable, així com les diverses classificacions que es puguin establir. De fet, els diversos nivells de govern han formalitzat i assajat amb varis mecanismes d'interacció amb la ciutadania. Aquests procediments poden servir per a donar i rebre informació, per consultar, per a participar en les decisions, per a constatar certs efectes, etc. Com es pot comprovar, els objectius que es poden perseguir sota el nom de participació ciutadana són múltiples i variats.

La multiplicitat de mecanismes i d'objectius han generat diverses fórmules per a classificar els mecanismes de participació ciutadana. Potapchuk (1988) fa una classificació segons el criteri de menys a més involucració ciutadana. Els grups que en surten són: a) grups de notables cooptats de diverses organitzacions; b) audiències públiques consultives, on les autoritats públiques consulten, escolten, i reben recomanacions, i c) grups de treball basats en la comunitat, que permetin la participació general de la ciutadania.

DeSario i Langston (1987) en presenten una altra de classificació, aquesta vegada però basada en la participació d'experts en el funcionament del mecanisme: a) iniciatives, referenda, jurats ciutadans on el rol dels experts és mínim; b) consells de veïns, consells ciutadans o similars, on es recomana a les autoritats respecte un tema concret, audiències públiques, on hi ha una participació moderada dels experts, i c) consells informatius d'experts, comitès científics o de funcionaris.

Font (1998) ens presenta vuit models de mecanismes de participació ciutadana segons els continguts, els procediments i l'entorn tot mostrant l'heterogeneïtat entre els diversos models. Per la seva banda, Alió i Olivella (1999) tot i centrar-se en el desenvolupament de les Agendes Locals 21, ens presenten una sèrie de reflexions i d'alternatives per a articular la participació ciutadana d'una manera eficaç, sense prendre partit per cap dels mètodes que hi hagi.

Per la seva banda, Arnstein (1969) va popularitzar la metàfora d'una escala per a classificar els diversos mecanismes segons el grau de control que tenen els ciutadans sobre els continguts i els resultats de la participació. Cada esglaó representa un conjunt de mecanismes i només els esglaons superiors són els que realment són participatius, perquè permetrien el control ciutadà. L'objectiu d'Arnstein amb aquesta metàfora era mostrar com no tots els mecanismes pretesament participatius realment ho eren. Aquesta escala ha estat utilitzada i adaptada posteriorment per Burns et alii (1994) amb la mateixa intenció.

A grans trets, les classificacions mostren com s'ha d'anar en compte amb la idea de participació, ja que no tot mecanisme pretesament participatiu realment ho és, a més a més, en la participació ciutadana hi

ha sempre present la qüestió de la presència de tècnics, tècnics i funcionaris, a banda dels ciutadans i grups, per a fer funcionar adequadament la participació ciutadana.

De tots els mecanismes de participació ciutadana ens interessen particularment aquells que van més enllà dels estrictes requeriments legals, per anar cap a buscar crear un consens més gran. Aquest conjunt de mecanismes tindrien un caràcter específic i ad-hoc, ja que hi hauria una multiplicitat de concrecions que dependria del tema en concret i de cada localitat.

IMAGINAR-SE EL FUTUR.

Una altre mecanisme per a fomentar el diàleg i el consens a través de la involucració de la ciutadania és realitzar un exercici entre els governants i els governats de previsió del futur de la seva localitat.

Aquest procés de visionar és un procediment a través del qual diversos sectors de la societat local participaran en imaginar-se o bé el futur de la ciutat o d'una àrea concreta de la localitat, o bé d'un sector d'intervenció del govern, etc i participen també en l'establiment d'objectius per assolir aquest futur desitjat. Aquest procés de visionatge del futur es pot concretitzar en l'elaboració de plans estratègics, ara bé, no sempre han d'acabar necessàriament en un document amb aquest format.

Aquest procediments de prospecció del futur és diferent de les fórmules tradicionals de projecció o de planificació que urbanistes i planificadors socials fan servir. Les principals diferències rau en el fet que es treballa en escales temporals més grans, les quals poden arribar a ser superiors als 25 anys.

En aquest procediment no es tracta tant de trobar un document molt ben elaborat, útil per a l'actuació política, sinó en el protagonisme de la comunitat local, en els seus valors i objectius, i no pas en els interessos de les èlites ciutadanes o dels professionals de la planificació.

Aquest mecanisme pot servir per a explorar noves fórmules per articular la governabilitat, per encoratjar a pensar més enllà dels problemes del dia a dia, i permet educar els participants (inclosos els polítics i els tècnics) en allò que es pot fer per assolir una governabilitat exitosa; i possibilita educar als ciutadans en els factors administratius i pressupostaris que dificulten la governació de la localitat.

BÚSQUEDA DEL TERRENY COMÚ.

Una possibilitat de la potenciació del diàleg constructiu consisteix en el conjunt de tècniques per que diverses parts enfrontades descobreixin allò comú entre elles. Aquest mecanisme no està destinat trobar acords sinó a promoure les possibilitats per a que hi hagi acords. El punt clau seria el treball sobre el restabliment de ponts de diàlegs i la comunicació entre les parts.

Aquest procediment consisteix bàsicament en invitar a les dues o més parts a una discussió molt controlada per un moderador que els guia durant el procés sobre les qüestions que els enfronta. L'objectiu ideal seria generar una llista de punts sobre els quals poder treballar per a establir un acord.

Aquest tipus de mecanisme no contempla explícitament cap fórmula per a traslladar l'eventual acord o el bon clima assolit a les instàncies polítiques o administratives perquè actuïn. Per això, la búsqueda del terreny comú no sembla massa adient quan una de les parts és una administració pública. Tot i que aquesta opció no té com a primer objectiu l'actuació, cal dir que no oblida la possibilitat d'acció administrativa, sinó que ho deixa per a un temps posteriors: es tracta que es pugui actuar a través de canviar, primer, la consciència de la gent.

FÒRUMS DE TEMES NACIONALS.

Una variant nord-americana de promoció del diàleg productiu són els Fòrums de Temes Nacionals. (*National Issues Forum*). Aquest mecanisme va ser creat i esponsoritzat per la Fundació Ketterning i el va gestionar per la *Domestic Policy Association*.

Aquest mecanisme es va concebre per conscienciar la gent en les polítiques públiques més importants i per a potenciar-ne la seva participació. Aquest mecanisme fa un esforç especial en fomentar la participació dels socialment exclosos socialment i, en particular d'aquelles persones que no tenen uns nivells de formació massa alts.

El procediment és el següent: cada any diversos fòrums locals prèviament constituïts se centren en treballar tres qüestions d'interès general. La *Domestic Policy Association* ajuda a aquests fòrums mitjançant la publicació de guies per la discussió, vídeos, conferències. Cada dos anys tots els fòrums locals es reuneixen per a treure conclusions de les seves activitats. A banda d'aquestes reunions conclusives bianuals, els representants dels fòrums locals es reuneixen en un Fòrum Nacional un cop l'any, on es presenten els resultats i s'informen entre ells sobre l'evolució dels seus treballs, a més a més, també informen als membres de les cambres legislatives.

CERCLES D'ESTUDI.

Una altra mètode per a fomentar el diàleg i construir el civisme serien els Cercles d'Estudi. El *Studies Circles Resources* de Suècia reparteix documentació informativa i material pedagògic sobre diversos temes d'interès general, la qual ha estat feta per experts i no pren cap opció partisana. En el cas dels Estats Units, la *Topsfield Foundation* ha endegat aquests mecanismes per a reforçar la vida pública, el desenvolupament de xarxes comunitàries i a fomentar l'esperit cívic (Font 1998).

Els cercles d'estudi es poden articular a petició de qualsevol tipus d'organització, la qual convida a un nombre reduït de persones a debatre qüestions d'interès social i col·lectiu. Cada grup té un moderador que s'encarrega de guiar el debat i evitar que hi hagi enfrontaments no productius.

A la base d'aquest mecanisme hi ha el convenciment que el coneixement i la participació ciutadana poden ser una forma més d'expressió del poder. Per tant, davant aquesta forma sibilina de domini vers els més febles, cal, per tant, igualar les oportunitats en el coneixement, i conseqüentment, en la participació. L'objectiu és fomentar un estil de democràcia deliberativa.

JURATS CIUTADANS.

El concepte de Jurat de Polítiques o Jurats Ciutadans van desenvolupats simultàniament pel '*Jefferson Center for New Democratic Processes*' de Minnnesota i a Europa pel professor Dienel de la Universitat de Colònia. Darrerament aquests mètodes han tingut una bona acollida al Regne Unit (Stewart 1997) i a Catalunya gràcies a la Fundació Bofill.

Aquests jurats estan compostats per ciutadans que escolten diversos testimonis d'experts sobre polítiques i dictaminen recomanacions. Els ciutadans són escollits entre una llista de persones voluntàries que formaran aquests jurats. Aquestes llistes estan fetes aleatòriament entre tots els membres de la població. Els membres dels jurats reben una compensació per a participar en funció del temps que destinen a la tasca de jutges. Una vegada s'ha constituït el jurat, s'escolten els diversos experts sobre les diverses opcions, i, posteriorment, el jurat discuteix els avantatges i inconvenients de les diverses opcions. Finalment voten l'opció que, al seu parer, sigui la millor alternativa.

Aquests jurats ofereixen representen una bona oportunitat per a educar a la ciutadania sobre temes determinats, i sobre el que costa i implica articular una proposta en el sistema polític. També dona una oportunitat als funcionaris i treballadors de l'administració pública a escoltar allò que fan o diuen els ciutadans sobre les diverses opcions polítiques que els interessen.

EDUCACIÓ PER LA PAU-FORMACIÓ EN LA DIVERSITAT.

Finalment, una de les millors maneres per a construir el diàleg productiu i fomentar el civisme és l'educació per la pau. L'educació per la pau i la diversitat consisteix en un conjunt heterogeni d'iniciatives destinades a potenciar la sensibilitat vers la diferència i la diversitat per a combatre la xenofòbia i el racisme. Aquesta opció significa treballar a llarg termini i sovint els seus fruits només es poden veure fins després d'una generació. El fet de d'usar la paraula 'educació' significa una articulació

directe, no només amb el món de la formació, sigui reglada o no, sinó també amb el món de la cultura i de l'oci.

L'educació per la pau i les seves pràctiques es van començar a fer servir explícitament arrel dels conflictes racials dels setanta dels problemes derivats de la descolonització i dels moviments antigalla. Darrerament, aquesta opció s'està reintroduint per un ventall de grups i organitzacions sota una varietat de fórmules molt gran (cursos, currículums, conferències, activitat, estudis universitaris, exposicions, comerç solidari...). Els temes centrals però són els problemes derivats del no compliment dels Drets Humans, el desarmament, el dret al desenvolupament de tots els pobles, i la democratització de les societats.

10. LA GAC A CATALUNYA.

En el bloc anterior ens hem centrat en presentar la nostra proposta de GAC vinculada a la governabilitat. De fet, hem afirmat que la GAC s'ha d'entendre com una guia per a la governabilitat que s'està configurant en les nostres societats. El bloc anterior representa com nosaltres entenem la GAC. Posteriorment hem presentat una sèrie de mecanismes i tècniques pròpies de la GAC. Aquestes tècniques les hem classificades en dos grans grups, el primer grup consisteix en un conjunt de tècniques i procediments destinats a l'acció, a trobar un acord per a solucionar un conflicte determinat. En canvi, el segon grup de mètodes pretenen generar i potenciar el consens per a transformar la governabilitat de la societat.

El següent pas és preguntar-nos si la GAC és present en els municipis catalans, i, si és present, ¿quines tècniques s'han desenvolupat? ¿Han estat procediments per a solucionar un conflicte concret? ¿O bé s'han articulat per a generar un consens ciutadà?. Som del tot conscients que donar una resposta completa i categòrica cau fora del caràcter explorador del treball.

Creiem que en la mesura que la GAC o la resolució alternativa de conflictes encara no és coneguda per les élites o els responsables governamentals, llavors és difícil trobar la utilització explícita d'aquests sistemes. De totes maneres, però, estem persuadits que es poden trobar elements propis de la GAC en les diverses actuacions que s'articulen en aquests àmbits.

Per a respondre orientativament a aquestes preguntes hem seleccionat set àmbits de l'actuació municipal relacionats directament amb el conflicte i com solucionar-lo. Aquests àmbits són: seguretat ciutadana, defensors insitucionals, mediambient, participació ciutadana, àmbit socio-escolar, immigració i serveis socials. Hem intentat seleccionar àmbits on hi ha conflictes antics (Serveis Socials i Seguretat ciutadana), d'altres que són àmbits conflictius nous (mediambient, immigració i integració socio escolar), d'altres que són mecanismes més o menys institucionalitzats de solució als conflictes (Síndics municipals i participació ciutadana).

Per a cada àmbit hem analitzat diverses experiències de diferents localitats per tal d'acostar-nos a tenir una imatge del què està passant a Catalunya. Cada experiència ha estat analitzada segons una bateria de preguntes: 1-Què han fet?, 2-Perquè ho han fet. Quins objectius tenien?, 3-Com ho han fet?, 4-Qui ho ha fet, 5-Quant ha costat?, 6-Han fet alguna avaluació? Estan satisfets amb l'experiència, 7-Resultats obtinguts de les experiències. Tot i que no totes les preguntes han estat respostes en la mateixa intensitat, sí que en conjunt les respostes donen una visió conjunta força bona.

A continuació farem una breu explicació de les diverses experiències analitzades classificades pels diversos àmbits tot seguit de les conclusions per àmbits.

11. ÀMBIT DE SEGURETAT CIUTADANA.

EL PROJECTE NAPAP A CATALUNYA.

El Centre Unesco i l'Escola de Policia de Catalunya són les dues entitats encarregades de coordinar i posar en marxa el projecte europeu NAPAP (*NGO's and Police Against Prejudice*). També hi col·laboren l'Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació i, a títol individual, alguns experts i tècnics en minories. Aquest projecte té per objectiu bàsic analitzar les relacions entre la policia i la creixent diversitat cultural de la societat occidental, i trencar els prejudicis que s'estableixen entre els cossos de seguretat i els immigrants. Això doncs, el projecte NAPAP s'estructura a partir de les transformacions del concepte de seguretat. Avui dia sembla més adient parlar de seguretat com a prevenció, més que reacció; com a comunicació i diàleg, més que imposició; i com a contacte amb la realitat sociocultural, més que desconeixement i aïllament.

Aquest projecte té dos àmbits bàsics. El primer és reflexionar i analitzar la funció de la policia, la formació policial i l'actuació de la policia davant dels conflictes produïts per la diversitat cultural en la societat. I el segon és com es poden trencar els prejudicis existents, tan de la policia com dels immigrants per acostar les seves posicions.

A nivell català, el projecte el desenvolupa a partir d'un equip de treball multidisciplinar i divers conformats per una vintena de persones representant ONGs, els diferents cossos de policia presents a Catalunya, i dels col·lectius d'immigrants.

Amb la finalitat de facilitar el coneixement mutu i trencar amb els prejudicis establerts, s'estan duent a terme una sèrie d'accions: 1) Incorporant aquestes consideracions en la formació de l'Escola de Policia de Catalunya. D'aquesta manera, immigrants i ONGs donen classes als futurs policies. 2) Per practicar amb situacions reals que els policies es poden trobar en la seva feina, en comptes d'actors, són immigrants de veritat qui participen en les pràctiques. 3) Reclutant immigrants perquè passin a formar part dels futurs cossos policials. 4) Usant la mediació com una tècnica de resolució de conflictes i per a establir de forma regular punts de contacte, ponts de diàleg i de comunicació a nivell local i nacional entre les forces policials i els col·lectius.

La major part del finançament prové de la Direcció General V de la Comissió europea, però també hi ha aportacions per part de la Generalitat de Catalunya, per part de l'Ajuntament de Barcelona. L'Escola de Policia de Catalunya i del Centre Unesco també aporten recursos no econòmics: el treball de coordinació, espais per realitzar les reunions, etc.

Els resultats més rellevants del projecte han estat: nou mòduls de formació a l'Escola de Policia de Catalunya que s'han impartits per, entre d'altres, immigrants; un document de referència sobre el projecte desenvolupat, simulacions pedagògiques amb el cos policial, s'ha donat informació, seminaris i xerrades a diversos cossos policials. A més, el setembre de 1999 va tenir lloc la reunió internacional del projecte NAPAP.

El projecte NAPAP permet tenir un marc no només per a treballar amb els conflictes presents, sinó també per anticipar les disputes de convivència futura. Aquest fet es tradueix en la idea de la prevenció i, conseqüentment, en la possibilitat de donar una visió positiva del conflicte. Darrera d'aquest foment sobre la prevenció hem observat la voluntat de transmetre a tots els actors involucrats en el projecte una percepció positiva del conflicte i de les seves potencialitats constructives. Així, es considera que cal continuar treballant més enllà i després del context d'aquest programat finançat per la Unió Europea.

La metodologia de treball emprada ha estat molt participativa per facilitar el coneixement mutu i poder expressar les distintes percepcions d'una mateixa realitat viscuda. Cal recordar que l'objectiu genèric del programa és trencar o modificar els prejudicis existents entre les forces policials i els immigrants, que generaven actuacions repressores i unilaterals.

D'aquesta experiència es desprèn que més enllà de ser una nova experiència en el terreny de la diversitat cultural de la societat i de les seves implicacions en la seguretat, és una nova forma d'actuar. No es tracta només de adaptar i millorar els comportaments dels agents policials, sinó de facilitar una nova filosofia de treball, reflexionar i proposar mesures de com poden confluïr i interrelacionar-se de forma pacífica entre dues cultures.

EL MODEL DE POLICIA DE PROXIMITAT A L'HOSPITALET DEL LLOBREGAT.

A l'Hospitalet de Llobregat s'ha desenvolupat un model de Policia de Proximitat basat en l'ús de la mediació en el dia a dia dels agents. Aquest programa ha funcionat des de 1991 fins el 1994, i ha consistit bàsicament en la creació d'equips de barri dins d'un model policial d'inspiració comunitària. Aquest programa respon a una filosofia de treball establerta des de fa uns anys dins de la Guàrdia Urbana amb l'objectiu de detectar i solucionar les demandes i problemes dels ciutadans. En aquesta tasca utilitzaven la mediació com a eina per facilitar que les parts arribin acords. En altres paraules es tracta que aquests equips de barri detectin i solucionin el problemes derivats per conflictes veïnals, familiars, sorolls, de convivència, etc.

Inicialment, la iniciativa concebia als agents de la Guàrdia Urbana com els principals protagonistes de les mediacions o actuacions dirigides a oferir solucions graduades en funció dels conflictes detectats. Per tant, en aquest programa es prioritza la iniciativa personal dels agents davant la casuística particular que apareixi, i en la creació programes de mediació en aquells àmbits que requereixen la intervenció del cos policial. Aquests programes conceben el conflicte tan des d'un punt de vista preventiu com de resolució.

El finançament no hi havia una partida pressupostària destinada específicament, sinó que l'activitat està inserida dins del servei de la Guàrdia Urbana.

En general, el model de Policia de Proximitat ha produït resultats molt positius. En un primer pla, mitjançant els programes de mediació s'intenta oferir una resposta als canvis socials que tenen una repercussió directa sobre la cultura organitzativa del cos de la Guàrdia Urbana, i, en un segon pla, permet la utilització de noves tècniques davant les problemàtiques. D'aquesta manera es considera que s'ha pogut demostrar que cada problema té una solució possible, però per a assolir aquesta solució cal conjuminar la cultura de la gent i la voluntat dels agents en la utilització de la mediació com una eina vàlida per solucionar els problemes.

Els programes de mediació dins el model de Policia de proximitat, tenen dues vessants primordials: 1) la detecció de problemes i conflictes; i 2) la solució dels mateixos a partir de les eines i mètodes tradicionals i el nous com la mediació. La mediació és una eina que facilita l'acord entre les parts, i per poder-hi arribar és necessari l'establiment i la millora de la comunicació. Una comunicació que esdevé crucial a l'hora de conèixer les circumstàncies que envolten a un col·lectiu determinat i els diferents individus.

En aquest sentit, la mediació té un caràcter preventiu del conflicte ja que la prevenció del delictes, dels conflictes i el manteniment de l'ordre públic han de ser considerats el component més significatiu de l'activitat policial. En conseqüència, un òptima preparació en fórmules de gestió alternativa dels conflictes permet diluir les disputes, mentre que una actuació repressiva clàssica pot ocasionar un augment de tensió entre les parts, dificultant encara més l'adopció d'un acord i la resolució posterior del problema, o bé pot provocar conseqüències col·laterals que redueixen les possibilitats d'èxit de la mediació.

CONCLUSIONS.

Les dues experiències analitzades, el projecte NAPAP a Catalunya i el programa de mediacions a la guàrdia urbana de L'Hospitalet del Llobregat, contemplen els cossos policials com a co-executors, en

el primer cas, i com protagonistes, en el segon, de l'articulació del nou concepte de seguretat. Per això en els dos programes es treballa en la línia de motivar i impulsar canvis en els models dels cossos de policia.

En aquests nous models es planteja la seguretat com a prevenció, abans que reacció, com a comunicació i diàleg, abans que imposició, com a formació i contacte amb la realitat social i cultural abans que desconeixement i aïllament. Per tant, la seguretat ciutadana està estretament relacionada amb la governabilitat i amb la democràcia. En conseqüència, la seguretat real de les persones i, especialment, la percepció de la seguretat per part de la ciutadania constitueixen uns dels factors principals de més o menys grau d'adhesió satisfacció i credibilitat del govern i a la democràcia.

La seva absència o insuficiència es viuen com una amenaça, ja que la policia és la institució encarregada de la prevenció i el control del delictes. La incapacitat d'oferir respostes, de controlar els conflictes i en alguns casos intensificar-los genera en la ciutadania a una profunda sensació d'insatisfacció i a la vegada un clima d'inseguretat i incomprensió. Davant d'aquesta situació, és necessari impulsar respostes institucionals urgents.

Avui dia es reconeix que la principal dificultat principal de la policia és oferir respostes que no generin més conflicte a l'ampli ventall de problemes que es produeixen en una societat cada vegada més plural, multiètnica i variable. D'aquí en surt la necessitat de cercar nous instruments i mètodes de treball on no es pot aplicar cegament allò disposat a les lleis. Les dues experiències analitzades representen dues estratègies distintes, però, alhora, complementaries.

Per una banda, tenim la creació d'un grup de treball per reflexionar i analitzar les relacions entre la policia i la creixent diversitat cultural de la societat. Els tres objectius fonamentals del projecte NAPAP són: primer, trencar els prejudicis dels membres dels cossos policials i dels col·lectius d'immigrants; segon, trencar amb una cultura policia autoritativa i repressiva, i, tercer, diluir la percepció negativa i reticent per part dels col·lectius d'immigrants o persones d'altres cultures. Tot això és factible a través de la facilitació i foment del diàleg. L'objectiu és propiciar el consens social i cívica i exercir un paper pedagògic entre la societat civil i davant les institucions públiques.

El projecte NAPAP se situa en la vessant de descobrir noves perspectives a través de la creació de l'equip divers i plural, educar a les parts sobre els continguts dels temes que es discuteixen, fomentar la participació de persones dels col·lectius immigrants o d'ONGs en la formació, i desenvolupant una autèntica tasca de prevenció fruit dels contactes establerts i de l'aplicació de mecanismes de mediació.

Per altra banda, l'experiència de la Guàrdia Urbana de l'Hospitalet de Llobregat és molt més concreta i específica, tan a nivell de les pràctiques executades com de l'àmbit de treball on es desenvolupen. Es tracta d'un projecte focalitzat en els barris i on s'utilitza la mediació com un element o instrument per auxiliar a les parts en conflicte a arribar a un acord.

La mediació s'inseriria dins d'un model policial de proximitat o comunitari. Un model que implica un canvi cultural important dins de l'organització policial, a nivell d'estructura i de percepció de la mateixa per part dels agents de policia. Segons Blanco (1996)

"La policia comunitaria es una nueva filosofia de policia basada en el concepto de que los agentes de policia, trabajando conjuntamente de manera reactiva, pueden ayudar a resolver los problemas contemporaneos relacionados con el crimen, la inseguridad ciudadana, el desorden social y el deterioro del Barrio"¹

L'aproximació comunitària a través de la dotació de programes de mediació i tècniques pròpies de la GAC presenta molts avantatges: la implicació dels agents al territori i la comunitat permet col·locar

¹ Blanco, J. (1996); La Mediación en la Guardia Urbana de l'Hospitalet (extracto); pg.11; inèdit.

cadascun dels problemes en el context adequat i graduar-ne l'actuació o la solució, reduint costos i, fins i tot, guanyant temps.

La pràctica diària de la policia confirma que els conflictes, disputes i problemes veïnals i familiars són una part molt important de les demandes i dificultats que pateixen els ciutadans de la comunitat. (sorolls, actes de vandalisme, disputes entre veïns i familiars) poden arribar a ser prop del 15% dels casos utilitzats. Per tant, la preparació i utilització per part dels agents de policia d'instruments i mecanismes de la GAC, com la mediació, permet que la intervenció dels cossos de seguretat local sigui capaç de facilitar l'establiment d'acords entre les parts afectades i evitar que una actuació impositiva.

En síntesi, ambdues actuacions analitzades, la primera molt més genèrica i la segona més específica, impliquen canvis i millores en els sistemes de govern tradicionals alhora d'oferir solucions als conflictes, problemes i dificultats dels ciutadans en l'àmbit de la seguretat.

Millores producte de la utilització i implementació de mètodes o tècniques de la Gestió Alternativa de Conflictes.

En el cas del projecte NAPAP es tractaria de fomentar el diàleg i la comunicació per eliminar els prejudicis i d'aquesta forma evitar i prevenir conflictes producte del xoc entre cultures i, en el programa de mediació de la Guardia Urbana de l'Hospitalet del Llobregat, l'objectiu principal seria és la recerca de la solució o el tractament de problemes detectats i definits a nivell de la comunitat, en els barris.

En conseqüència, estariem davant de dues aproximacions de pacificació de la vida col·lectiva. La de l'Hospitalet de Llobregat prioritza la vessant més reactiva a través de la recerca de solucions a través de la mediació com a instrument per auxiliar als ciutadans, i facilitar l'acord mutu. La del projecte NAPAP insisteix en la capacitat més transformativa del tractament a partir d'una percepció positiva del conflicte i del qüestionament de les tradicionals formes d'acostar-se als problemes relacionats amb la seguretat i la immigració. Aquesta experiència posa sobre la taula la necessitat d'una nova mentalitat i noves actuacions per part dels professionals que hauran de fer front a la conflictivitat cultural i social.

12. ÀMBIT DEFENSORS INSTITUCIONALS.

OFICINA PER LA NO DISCRIMINACIÓ A BARCELONA (OND)

El 15 de desembre de 1998, es crea el Servei Municipal per a la defensa dels drets de les persones en general, amb especial atenció als col·lectius discriminats per raó de gènere, pertinença cultural, salut física i mental i edat. Aquesta oficina depèn de la Regidoria de Drets Civils de l'ajuntament de Barcelona. L'experiència tot i ser novedosa a Catalunya, segueix de prop el que s'ha fet a la ciutat de Sant Francisco (EUA) a través de *The Human Rights Commission of San Francisco*, amb la qual manté un Conveni de col·laboració.

L'oficina es crea com a eina per a la defensa dels drets civils dels ciutadans i com que permeti el coneixement i identificació de conductes que puguin ser susceptibles de lesionar els drets de les persones.

Entre les seves actuacions inclou atendre les denúncies per discriminació, cercar una via alternativa per resoldre els conflictes i actuar com observatori per a la prevenció. El Servei es compon de 4 persones d'atenció primària, 1 Advocada, 1 Psicòloga i 1 Cap-Coordinador, totes elles amb formació en Drets Humans i experiència en Benestar Social.

Específicament, la tasca que du a terme el Servei és: informar, formar i sensibilitzar de tot allò que faci referència a la igualtat de drets; exercir la funció medidora en les queixes per discriminació, i oferir assessorament jurídic per a la tramitació de denúncies per discriminació.

Per atendre els conflictes s'actua com a mediadors entre les persones o entitats que creguin que han estat discriminades per particulars, empreses o institucions. Ara bé, no es considera una oficina que fa mediació sinó que s'utilitza com una via més d'atenció al conflicte. La mediació és només una via més per a intentar donar pautes de solució al conflicte, l'ús d'altres procediments no està pas descartat.

En els primers tres mesos de funcionament l'OND ha atès 112 persones que demanaven algun tipus d'informació o assessorament sobre temes relacionats amb possibles discriminacions o vulneracions dels drets humans o drets civils d'aquestes persones. D'aquestes 112 consultes, s'han obert 81 expedients i se n'han tancat 28 d'aquests, 9 a petició de la persona denunciante i 19 per haver-se resolt favorablement. Les denúncies més habituals han estat per pertinença cultural, seguides de les que fan referència a actuacions de l'administració i salut i sanitat. L'OND ha tingut un ressò important en la opinió pública principalment a partir de les actuacions per discriminació per pertinença cultural al maresme de Barcelona.

S'han establert canals de comunicació amb Fiscalia de Barcelona, Mossos d'Esquadra i amb la Brigada Provincial de la Policia Judicial. També s'està treballant conjuntament amb el Departament de Sociologia de la UAB per anar definint una tipologia de la discriminació a Barcelona.

En el desenvolupament del Servei han aparegut alguns obstacles a ressaltar com les reticències dels denunciats (tot i la confidencialitat del procés), i la presentació de denúncies que no són clarament de discriminació. Tot i això, la creació de l'OND ha permès canalitzar queixes per vulneració de drets civils, permet cercar vies alternatives per a la resolució de conflictes basats en la negociació, la mediació i el diàleg.

SINDICATURA MUNICIPAL DE GREUGES DE L'AJUNTAMENT DE LLEIDA.

A l'Ajuntament de Lleida van posar en marxa la primera Sindicatura Municipal de Greuges de Catalunya l'any 1990. La Sindicatura és un mecanisme de defensa dels drets de la ciutadania reconeguts a la legislació del Règim Local de Catalunya, a tal efecte està facultada per a supervisar l'actuació municipal.

Un mecanisme d'aquest tipus se justifica a través de la constatació que cal un pont de diàleg entre l'administració municipal i la ciutadania. De fet es considera que molts temes poden ser tractats i parlats amb els funcionaris per arribar a acords, d'aquesta manera la Sindicatura és el darrer pont de diàleg abans d'anar a la via judicial per demanar una solució, o abans d'enfadar-se i optar per una protesta més violenta.

La Sindicatura de Greuges de Lleida compta amb una oficina pròpia clarament identificada dotada amb una Secretària i la Síndica actual. Tot i no comptar amb una partida pressupostària pròpia, la Sindicatura compta amb un pressupost assignat a càrrec del departament d'Alcaldia, cal dir, però, que no ha mancat recursos per a dur a terme les seves tasques. Actualment, les funcions de la Síndica no són remunerades, sinó que treballa 'ad honorem'.

El procediment ordinari és el següent: Els ciutadans concerten cita i passen a visitar i aporten la màxima documentació possible. Després s'analitza la documentació i es valora si es pot admetre a tràmit ja que la petició pot caure fora de la competència municipal. S'admet a tràmit, llavors es fan fotocopies i es retorna la documentació a la part afectada. En un moment posterior es demanen informes al departament de l'administració afectat. Un cop es tenen les dues versions, s'admet o no a tràmit definitivament, i si la Sindicatura considera que el ciutadà té raó, llavors es fa una petició al departament argumentat jurídicament i no-jurídicament, és a dir, basat en el sentit comú.

Des de 1996, la Síndica actual ha desenvolupat una estratègia d'actuació pròpia basada en el sentit comú i allunyada del llenguatge i els tecnicismes jurídics: la solució amistosa. La solució amistosa és una tècnica de conciliació o d'apropar a les parts enfrontades. La solució amistosa neix de considerar

inadequat usar una aproximació jurídica a les queixes presentades i a les solucions proposades a les persones. Es considera que, sense menystenir els drets legals, cal avançar cap a plantejaments més humans. L'any 1997 gairebé el 20% de les resolucions adoptades per la Sindicatura van ser a través d'aquest procediment, una xifra gens despreciable.

Tot i que no hi ha un sistema d'avaluació instaurat, hi ha una valoració positiva de l'activitat de la Sindicatura. Així, els ciutadans, amb independència dels resultats de la seva demanda, sempre s'han mostrat molt contents del tracte rebut. Per la seva banda, els treballadors municipals també se senten còmodes amb les resolucions de la Sindicatura, ja que les resolucions no es presenten com una actuació a fer sinó o com una com una recomanació que estaria bé que seguissin.

Dins el marc de ser una institució que no té capacitat d'executar els seus plantejaments, la Sindicatura és vista com un element de control de l'activitat de l'Administració municipal i de legitimació de la Paeria. En aquest espai el desenvolupament força positiu de la solució amistosa és un pas més cap a adquirir funcions pedagògiques vers la ciutadania. La tasca de la Sindicatura permet exercir tasques pedagògiques en aquells ciutadans que presenten les demandes sobre com funciona l'administració municipal, con en aquells treballadors municipals que apliquen rutinàriament les resolucions.

SINDICATURA MUNICIPAL DE GREUGES DE VILAFRANCA DEL PENEDES

L'ajuntament de Vilafranca del Penedès també compte amb una Sindicatura Municipal de Greuges amb l'objectiu genèric de millorar la comunicació i el diàleg entre l'Ajuntament i els veïns de Vilafranca.

A principis de la dècada dels 90, els representants de les Associacions de Veïns de Vilafranca es van adreçar a l'Ajuntament per a demanar dues coses: tenir més veu en el ple municipal i articular un Síndic de Greuges ja que es reconeixia un problema greu de connexió entre elles i l'Ajuntament. El resultat van ser un reglament de participació ciutadana i la creació de la Sindicatura Municipal de Greuges. El fet de l'origen veïnal de la Sindicatura ha permès al Síndic ser vist com una persona imparcial i aliena als governants.

El funcionament de la Sindicatura és molt similar a la de la ciutat de Lleida, però la de Vilafranca compte amb menys recursos: si bé disposen d'una oficina pròpia aquesta és compartida amb altres serveis municipals. A l'igual que en el cas anterior, la Sindicatura està composta per una Síndica que també hi treballa a temps parcial i *ad-honorem*. Disposen d'un pressupost de 300.000 ptes anyals però quan han sobrepassat aquesta quantitat no ha passat res.

A Vilafranca del Penedès tot i no tenir explicitada una metodologia del tipus solució amistosa utilitzant d'una manera informal la mateixa filosofia. La filosofia i procediment és exactament el mateix que a l'Ajuntament de Lleida i els conflictes principals tractats han estat relacionats amb els sorolls dels veïns, els terminis de pagar taxes municipals, i l'obtenció de permisos.

La Síndica de Vilafranca creu que la seva tasca ha estat més de tipus conciliació o facilitació per la resolució de problemes que de solució efectiva de problemes. Finalment considera molt important la tasca de comunicació i de pont entre els veïns i l'Ajuntament desenvolupada fins ara.

DEFENSOR DEL CIUTADÀ DE L'AJUNTAMENT DE RIPOLL

En el cas de l'Ajuntament de Ripoll, s'ha articular (des de 1997) un sistema de queixes que pot ser utilitzat per la ciutadania de Ripoll quan se sentin desatesos per l'administració municipal. A l'igual que en els casos de les Sindicatures de Lleida i Vilafranca del Penedès, el Defensor del Ciutadà emet informes i queixes que tenen una obligatorietat moral. Les seves resolucions no són directament executives i representen la consciència crítica del funcionament de l'Ajuntament.

Els problemes treballats han estat relacionats bàsicament amb temes de pagament de multes i taxes municipals. El Defensor del ciutadà considerava que l'aplicació cega de les lleis i ordenances pot generar conflictes importants, ja que cal incorporar la variabilitat social.

El servei del Defensor del Ciutadà de Ripoll consta d'una secretària a temps parcial i el mateix Defensor. Val dir que la secretària treballa des de fa molt de temps a l'Ajuntament i coneix perfectament l'engranatge intern dels mecanismes administratius de l'Ajuntament de Ripoll. El Defensor és una persona aliena a l'Ajuntament i despatxa els afers cada dilluns al matí, un dia a la setmana. Aquest horari i aquesta dedicació es considera adequada donat el volum de queixes generat. A pesar d'aquesta migradesa de recursos propis, la resta de departaments i serveis municipals ofereixen la seva cooperació amb allò que pugui necessitar el Defensor.

El procediment d'actuació és el mateix que en cas de les dues Sindicatures explicats anteriorment, amb la particularitat que a l'Ajuntament de Ripoll funciona un sistema de finestra única. Juntament amb la dimensió més petita de la població agilita el tracte i possibilita la informalitat.

La valoració que en fan és positiva tot i que no tothom surt content del servei ja que no tothom rep la resposta positiva que espera. De totes maneres cal dir que això només és fruit de percepcions subjectives perquè no hi ha un recull sistematitzat ni objectiu de dades de satisfacció amb el servei.

El defensor del ciutadà ha de ser altruista, però nomenat per l'Ajuntament, ha de tenir consciència crítica i voler buscar solucions: el defensor del Ciutadà és el darrer recurs abans d'anar als Tribunals.

CONCLUSIONS.

Les diverses experiències analitzades de l'àmbit dels defensors institucionals mostren un grau de desenvolupament diferenciat, però una homogeneïtat força important: no totes les experiències tenen la mateixa història, però totes tenen el seu objectiu bàsic en la resolució de conflictes específics, i mostren una pretensió important de superar aquesta activitat resultaria per avançar en tasques més consensuats. En tots els casos les Síndiques o el treballador de l'OND actuen reactivament, és a dir, esperen que el conflicte els arribi per llavors estudiar-lo i, si és el cas intentar solucionar-lo, sigui via recomanacions, en el cas de les sindicatures o del Defensor, o sigui via mediació o assessorament en el cas de la OND.

L'experiència més antiga correspon a la Sindicatura de Lleida amb gairebé 10 anys d'experiència i la més nova és la de la Oficina per la No Discriminació amb sols un any d'antiguitat, però en tots els casos els entrevistats han vist una potencialitat real avançar cap a ser un òrgan que faci alguna cosa més que resoldre conflictes puntuals. En tots els casos es mostraven satisfets amb les funcions pedagògiques que havien adquirit: aquests serveis han estat una ocasió molt bona per explicar a les parts com funciona l'administració local i com se senten els ciutadans davant l'actuació dels Ajuntaments. També cal dir que a vegades aquesta funció pedagògica s'ha quedat en una simple explicació de la situació i en un tracte amable i considerat vers els ciutadans.

La solució amistosa de la Sindicatura de l'Ajuntament de Lleida mereix un comentari especial. Ja hem explicat que només en aquest cas es troba explícitament reconeguda, però també és present en els altres casos. La solució amistosa es basa en la capacitat de les persones per trobar acords raonables davant un problema concret o, si es prefereix, el sentit comú de les persones amb independència dels seus nivells d'instrucció, preparació... Adoptar aquesta perspectiva implica ineludiblement adoptar una posició no tècnica, és a dir, no jurídica davant la gent i desenvolupar tècniques i actituds basades en l'empatia, l'escolta activa i la capacitat de comunicar.

La solució amistosa és una tècnica de conciliació informal entre les parts que permet catalitzar funcions més pedagògiques i de foment de l'esperit cívic, té certes limitacions. Aquesta tècnica és molt útil en els casos d'aplicació d'una norma i no quan està en joc el reconeixement de certs drets. Els

exemple més clars d'aplicació de sancions o en el pagament de tributs, multes, denegació de permisos, etc.

Les experiències analitzades permeten afirmar que les persones que han de treballar en aquests sistemes institucionalitzar han de tenir una sèrie de condicions: han de ser vistos com a persones independents o neutrals, el que significa que han de tenir el recolzament del Plenari de la Corporació Local, han de poder interpretar les normes legals i el seu esperit, tenir habilitats d'escolta activa, capacitat de fer consensos i saber comunicar-se. Finalment, a banda de la legitimitat institucional cal que també tinguin un reconeixement social i un coneixement de la realitat associativa i social de la població en la que treballa.

En definitiva, els defensors institucionals són un sistema de gestió de conflictes no basats en la imposició de solucions, que si bé inicialment han nascut per a resoldre aquelles demandes que se'ls presenten, estan evolucionant cap a tenir rols més propis de la GAC transformativa, com ara el foment de l'esperit cívic, la búsqueda de consens i fer de les actuacions i resolució una activitat pedagògica de foment de la tolerància de la diversitat social. Ara bé, per aconseguir-ho cal avançar explícitament cap a una nova etapa d'una forma explícita.

13 ÀMBIT DE MEDI AMBIENT

PROJECTE RESIDU MÍNIM

El Projecte 'Residu Mínim', pioner a Catalunya, es desenvolupa a tres municipis Molins de Rei, Torrelles de Llobregat i Sant Cugat del Vallès. L'objectiu genèric del concepte Residu Mínim és avançar cap a la superació de la situació actual d'imparable augment de la quantitat de toxicitat de les deixalles, i arribar a unes pautes de gestió socio-econòmica amb respecte als cicles ecològics.

La posada en marxa del concepte Residu Mínim es fonamenta en tres criteris bàsics: en primer lloc, evitar/minimitzar els residus innecessaris; en segon lloc, reutilitzar tot allò que es pugui tornar a fer servir i; en tercer i darrer lloc, recuperar i reciclar tot allò que es pot transformar per un altre ús.

L'experiència es basa en un model de recollida selectiva integral que vol assolir un nivell de recuperació màxima de materials, reduint al màxim el rebuig, i aconseguint un estalvi energètic i de primeres matèries.

El projecte s'ha basat en la promoció de la participació ciutadana a partir de l'educació ambiental. Aquesta implicació ha estat el que ha permès gestionar el conflicte d'una manera satisfactòria. La implementació de l'experiència s'ha guiat per una sèrie de criteris:

- Establir canals i mecanismes de participació ciutadana que permetin debatre en cada moment l'aplicació i evolució de l'experiència.
- Promoure un procés d'informació-formació que condueixi a canvis d'actituds i comportaments en les persones.
- Considerar que els ciutadans són un element actiu i essencial del propi sistema de gestió.
- Vincular directament l'educació ambiental amb canvis reals i concrets, de manera que la població pugui posar en pràctica els seus coneixements i aprenentatges i, d'aquesta manera, participar directament en les millores medioambientals.
- Tots els agents socials i econòmics han d'intervenir tan en l'origen del problema com en la seva solució.

En definitiva, l'experiència 'Residu Mínim' es vol que la participació dels veïns i veïnes en el disseny, en el procés i en la definició final. A més de considerar els ciutadans com un element actiu en el propi sistema de gestió i en el control de l'experiència.

Un projecte d'aquests tipus es inevitable que generi conflictes, especialment quan les ciutats i en concret els carrers no estan dissenyats per incloure un sistema de recollida selectiva de residus que ocupi la via pública, per això la forma en que s'arriba a gestionar el conflicte és la clau del èxit del projecte.

Els resultats actuals del projecte són considerats com a positius. L'experiència 'Residu Mínim' permet apuntar algunes conclusions rellevants sobre com gestionar el conflicte:

- L'acció preventiva, el debat previ, ha estat essencial. Igualment, la participació dels afectats en la conformació definitiva del projecte, en el seu seguiment i en l'avaluació també ha estat important.
- Tot el procés ha estat consensuat amb un ampli ventall d'actors (empreses, veïns, ajuntament, associacions, promotors projecte) que han establert una dinàmica negociadora, fet va possibilitar arribar a acords satisfactoris.
- S'han establert canals àgils de comunicació amb els veïns que han permès resoldre els problemes de forma ràpida i amb actituds canviants segons les diferents realitats.

CONCLUSIONS.

El projecte de Residu Mínima que afecta a tres municipis catalans (Molins de Rei, Torrelles de Llobregat i Sant Cugat del Vallès), ha estat una experiència positiva que ha permès mostrar com la recollida selectiva integral dels residus municipals és factible. El projecte ha visualitzat una proposta alternativa a com es ve desenvolupant la gestió dels residus urbans. És una acció positiva, innovadora i transformadora de gestionar un conflicte cada cop més preocupant per la seva dimensió.

Els conflictes mediambientals solen tenir unes certes característiques pròpies i que es poden veure reflectits en aquest projecte. Una característica de les actuacions mediambientals és que, generalment, es desenvolupen en un territori concret i acostumen a ser molt específiques, intenten resoldre un problema determinat. Però freqüentment el tema es concret però la seva afectació és global. Aquest seria el cas del projecte Residu Mínim que si bé té una implantació és municipal, planteja una alternativa al model de desenvolupament econòmic i de consum. en un desenvolupament sostenible.

Els conflictes mediambientals són conflictes multipart, on participen o es veuen afectats una multiplicitat d'actors, els quals tenen diferents nivells de coneixements desiguals dels temes: hi ha qüestions que són desconegudes per tothom, d'altres només pels veïns, i els informes no tenen una única resposta tècnica.

La viabilitat de les respostes està condicionada a com les diferents parts interactuen entre elles, es reconeixen, es legitimen i actuen des d'una perspectiva cooperativa, cercant solucions mútuament acceptables basades en metes o necessitats. Aquest fet és el que explicaria que els projectes de Molins de Rei i Torrelles de Llobregat s'hagin desenvolupat i, en canvi, a altres poblacions encara estigui en una fase embrionària. L'experiència s'origina a partir d'una proposta d'un col·lectiu ciutadà, concretament del CEPA (Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius), però és assumida, primer, per l'administració local i, posteriorment, per altres ens com ara la Junta de Residus o l'Entitat Metropolitana del Medi Ambient. Aquesta acceptació institucional progressiva ha facilitat expandir el projecte amb noves iniciatives com la creació d'una planta de compostatge

Els conflictes mediambientals, afecten als ciutadans i a la seva qualitat de vida, per això la seva participació la veuen necessària. En el cas que ens ocupa, s'ha de parlar de la metodologia emprada basada en l'educació ambiental i en la participació ciutadana, aquesta ha estat la clau de l'èxit.

Aquests punts es van concretar en una àmplia informació i formació del que significava les actuacions a prendre. En no donar el projecte com a definitiu o inamovible, els ciutadans han pogut debatre el projecte abans de la seva aplicació, han pogut modificar el seu contingut, la seva concreció; s'ha participat en el procés de gestió i en l'avaluació posterior. Els resultats han demostrat que la

participació dels ciutadans ha donat resultats concrets i superiors als esquemes tradicionals de "dalt a baix". En definitiva, el que es planteja és que la ciutadania pot arribar a implicar-se si té realment capacitat d'incidir en les decisions importants.

Cal assenyalar que trobem certes funcions pròpies de la GAC, tan mediadores com, especialment, facilitadores del diàleg i el consens, per part dels promotors del projecte, especificades en les següents actuacions:

Els promotors han estat vehiculitzadors i mediadors: entre els diferents actors (ciutadans, institucions, empresaris...), han dissenyat el fòrum on es va dur a terme les negociacions, es van prendre les decisions i on es va gestionar el conflicte, van obrir vies formals i informals per facilitar el diàleg, han assistit a les parts a dissenyar el procés, han facilitat informació i dades a les parts per a que puguin prendre millor les seves decisions, han identificat els punts d'acord sobre els que s'ha basat la viabilitat del projecte, han assistit a la implementació i control posteriors dels acords, i han ajudat a preveure els futurs conflictes derivats que es podien generar.

En definitiva, el projecte Residu Mínim treballa sobre un aspecte concret mediambiental, si bé ofereix una alternativa global. Els protagonistes són una multiplicitat d'actors que interactuen entre sí, diversos actors que treballen en la recerca de solucions cooperatives, positivitzant el conflicte. L'educació ambiental es la base de la participació ciutadana, els ciutadans s'incorporen al procés de decisió, seguiment, gestió i avaluació del projecte. Els promotors realitzen algunes funcions de facilitació del diàleg i la negociació. Els diferents aspectes explicitats es veuen reconeguts en la Gestió Alternativa de Conflictes.

14. ÀMBIT DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA.

PLA ESTRATÈGIC DE RUBÍ I EL NIP.

En el context de l'elaboració del Pla Estratègic de Rubí es va crear l'Associació Pla Estratègic de Rubí per agrupar el conglomerat d'agents econòmics i socials que havien de participar en l'elaboració del Pla estratègic. La creació de l'associació està vinculada al disseny, elaboració, execució i avaluació del Pla estratègic de la ciutat. Aquest Pla és una resposta als problemes heretats sense resoldre d'etapes anteriors i a la voluntat de promoure processos de participació ciutadana col·lectiva per definir una estratègia de ciutat per als propers anys.

Després d'una fase de reordenament urbanístic i social es desenvolupa la idea d'un Pla estratègic que prioritza la participació dels agents econòmics i socials i un estil de governar diferent. En l'etapa d'elaboració, es crea l'associació amb l'objectiu de afavorir la participació formal d'entitats, agents econòmics i socials, etc de la ciutat. Aquesta Associació esdevé un espai de comunicació amb i entre les entitats, de coordinació de les mateixes, de recerca d'espais d'afinitat.

Paral·lelament a la elaboració del Pla estratègic, es va implementar un Nucli d'Intervenció Participativa (NIP) per donar una solució a un problema concret d'ordenament urbanístic. El NIP és una eina metodologia i complement de treball que ajuda de forma puntual a desenvolupar el pla estratègic, a través de la participació ciutadana individual.

Aquest mètode de treball o mecanisme representa una oportunitat per utilitzar metodologies participatives, sempre en concordança amb l'estil de desenvolupament del Pla Estratègic, consistent en com prendre decisions complexes tenint en compte els diferents interessos de diferents agents i actors a la ciutat.

L'impuls del Pla Estratègic és fruit de l'Ajuntament de Rubí, mentre que el NIP va ser impulsat conjuntament per l'Ajuntament, la Diputació de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona i la Fundació Jaume Bofill.

La conformació de l'Associació del Pla Estratègic va representar una oportunitat per recuperar el discurs i la pràctica de la participació d'etapes anteriors; i implantar un estil de governar més participatiu o, almenys, més habilitador. El NIP s'ha estat entès com una concreció d'aquests estils o models adoptats en la confecció i execució del Pla Estratègic on la participació esdevé clau en la millora de la manera de fer

En paraules del Director de l'Associació Pla Estratègic, 'El NIP va ser un complement al Pla i, precisament, és aquest últim qui li atorga la seva raó de ser'.

D'aquesta manera, es conclou que l'Associació Pla Estratègic ha significat un canal estructurat de comunicació i debat que possibilita la intervenció de l'entramat social en l'elaboració del Pla. Aquest canal ha acabat fomentant espais de relació i col·laboració entre les diverses parts i en la recerca d'equilibris dels diferents interessos, dels agents econòmics, socials, etc. A través de l'Associació es produeix la confluència d'interessos sectorials a favor de l'interès general o comú i, al mateix temps, permet la prevenció de possibles conflictes.

La filosofia del Pla va respondre a la posada en marxa d'una nova orientació més participativa i integradora per part de l'administració, i la possibilitat d'utilitzar de altres metodologies dins una coherència global.

En conseqüència, el NIP seria, específicament, una tecnologia més de les noves metodologies de treball i implicació dels ciutadans en la presa de decisions, demostrant: 1) que hi ha la possibilitat real de produir participació; 2) el paper crucial que té oferir informació autèntica, transparent i de primera mà; 3) la capacitat per part dels participants de discernir a través del sentit comú; 4) l'acceptació de tots els agents del resultat; i 5) la presentació pública de la intervenció que acaba per configurar els acords com a vinculants.

En síntesi, el Pla Estratègic de Rubí respon a la necessitat de reestructurar urbanísticament i social la ciutat, a través de: a) la creació de l'Associació Pla Estratègic -què integra els diferents actors col·lectius de la ciutat i que permet la seva participació en el Pla Estratègic; b) La implementació de metodologies i complements (NIP) que possibiliten la participació individual dels ciutadans en la presa de decisions del govern municipal, tot i que aquestes metodologies només tenen sentit com a complements d'un estil de govern més participatiu; c) La definició i adopció d'un estil on la participació esdevé un element fonamental i que defineix la filosofia de governar. Aquest estil de governar ve marcat pel reconeixement de les forces vives de la ciutat, dels seus diferents interessos i percepcions dels problemes que els afecten i com una oportunitat per prendre decisions conjuntament sobre els problemes complexos, heretats d'etapes anteriors i creats recentment, facilitant la participació dels agents econòmics i socials de la ciutat.

PLA COMUNITARI DE TRINITAT NOVA (BARCELONA)

El Pla Comunitari de Trinitat Nova neix com a resposta davant la degradació i envelliment del barri. Per fer front a aquesta situació, l'any 1996 l'associació de veïns va prendre la iniciativa d'impulsar un Pla pel desenvolupament social i comunitari del barri.

El Pla de Desenvolupament Social i Comunitari persegueix principalment tres objectius: el primer és frenar la tendència cap a la conversió del barri en una espècie de "gueto assistencial o "residència assistida"; el segon consisteix en introduir elements de renovació i enfortiment dels processos socials, organitzatius i participatius de la població del barri, i, el tercer, és introduir elements progressius de millora en una triple direcció a saber, la qualitat de vida dels habitants, l'estructura productiva i

comercial del barri i, fomentar les relacions del barri i dels seus habitants amb l'entorn social i urbà del qual forma part.

La primera fase del Pla contempla una intervenció a tres anys (1997-1999). Aquesta primera fase del Pla comunitari de Trinitat Nova ha estat finançat per les administracions públiques i l'Associació de Veïns. Diversos professionals han donat també suport, assessorament i recolzament al Pla.

Les línies d'actuació s'han basat en quatre aspectes bàsics: l'educació, l'associacionisme, el desenvolupament econòmic i l'urbanisme. El projecte pretén desenvolupar el sentiment de comunitat, de fer barri conjuntament a partir d'integrar la seva diversitat, i, en especial, els joves. S'ha treballat amb tots els actors implicats promociant el treball en xarxa, promociant la Festa Major, i iniciatives que vinculessin els Serveis Personals i els Serveis públics amb el barri.

La valoració general del projecte és positiva ja que la participació i implicació veïnal ha augmentat al llarg del temps i s'ha generat un important consens social. Tots els agents socials se senten involucrats permetent que es reforcin les dinàmiques associatives i el treball en xarxa.

En sentit estricte, no es pot parlar d'una acció mediatadora. En canvi, la feina duta a terme pels professionals dinamitzadors del Pla ha estat conciliar i relacionar el diversos actors, generar consensos i dinàmiques de treball comunes. Aquest conjunt de tècniques han permès fomentar la participació en el disseny global del Pla i, alhora, incidir en la formació d'un sentiment de comunitat des d'una visió transformadora de la vida de barri.

BARRI EDUCADOR- BARRI EN ACCIÓ AL PLA D'EN BOET DE MATARÓ.

Aquest projecte endegat per la Federació d'Associacions de Veïns de Mataró està concebut com una experiència pilot. Es tracta d'anar experimentant vies que permetin dinamitzar l'activitat veïnal a partir de la reinvençió de la democràcia participativa i augmentar la qualitat de vida.

El punt de partida és una visió cooperativa i no dirigista per part del moviment veïnal. D'aquesta manera es pretén potenciar que els veïns manifestin les seves inquietuds i preocupacions, que prenguin consciència de les necessitats més properes, i s'atreveixin a fer propostes de millora del barri, a concretar iniciatives, que confluïran en aconseguir ampliar la xarxa associativa.

Per aconseguir-ho, s'estableixen un seguit d'actuacions entre les que destacariem el caràcter informal d'algunes; en les pròpies paraules d'un entrevistat es poden fer fluir opinions i propostes "un diumenge al matí, al voltant d'una taula en una plaça pública, amb patates i olives".

En els procediments establerts es pretén la formació continuada dels veïns, el foment d'actituds cíviques, reforçament de les estructures associatives i la creació de xarxes interassociatives.

En el Projecte Barri Educador s'entén el conflicte com un fet necessari que ajuda avançar, tot i que també es reconeix la necessitat de dur a terme una acció preventiva. Com una extensió de l'experiència de Mataró cal dir que a Mataró hi ha hagut experiències de mediació en conflictes veïnals. La FAV de Mataró ha intervingut diverses vegades com a tercera part mediatadora davant alguns conflictes veïnals: la peatonalització de carrers, conflictes entre l'associació de veïns i els comerciants, conflicte pel soroll en un local de joves i la resta d'habitants del edifici i davant la discriminació i marginació social d'un col·lectiu de persones d'ètnia gitana.

Al nostre parer, les experiències realitzades han estat exitoses ja que han buscat punts de contacte comuns entre les parts i s'han tingut en compte els diferents arguments des d'una perspectiva neutral. El treball sobre el conflicte s'ha basat en la capacitat d'actuar l'empatia social tot reforçant la capacitat representativa de l'associacionisme i la seva pluralitat.

CONCLUSIONS.

En el Pla Comunitari de Trinitat Nova a Barcelona i el projecte Barri Educador de Pla d'en Boet a Mataró, es parteix d'una dinàmica d'apatia social i debilitat de l'activitat veïnal i així com de la de problemes de qualitat de vida al barri, en totes dues actuacions trobem pràctiques pròpies de la GAC, concretament en la creació d'espais per a fomentar la reflexió cívica i desenvolupar l'esperit ciutadà, per a generar la i, la projecció de futur, per generar consens per actuar. També podem trobar certes actuacions de mediació-adhoc realitzades per la Federació d'Associacions de Veïns en disputes puntuals.

Totes aquestes experiències tenen un denominador comú en la Gestió alternativa de conflictes, de les que realitzen diferents variants. Aquestes van des de la detecció de problemes, la formulació de propostes, la generació de consens, el treball en xarxa, i el reforçament de la vida associativa, tot això a partir d'una dinàmica participativa dels veïns.

El teixit associatiu, i concretament el veïnal, té una llarga trajectòria de vincular les seves iniciatives a valors com la solidaritat, la tolerància i respecte mutu, que permet incorporar la cultura de la Gestió alternativa de conflictes en els projectes dinamitzadors veïnals.

En aquests projectes hi ha alguns punts en comú. La revitalització de la dinàmica participativa del veïnat, que ha de comportar una major implicació en els afers del barri, s'hauria de convertir en el reforç de la vida associativa i en la creació d'una xarxa associativa més àmplia i dinàmica i la millora de la qualitat de vida en el barri. És en aquest sentit que les dinàmiques utilitzades s'encaminen a reforçar la confiança, millorar la comunicació, generar sentiment de comunitat, de pertinença, fomentar hàbits de cooperació i civisme.

En tots dos casos la iniciativa ha recaigut bàsicament en les associacions de veïns, tot i que, en el cas de Trinitat Nova, la dinamització del projecte es porta a terme per professionals contractats, fruit del conveni de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i l'Associació de Veïns.

A Trinitat Nova, l'acció dinamitzadora es treballa en el cas de a partir d'un estudi previ de diagnosi participativa, concretant-se en quatre grans actuacions: educació, associacionisme, desenvolupament econòmic i urbanisme. En el cas de Barri Educador a Mataró, en canvi, la dinamització és realitzada per l'associació de veïns en col·laboració amb la Federació d'Associacions de Veïns, a partir d'iniciatives concretes (vídeo amb entrevistes al carrer, debats al voltant d'una taula en un parc, etc). Aquestes experiències concretes són les que permeten aflorar els problemes i conflictes, realitzar propostes i, generar consensos per activar actuacions comunes.

En ambdós casos, però, es busquen espais per a fomentar la reflexió cívica, per a desenvolupar l'esperit ciutadà, i per generar consens per actuar. Les pràctiques són exploradores i educatives. Hi ha una visió integradora de les diferents sensibilitats, modificant l'esquema tradicional de relació no dialogada, com ha estat en el cas de Trinitat Nova amb certs grups de joves, o en el cas de Barri Educador, en l'aproximació per afinitats.

En aquest sentit les habilitats i capacitats dels responsables són molt importants. Habilitats com l'empatia, l'escolta activa, la capacitat d'integrar, de motivar, d'incitar a la participació, com la potenciació del diàleg i la comunicació entre els interlocutors, el respecte a la diversitat d'opinions, a la incorporació de propostes, són essencials per a dur a terme aquests projectes des de la perspectiva de la GAC. Un altre aspecte rellevant per a la gestió del conflicte és l'actitud del moviment organitzat amb els veïns, una actitud no prepotent (ni de l'entitat, ni personal), no voler donar lliçons, ni donar res per suposat, permet una relació més cordial i majors graus de complicitat.

En el cas de Rubí es va plantejar la necessitat d'endegar un Pla Estratègic com una oportunitat per modernitzar i generar respostes per fer front a la situació de crisi de la ciutat en el marc metropolità. Per això es va apostar des de l'Ajuntament per la promoció d'un procés de participació ciutadana com un estil nou i innovador de governar que permetés afrontar en condicions i a través d'una estratègia conjunta els reptes de la ciutat pels propers anys. Aquest projecte havia d'implicar tots els sectors els sectors socials, econòmics, associatius i polítics. En aquest sentit, es va crear l'Associació Pla Estratègic de Rubí. En aquest marc participatiu, es decideix establir un Nucli d'Intervenció Participativa (NIP) per a enfrontar-se i gestionar un problema urbanístic, concretament l'ús d'unes finques de titularia municipal que havien estat un camp de futbol. L'articulació de mecanismes d'aquest tipus invitava a creure en la capacitat per part dels participants de discernir a través del sentit comú i sobre tot en la implicació i acceptació de tots els agents en el resultat.

La participació ciutadana va ser promoguda des d'una vessant global (des del Pla Estratègic i des de l'Associació) i des d'una vessant més específica amb el NIP. Aquests aspectes es troben explicats en el document del Pla Estratègic, on es planteja una oportunitat per integrar a tots els agents i entitats de Rubí en un projecte comú de desenvolupament de la ciutat. Per altra banda, el Director de l'Associació Pla estratègic ens recorda que a través de la participació de les persones, les associacions, les entitats i els agents econòmics i socials de la ciutat es creen espais de comunicació amb i entre les entitats i les institucions públiques, i la coordinació de totes les entitats.

Aquesta participació ciutadana entesa com una estratègia de la ciutat s'emmarca precisament dins de la vessant transformativa de la GAC, ja que no es tracta tan d'utilitzar mecanismes per trobar solucions als problemes detectats o a les demandes dels ciutadans, com de formular una visió positiva del conflicte, des d'una visió crítica del funcionament de la societat i les institucions de govern.

Els raonaments expressats en la motivació de desenvolupar el Pla Estratègic reforcen la idea de que ens trobem davant de la participació com un mecanisme de GAC transformativa. Primer, una sensació de crisi negativa perceptible, i que calia superar transformant-se en una oportunitat per consolidar a la ciutat. Segon, una crítica visible sobre el funcionament i els resultats de l'acció de govern que es veu reflectida en la situació urbanística de ciutat incompleta, mancada d'equipaments i infraestructures, i una vertebració social feble. Tercer, resposta als canvis de la modernitat que es tradueixen en l'aparició de nous problemes i heretats d'etapes anteriors.

Però en el cas del Pla Estratègic de Rubí també podem veure elements de previsió del futur o, com hem dit anteriorment un exercici d'Imaginar-se el Futur. Imaginar-se el Futur és una tècnica de la GAC on es produeix l'exercici entre els governants i els governats alhora d'establir o fer previsió de futur de la seva localitat. Rubí planteja dins del seu Pla un apartat on es parla de l'escenari desitjable i possible. Un escenari que queda definit a través de la participació de tots les entitats i on es fa esment de la necessitat de transformar la ciutat, i es coincideix a assenyalar els factors de l'estratègia de desenvolupament de Rubí. En definitiva, no es tractava tan de trobar un document ben elaborat i útil per l'actuació política, sinó de subratllar i oferir el protagonisme de la comunitat local, en els seus valors i objectius.

En definitiva, el Pla estratègic de Rubí utilitza la participació ciutadana com un element més de la GAC transformativa amb diverses funcions: per generar consens, diàleg i implicació i educació cívica.

15. ÀMBIT SÒCIO-ESCOLAR

INTEGRACIÓ ESCOLAR A VIC

El programa d'integració escolar vol establir un sistema per a equilibrar l'alumnat immigrant a totes les escoles de la xarxa pública i concertada de la ciutat de Vic. Aquest programa es va iniciar a partir del curs 96-97, amb la fusió d'escoles i reserva de places a totes les escoles de la ciutat per atendre a infants immigrants, amb atencions educatives especials o de risc de marginació.

L'actuació s'origina per la detecció de conflictes de matriculació en les escoles de xarxa pública per part de pares que no volien matricular els seus fills en escoles amb una concentració elevada de fills d'immigrants magribins. El programa es va configurar per evitar el rebuig dels immigrants però evitant de totes, que el nivell educatiu dels centres escolar acollidors baixi.

Per aconseguir aquest objectiu es va arribar a un acord amb les escoles públiques i concertades a través del Consell Escolar per a realitzar una actuació integral, però de seguida es van adonar de la necessitat d'articular al voltant d'aquest tema a altres institucions i a la resta població de Vic. El programa s'ha dut a terme integralment amb diversos departaments municipals (Educació, Serveis Socials, Sanitat) i s'ha vehiculat principalment a través del Consell Escolar.

En un primer moment i com a punta de llança es realitza una mediació cultural, amb una senyora magribina. Tot i què en sentit estricte no és una mediatra, sí que realitza tasques de concertació entre les famílies que arriben i l'administració municipal i la societat de Vic.

Entre les tasques assignades es troben: col·laborar amb la Inspecció d'ensenyament en la tasca d'acollida i informació a les famílies en el procés d'assignació d'escoles; acompanyar a les famílies a l'escola que els pertoqui; col·laborar amb escoles per facilitar la relació entre la família i l'escola i viceversa; facilitar, en casos concrets, la relació entre l'alumnat i l'escola i a l'inrevés; col·laborar en sessions informatives sobre el funcionament dels sistemes educatius de la ciutat dirigides a la població magribina.

El cost del programa està integrant en les partides del pressupost Municipal perquè no es vol donar la imatge que els immigrants tenen programes específics i que se'ls tracta diferent pressupostàriament.

Els resultats han estat satisfactoris, no hi ha problemes significatius amb l'escolarització de P3, si bé, ara poden aparèixer problemes amb l'ensenyament secundari. El programa tot i ser específic, es camina per fer front a altres problemàtiques, des d'una perspectiva proactiva i més globalitzadora.

ATENCIÓ A LA DIVERSITAT A L'IES BLANXART DE TERRASSA.

El Projecte d'atenció a la diversitat del col·lectiu d'alumnes magribins d'incorporació tardana a l'IES Blanxart, de Terrassa es va iniciar durant el curs 97-98. La implantació de l'ESO ha fet variar la tipologia de l'alumnat del centre. Avui dia, aquest és força heterogeni i molt diferent de la població inicial, sobretot pel que fa l'origen cultural. Durant els dos cursos d'implantació de l'ESO s'han incorporat al centre 27 alumnes d'origen magribí.

El Centre va creure convenient engegar un pla d'atenció a la diversitat que contempla tota una sèrie de mesures amb dos grans objectius: garantir la resposta educacional i els hàbits de relació i l'assoliment progressiu de normes, actituds i hàbits. El projecte ha comprès diversos aspectes: l'organització del treball amb l'alumnat, el treball amb les famílies, el treball de mediació, la tutoria especialitzada i el coneixement de l'entorn.

Pel que fa al treball de mediació aquest s'ha concentrat en treballar amb les famílies. El primer contacte dels professors amb les famílies va posar sobre la taula les dificultats de comunicació entre les dues parts. D'aquí va néixer la necessitat de poder comptar amb el suport d'una mediatra que ajudés a mantenir contactes i la comunicació entre els centres i les famílies magribines.

El treball voluntari de la mediatra, d'origen berber, s'ha dut durant tot el curs, dedicant un dia a la setmana a treballar coordinadament amb el professorat i la psicopedagoga del Centre, assistint a totes les entrevistes que s'havien de fer amb els pares dels alumnes afectats. El treball de la mediatra ha afavorit la relació amb els alumnes i amb les seves famílies, tot i que es troba a faltar una major continuïtat. La valoració que es fa de poder haver comptat amb la mediatra, és plenament positiva, ja

que ha catalitzat la comunicació i ha ajudat a tots plegats a comprendre millor determinats fets i reaccions.

Tot i això s'ha trobat a faltar una tasca més continuada amb les famílies i, en algun cas concret, la participació de la mediadora en alguna tutoria o entrevista individual per fomentar una incorporació a la dinàmica del Centre més gran.

Pel que fa a l'actitud de les institucions i principalment a l'Ajuntament de Terrassa, s'és crític pel poc interès mostrat i la manca de resposta i col·laboració. Per exemple, l'IES Blanxart no ha estat incorporat a la Comissió de Treball pels fets de l'estiu del barri de Can Anglada, tot i que l'IES es troba al voltant del barri i rep alumnat del mateix barri.

AULA-CIUTAT EDUCATIVA A MANLLEU.

Aula-ciutat educativa és un projecte socioeducatiu d'acollida per a joves de 12 a 16 anys nousvinguts a Manlleu. El programa forma part del programa Icària Programa intermunicipal d'actuació amb immigrants d'Osona-Nord. Aquest programa està subvencionat per l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona i és gestionat per la Regidoria d'Educació i en coordinació amb Benestar Social, de l'ajuntament de Manlleu.

Aula-Ciutat educativa és una experiència pilot que pretén articular dos eixos d'acció: donar resposta efectiva als joves de secundària nousvinguts, i elaborar estratègies per aconseguir que el respecte i la transformació en la comunitat escolar vagin en la mateixa direcció.

Els grans objectius del programa Aula-Ciutat educativa són: promoure la reflexió, el debat, i accions transformadores que aportin solucions globals al repte que implica el fet migratori; agilitzar els processos de matriculació dels joves d'incorporació tardana, i crear un espai socioeducatiu d'acollida per als joves nousvinguts. El projecte no pretén afavorir actituds de 'bona consciència' que poguessin implicar que les persones es desentenguin del tema i, sobretot, el projecte intenta no duplicar ni silenciar les intervencions que hauria de portar a terme l'Administració competent.

L'equip de treball està format per quatre persones, dues d'elles són els responsables de les classes de llengua i coneixement de l'entorn, de les tasques d'acompanyament, de mediació i de coordinació amb els centres educatius. Un dels membres de l'equip de treball és un mestre marroquí que facilita les tasques de comunicació i mediació necessàries del projecte; aquesta mediació-comunicació es fa tant a nivell dels centres educatius com de les famílies dels joves.

El Projecte d'Aula-ciutat educativa és valorat positivament ja que ha esdevingut un espai d'acollida efectiu i afectiu, tan pels joves com per les seves famílies. De fet s'ha convertit en un referent tant per als pares, com per als nois i noies marroquins.

En canvi, les tasques de mediació no han provocat que els pares participessin en la dinàmica del projecte. Ara bé, es considera que això no ha estat degut a la seva despreocupació sinó al fet que els horaris d'Aula feien impossible que es pogués donar. S'ha valorat com a elements importants per realitzar una actuació mediadora la detecció de les situacions, la prevenció dels conflictes, si és possible, el treball en xarxa i potenciar idees i solucions imaginatives.

CONCLUSIONS

Les experiències analitzades de l'àmbit socioescolar mostren com una varietat d'experiències concretes apunten certs trets comuns. Com era previsible tots els casos van encaminats cap a trobar la solució davant la incorporació al sistema escolar públic i concertat de nois i noies d'origen magribí. En el cas de Vic, aquest problema es va detectar en els més petits de tres anys i va coincidir amb la necessitat de tancament d'alguns centres escolars. En el cas de IES Blanxart de Terrassa i en el cas de Aula-Ciutat Educativa de Manlleu les accions anaven destinades cap a la població adolescents.

En tots els casos eren molt específics no permetre concentracions de nens i nenes d'origen magribines a determinades aules de pre-escolar de determinats centres, o bé ajudar i fer una acció de complement curricular en els casos de Terrassa i Manlleu. Ara bé, en tots els casos hi ha el convenciment que el conflicte concret detectat té unes arrels molt més profundes i té uns perills col·laterals futurs molt importants. En tots els casos, i ja des de l'inici de les experiències intenten cercar dinàmiques molt més globals que sobrepassin l'estricta àmbit escolar i que impliquin a la ciutadania.

En aquest sentit, a Vic es van organitzar a partir del Consell Escolar diverses accions de coordinació interdepartamental, i d'expansió cap a la ciutadania de Vic mitjançant un fòrum. La creació d'aquest fòrum té la intenció d'avançar en la línia de mostrar-se com un problema d'abast ciutadà i que té repercussions clares més enllà de les famílies afectades. El projecte de Manlleu, tot i ser una experiència pilot, ja va néixer amb aquesta pretensió de globalitat. Finalment, en el cas del IES de Terrassa els docents van expressar la necessitat de poder treballar també amb les famílies dels alumnes tractats. Com hem pogut constatar, hi havia una certa decepció de no poder participar en la Comissió de Treball del barri de Can Anglada.

En aquest sentit, convé parlar d'una clara connexió de les problemàtiques pròpies d'aquest àmbit amb les d'altres àmbits, la connexió és clara amb els àmbits de serveis socials i d'immigració. Aquesta interconnectivitat posa sobre la taula els avantatges de buscar solucions específiques als problemes que tinguin unes repercussions positives en la convivència de la localitat. En aquesta mateixa línia creiem que en aquest àmbit s'ha fer servir una visió transformativa de la GAC, enfocada a potenciar el civisme i la convivència intercultural.

En l'àmbit socioescolar s'ha utilitzat la figura del mediador o mediadora d'origen magribí. El paper d'aquestes persones ha estat clau per la percepció de l'èxit en les experiències. De totes maneres sembla ser que aquestes persones han actuat més de conciliadores interculturals amb un caràcter preventiu, que no pas de mediadora ad-hoc.

16. ÀMBIT IMMIGRACIÓ.

COL·LECTIU BAULA DE SANT PERE DE RIBES.

L'arribada d'un primer contingent d'homes magribins a Sant Pere de Ribes va catalitzar la creació del col·lectiu Baula amb l'objectiu de configurar un projecte social de convivència intercultural, per la igualtat de drets per a tothom.

En els primers anys es varen treballar aspectes que facilitessin l'acollida del immigrants i establir lligams de veïnatge, és a dir, es van fer tasques de suport i de fer de pont amb l'administració. L'estabilitat laboral dels homes va possibilitar l'arribada de les dones i els fills. Aquesta nova realitat va propiciar la realització de és tasques relacionades amb la búsqueda de marcs comuns de contacte i convivència entre els col·lectius d'immigrants i els veïns de Sant Pere de Ribes, facilitant canvis de percepció i actituds.

El col·lectiu Baula ha rebut el suport de l'Ajuntament però té plena autonomia per a les seves actuacions. El col·lectiu es concentra en fer un treball específic amb nens i nenes, tot i que creuen que és molt important establir canals de relació entre els adults per anar modificant els estereotips de les persones de les diferents cultures i, per tant, poder obrir camins per a l'acceptació de la diversitat. En aquest sentit es posa com a exemple les classes d'alfabetització amb dones immigrades, que posteriorment s'han incorporat a l'escola d'adults.

Tot i que encara segueixen havent-hi recels i distanciament entre persones de diferents cultures i costums, és donen ja força punts de contacte. S'ha aconseguit modificar alguns estereotips, com ara el fracàs escolar dels magribins, s'ha aconseguit debatre entre mares costums culturals, com acompanyar o no els nens a escola, o deixar-los participar en les activitats extraescolars de l'escola com anar d'excursió.

Les actuacions encaminades a la gestió de conflictes s'han orientat a l'acció preventiva, actuant sempre amb rapidesa i agilitat quan apareixien els problemes. Respecte a la tasca gestió del conflicte es valora que no és tant important el coneixement de la llengua de les persones vingudes, com les habilitats comunicatives i la capacitat empatia. En aquest sentit la persona medidora no potser un 'traductor' contractat per a realitzar funcions de control o realitzar treball de despatx, la mediació ha de ser viva, a partir del dinamisme social i voluntari.

EL PROJECTE ALCÀNTARA.

Alcàntara es un projecte europeu que, dins el marc del Programa Leonardo da Vinci de la Comissió Europea (1995-1998), ha tingut com objectiu elaborar un disseny curricular per a capacitar a persones immigrades per l'exercici professional de la mediació intercultural, entre els estrangers procedents de països no comunitaris i la societat receptora.

A llarg termini, el seu objectiu és contribuir a una convivència més constructiva entre les persones de cultures diverses, que sigui respectuosa amb les diferències, i que sigui creadora de codis comuns.

El projecte ha desenvolupat el disseny d'un currículum formatiu per a mediadors i medidores interculturals, que té el seu centre en el camp de l'educació social. El disseny curricular s'ha dut a terme a partir d'un treball de camp en col·laboració amb xarxes associatives i comunitàries, de grups de persones immigrades i agents socials dels diversos països (Itàlia, Portugal, Bèlgica i Espanya).

A Barcelona, el Projecte Xenofilia ha dut a terme un curs pilot de formació de mediadors interculturals durant nou mesos (450 hores) basat en el model de formació dissenyat en el marc del projecte Alcàntara, tot adaptant-lo al context sociocultural de Catalunya. Per mediació intercultural s'entén un recurs a l'abast de persones de cultures diverses, que ha d'actuar com a pont entre elles per a promoure un canvi constructiu en les seves relacions. La mediació intercultural ha de fer de pont entre un cultura i altre, tot facilitant la comunicació i la comprensió entre cultures d'origen dels col·lectius d'immigrants i les cultures de la societat d'acollida.

Per tant, la mediació intercultural té un caràcter preventiu de conflictes culturals, ja que afavoreix el reconeixement de l'altre com a diferent, la comunicació i la comprensió mútua entre els diferents i permet el desenvolupament d'estratègies de participació comunitària i de convivència intercultural.

CONCLUSIONS.

En aquest àmbit les actuacions de mediació tenen un certa entitat i s'han desenvolupat diversitat d'experiències, d'una forma semblant a l'àmbit socio-escolar. Aquest bagatge permet fer una ullada a la diversitat d'opinions, criteris i vehiculització de com i qui ha s'ha de treballar la multiculturalitat.

Dues experiències han centrat el treball de camp, una realitzada per el Col·lectiu Baula de Sant Pere de Ribes i l'altra el projecte Alcàntara de disseny d'un currículum formatiu per a mediadors i medidores interculturals. El Col·lectiu Baula realitza una tasca de voluntariat iniciada farà uns set o vuit anys desenvolupant en un primer moment funcions d'acollida, suport i de pont amb els serveis socials municipals. Posteriorment, a partir de l'estabilització familiar dels immigrants, es van vehicular canals de comunicació i de convivència entre persones de diferents cultures. El projecte Alcàntara és conseqüència del desenvolupament del Projecte Xenofilia portat a terme principalment a Ciutat Vella de Barcelona, posant en funcionament el Servei d'Atenció i Acompanyament Immigrada (SAAI) i que, actualment, es denomina Servei d'Atenció i Mediació Intercultural (SAMI). En el marc d'aquest servei s'han promogut les figures 'pont' o agents comunitaris, persones principalment d'origen magribina amb

la finalitat de facilitar l'accés de la població immigrada a la xarxa de serveis, i de donar suport als professionals del SAMI per atendre les demandes de la població immigrada.

Ambdós projectes mantenen una finalitat transformadora: es treballa per fer possible la pluralitat cultural, és a dir, conviure amb la diversitat, al mateix temps que es promou la homogeneïtat social i la igualtat de drets. Per això, tot i que es desenvolupin actuacions concretes no es perd de vista la necessitat d'actuacions globals i integrals, com en els camps d'habitatge o sanitat.

En aquest camp es valora que les actuacions han de tenir un caràcter preventiu, es ressalta la importància de l'acció anticipativa i preventiva, així com actuar amb agilitat i rapidesa. Si bé l'acció ha de ser preventiva, no deixa de tenir elements reactius, davant de situacions ja creades i que generen conflictitat.

Les experiències mediadores cerquen de manera global facilitar la comunicació en una relació entre persones amb codis, referents, valors, creences i status distints. Els agents mediadors tendeixen en fer de facilitador de la comunicació, col·laborar en la resolució de conflicte i propiciar un procés de creació i recreació de noves formes i regles de convivència, com, per exemple, la forma i el lloc dels enterraments.

Per fomentar la convivència, es requereix el coneixement de l'altre, per això es valora no solament el treball amb infants, sinó també crear espais de trobada i comunicació per les persones adultes (pares i mares) que faciliti la convivència i la pèrdua de la por a l'altre. Aquest procés d'intercanvi ha de permetre influir per mitjà de la comunicació en l'altre, i en la creació de regles i formes de convivència entre qui són i qui arriben.

Es pretén fugir de l'assistencialisme, de les accions purament reparadores i puntuals, i de l'etnificació dels conflictes socials, per passar a plantejar una política real d'integració. Per aquesta raó s'adreça a tota la comunitat. No és possible la integració d'aquest col·lectiu si al mateix temps no es dona una receptivitat activa per part de la comunitat que acull, el que permetrà que puguin aproximar-se en un intent de prevenir els conflictes.

En els programes d'actuació, com per exemple dotar de llibres escolars als infants, aquests no poden només estar dirigides als immigrants, com per exemple si existeixen altres infants no immigrants que també tenen problemes econòmics per comprar-se els llibres. En altres paraules, els programes socials no han de fer distincions que poden generar greuges comparatius.

Hem detectat diverses opinions sobre les funcions d'una tasca de mediació intercultural. Una posició és més partidària d'un treball des de la ciutadania lligada a projectes socials o de foment de la convivència intercultural, mentre que una altra posició, sense negar aquest aspecte, és més partidària de generar la figura del mediador o mediadora professionalitzada i un servei especialitzat. Entre aquest debat es valora la importància que aquesta persona sigui d'origen magribina, que conegui les llengües de la societat receptora i dels immigrants, estigui reconegut per la comunitat, tingui flexibilitat i capacitat negociadores, i sàpiga gestionar el conflicte. En canvi, la primera posició concep la mediació sense personalitzar-la, ni com un servei que pot duplicar funcions, sinó, més aviat, com un treball social on les habilitats comunicatives i l'empatia social de les persones que realitzen una tasca mediadora, és la principal funció.

Es veu un cert risc de burocratització de la figura del mediador ja que moltes vegades és entesa com una persona que fa de traductor, que vehiculitza les necessitats amb els serveis socials institucionalitzats i que pot ser utilitzada com a control social. En altres paraules, s'incorporaria un nou mecanisme de control i regulació que perdria la capacitat transformadora per a la convivència.

17. ÀMBIT DE SERVEIS SOCIALS MUNICIPALS

MEDIACIONS SOCIALS A BADALONA.

La implementació de mediacions socials a Badalona no és un projecte institucional, dissenyat i executat per l'administració pública, sinó un projecte dut a terme per professionals del departament de Serveis Personals de l'Ajuntament de Badalona. El servei de mediació treballa per donar resposta a les persones que tenen dificultats d'integració, d'adaptació, de percepció, d'acolliment, econòmiques, socials, etc. Concretament, les tasques desenvolupades fins ara se situen en les poblacions d'infància i joventut.

La mediació social desenvolupada a Badalona és percebuda com una activitat promotora, l'objectiu de la qual és intentar promoure el diàleg a partir de l'anàlisi de la realitat o sobre un problema entre dues o més parts. El que es fomenta és no emetre cap judici fins que no se sàpiga el que ha passat i no és tingui la declaració de les dues parts. Com comentava la persona entrevistada, la mediació no necessita proves, el que necessita és la manifestació d'un malestar.

En cas de conflicte, la metodologia consisteix en donar veu a l'altra part per entrar en la dinàmica de construcció conjunta de la realitat i propiciar l'equilibri de poder entre les parts enfrontades. Un altre aspecte destacat dels processos de mediació executats és que fomenten el protagonisme de les parts i s'abandona la sanció i la imposició, com a mètode per a cercar solucions conjuntes. Tant la participació com la comunicació esdevenen aspectes fonamentals com una forma d'arribar a resoldre conflictes.

La iniciativa de les mediacions sorgeix d'una reflexió personal dels professionals del departament de serveis personals, bàsicament educadors socials, que es van inspirar en els procediments efectuats durant els anys 1992 i 1993 en l'àmbit de delinqüència juvenil amb una voluntat preventiva. Els àmbits actuals d'actuació de les mediacions efectuades des del departament de serveis personals són: el malestar escolar, l'absentisme, l'encalzament sexual, els problemes intergeneracionals, la necessitat o dificultat del diàleg per part dels adolescents; les repercussions de les separacions i les ruptures en les parelles amb fills, el règim de visites, les relacions entre pares separats, els ciutadans amb problemes i dificultats; la seguretat ciutadana; minories ètniques o socials, dones maltractades, immigrants, etc. Si bé no hi ha resultats estadístics d'aquestes experiències, més o menys unes 100 mediacions durant quatre anys,

La mediació social desenvolupada a Badalona és entesa com una activitat promotora, i no protectora. És un intent de promoure el diàleg a partir de l'anàlisi de la realitat, sobre un problema entre dues o més parts. Els objectius de referència que es plantegen amb aquestes actuacions són l'obertura dels serveis municipals cap a les noves dinàmiques socials, resposta a la manifestació d'un malestar, la necessitat de crear serveis específics, i millorar la oferta de respostes públiques als problemes i conflictes de la ciutadania i contribució explícita del civisme.

En quan a l'obertura dels serveis municipals cap a les noves dinàmiques socials, es proposa implementar les mediacions a través de les regidories del districte, o sigui de forma descentralitzada. D'aquesta forma, es pot donar resposta de forma immediata a les demandes de denúncies dels ciutadans sobre situacions de carrer, de conflictivitat entre veïns, sobre temes urbanístics, etc. En aquest sentit, la divulgació esdevé una de les variables més importants en el procés de desenvolupament.

La difusió, creuen, ha de passar per exposar les mediacions realitzades a les entitats, les associacions, als altres serveis municipals, altres institucions mitjançant cursos, seminaris, etc, perquè l'actitud mostrada per la gent quan respon la proposta d'efectuar una mediació és molt positiva. A mig i llarg termini, una de les aportacions més a aquestes mediacions socials, podria generar una veritable educació cívica, no dels i les joves, sinó també de tota la ciutadania.

Per tant, la mediació es concep com una eina pel foment del diàleg i per afavorir l'educació cívica, mitjançant l'aprenentatge de la gestió del conflicte, i reconeixent que els aspectes relacionals i les actituds de les persones davant el conflicte són elements claus. Precisament, es reconeix que la participació en processos de mediació ajuda en primer lloc a les persones a encarar els problemes, però, en segon lloc, també a difondre les possibilitats de la mediació a d'altres conflictes.

Segons l'entrevistat, aquestes consideracions s'haurien de traduir en la creació de serveis de mediació multitemàtics transversal, però territorialment descentralitzat. Es proposa col·locar aquests serveis de mediació en un situació que siguin compatibles per les velles intervencions, ara bé, la creació d'un projecte de mediacions d'aquesta índole està en mans de la voluntat política. En conclusió, les mediacions socials representen el punt de partida per la creació d'un servei específic amb la finalitat de detectar problemes que l'actual organització municipal no acaba de satisfer i per proposar dinàmiques, estructures i mètodes de treball que afavoreixi la governabilitat.

XARXA DE COORDINACIÓ DE SERVEIS MUNICIPALS A ST. FELIU DE CODINES.

Al municipi de St. Feliu de Codines s'ha creat una xarxa de coordinació de serveis municipals de serveis socials, per interconnectar les diferents àrees i serveis de l'Ajuntament i poder actuar conjuntament davant dels conflictes. Aquesta xarxa es planteja la creació d'espais de cooperació entre els serveis socials municipals, la policia i les escoles per donar resposta a problemes d'interculturalitat, de xenofòbia, de crispació social, i de la pròpia estructuració dels serveis municipals.

A més a més, la xarxa reclama la necessitat de desenvolupar estratègies comunitàries per la vertebració del teixit associatiu. L'estructura de la xarxa de serveis socials engloba tres nivells. El primer nivell consisteix en la detecció del problema a través dels centres educatius. Fins el moment els problemes principals van estar relacionats amb els joves. El segon nivell de detecció i d'atenció correspon a l'àmbit d'actuació principal dels serveis socials primaris. Cal dir que recentment la policia municipal també està inclosa en aquest nivell ja que, primer, la policia municipal ha començat a utilitzar tècniques de mediació en problemàtica juvenil i, segon, cal donar una resposta àgil davant certs conflictes.

La creació de la xarxa no ha implicat una partida suplementària en els pressupostos municipals perquè es tractava de reorganitzar l'activitat dels serveis ja existents. Encara que la seva creació és molt recent, els resultats obtinguts es poden dividir en punts forts i punts febles. Els punts forts serien la recerca i adopció positiva de mesures alternatives davant dels problemes existents, la viabilitat de nous mètodes i noves formules d'organització dels serveis. Els nous mètodes i la reorganització han possibilitat la reducció de l'acumulació de denúncies. En els punts febles, trobem dificultats per afavorir des de l'administració aquest tipus d'aproximació i una dificultat en l'obtenció de més recursos.

Sintetitzant, la xarxa de serveis socials parteix d'un plantejament de treball unificat, per crear espais de coordinació i col·laboració entre els tècnics, la policia, i altres agents de l'administració i de la societat.

Tots els programes efectuats estan enfocats en la mediació com a mètode de treball: es tracta de no imposar res, sinó d'afavorir acords i també la recerca del consens social. En relació a la mediació, es percep com una eina, però també com un element afavoridor de la recerca del bé comú, del consens, per detectar i tractar les dificultats existents, els problemes sorgits i els conflictes produïts en el municipi, en un intent d'avançar. Precisament, en les accions desenvolupades (maltractaments i problemes familiars) es prioritza una visió preventiva i educacional.

En funció dels resultats obtinguts fins ara per la xarxa i en funció de les reticències del govern a l'hora de dotar de més recursos la xarxa, es posa sobre la taula una certa angoixa que neix de la incertesa que genera la intangibilitat de la inversió a curt termini i de saber si la població local està suficientment preparada per aquest nou enfocament.

Programa Interdepartamental de Coordinació i Tractament de Conflictes a Mollet del Vallès.

L'Ajuntament de Mollet del Vallès a través del seu Departament de Serveis Socials, Salut Pública i Consum ha desenvolupat un programa interdepartamental de coordinació i tractament de la conflictivitat social. Aquest programa ha estat producte d'una voluntat d'actuació global davant de certs problemes, generalment de baixa intensitat que afecten a la convivència ciutadana: familiars, immigració, població en situació de risc, animals, escolarització obligatòria.

Els objectius d'aquest programa són generar corresponsabilitat entre els diversos departaments municipals en l'actuació dirigida a reduir la problemàtica social, implementar nous procediments més conciliadors i reinvertir la lògica dels processos utilitzant actualment per intentar guanyar més temps.

A la pràctica, la coordinació interdepartamental s'estableix entre la Policia Local i els Serveis Socials. En algunes ocasions també s'ha comptat amb la iniciativa d'actuacions de mediació intercultural per part del Consell Comarcal del Vallès Oriental, especialment quan es tractava de conflictes d'immigració o d'escolarització obligatòria.

Els resultats indiquen que s'han generat processos positius i lents, però s'espera que, a mig i llarg termini, inverteixen les actuals dinàmiques d'actuació per part de l'administració i els seus professionals. Aquests processos haurien d'anar vinculats amb la modernització dels serveis de l'Ajuntament, tot convergint amb la corresponsabilitat entre els departaments i la ciutadania, amb la participació i amb la difusió de la informació.

Per tant, es tracta de la incorporació de nous elements i processos que ofereixen respostes als canvis culturals i a les problemàtiques socials, no alarmants, però que en definitiva han d'afavorir i afavoreixen una millor convivència ciutadana.

En resum, a Mollet del Vallès es desenvolupa un programa de coordinació interdepartamental per explorar, detectar i actuar davant dels problemes socials emergents, posant una èmfasi especial en: l'adopció de mecanismes conciliadors; adaptant i cercant instruments per reduir la conflictivitat social producte de l'aparició de noves situacions interculturals, urbanístiques, escolars, de convivència, etc. Al nostre parer, no es tracta d'un programa de mediació específic, sinó que es tracta més aviat de l'extrapolació i ús de tècniques pròpies de la GAC en el funcionament dels serveis socials.

CONCLUSIONS.

En els projectes de mediació social a Badalona, la Xarxa de serveis socials a St. Feliu de Codines i el programa indepartamental de coordinació i tractament de la conflictivitat social a Mollet del Vallès podem trobar mecanismes i mètodes de la GAC propera a la mediació "ad-hoc", a la facilitació del diàleg, i en altres búsqueda del terreny comú, participació ciutadana. Per tant, el denominador comú de tots ells és la utilització de diferents variants de la Gestió Alternativa de Conflictes per l'actuació davant dels problemes d'alta o baixa intensitat que afecten als ciutadans d'aquestes comunitats. Aquestes actuacions van des de la solució de problemes, passant per la detecció del mateix fins a la millora de la comunicació, de les relacions i del diàleg o subratllant la importància de l'element participatiu.

En tots ells s'insisteix que és necessari aplicar noves tècniques i instruments més conciliadors per acostar-se als nous conflictes de la comunitat. En tots els programes s'assenyala una preocupació incipient per avançar en la coordinació de les respostes dels diferents departaments de l'administració i per avançar cap a models capaços de resoldre les dificultats de les persones. En tots ells s'ha detectat una incapacitat d'anàlisi global del problema i una incapacitat d'oferir una resposta que assumeixi la seva complexitat.

En tots els programes existeix la preocupació per satisfer les demandes i els problemes dels ciutadans a través de la integralitat (Mollet del Vallès i St.Feliu de Codines) o de l'especialitat dels serveis (Badalona). En els casos de Mollet i St.Feliu de Codines això s'expressa en una voluntat especial per

coordinar els serveis socials en la detecció i atenció dels problemes, a través de l'actuació dels diferents professionals dels departaments o àrees. En canvi, en el cas de Badalona, on fins ara es desenvolupen mediacions a partir dels serveis personals, es reflecteix la voluntat de crear serveis transversals i descentralitzats de mediació per reduir la insatisfacció ciutadana davant de la manca de solucions als seus problemes, i de promoure l'educació cívica a través del treball comunitari.

En dos dels casos, St.Feliu de Codines i Badalona, la iniciativa personal dels professionals ha estat determinant alhora de dissenyar, elaborar i executar els serveis o programes. Si bé és veritat que no hi ha un recolzament explícit per part de les administracions d'ambdós municipis, en la dotació de recursos específics o complementaris per la implementació d'aquests serveis, el paper ambigu dels Ajuntaments ha permès, tanmateix, que s'implementessin sense obstaculitzar, però tampoc sense afavorir el seu desenvolupament.

En el cas de Mollet és distint, ja que el programa interdepartamental de coordinació i tractament de la conflictivitat social sorgeix des de la mateixa àrea de Serveis socials, salut pública i consum de l'Ajuntament.

Els programes es desenvolupen des del nivell local i, en la mesura que és l'administració més propera al ciutadà, els projectes tenen més possibilitats de plantejar noves fórmules d'actuació i tècniques per la gestió més flexibles i, en conseqüència, amb més possibilitat d'obtenir millors èxits.

En aquesta línia cal recordar que les diverses pràctiques utilitzades per a gestionar els conflictes, han d'adequar-se a les condicions de governabilitat de cada localitat en el que es projecta el conflicte. El fet que es produeixin les actuacions a les ciutats, en els municipis ofereix la capacitat d'aprendre i de fer aprendre, d'ensenyar a qui ensenya. Per tant, en cadascuna de les actuacions desenvolupades a Badalona, St.Feliu de Codines i Mollet, els processos d'aprenentatge de les persones producte de la utilització de procediments de la GAC alhora de percebre els conflictes i d'establir ponts de diàleg i de comunicació esdevenen crucials per afavorir la reducció de la conflictivitat social, la seva prevenció i la millora general i col·lectiva de la convivència ciutadana.

Si bé tots els programes tenen una vessant reactiva important a l'hora d'establir els nous mètodes per l'exploració, detecció i tractament dels conflictes, a St.Feliu de Codines i a Badalona se subratlla l'element de recerca del consens social i educacional. En ambdós indrets s'insisteix en la utilització de la mediació com a procediment per assolir aquest desig de trobar solucions als problemes, però la voluntat d'aprofundiment en la vessant educacional, participativa i generadora del consens social ens fa creure que també s'usen altres tècniques de la GAC (com poden ser la búsqueda del terreny comú i la facilitació del diàleg), les quals han estat incorporades sense que existeixi el coneixement d'aquest fet.

L'èmfasi posat en el restabliment de punts de diàlegs, de comunicació entre les parts, el foment de l'educació cívica, conviden a pensar que hi ha una tendència clara a considerar els conflictes individuals com a temàtiques col·lectives emmarcades sota idees com la sostenibilitat, la interculturalitat, el pacifisme, etc.

19.CONCLUSIONS FINALS.

En el nostre treball havíem partit de l'assumpció que, ateses les característiques de la nostra societat i del govern, creiem necessari establir noves fórmules de governabilitat, on la qualitat de govern vindria definida per una nova manera de gestionar el conflicte col·lectiu i que impliquin efectivament a la ciutadania. Un cop hem analitzat els diversos àmbits podem extreure'n una conclusió principal: La GAC és present a Catalunya, encara que les institucions i les persones que l'hagin incentivat, definit, elaborat les tècniques, etc poden no ser-ne explícitament conscients. Cal recordar que en pocs casos, les persones entrevistades parlaven d'una forma clara i explícita o de la GAC o dels seus procediments. A més a més, hi ha una visió fragmentària ja que, en la majoria dels casos, no tenen constància d'allò que s'ha està realitzant en els altres indrets i quines són les repercussions indirectes de les seves accions.

A banda, d'aquesta conclusió principal, també hem detectat com hi ha una visió positiva del conflicte hi és, així com la importància en el tractament dels conflictes col·lectius per damunt dels individuals.

La gran majoria dels àmbits observats hi és present una visió positiva del conflicte, o com a mínim, no adversarialista. Si comparem els casos dels diferents àmbits analitzats amb experiències d'altres processos i processos de la GAC desenvolupats fora de les nostres fronteres., podem afirmar que en els altres països com EE.UU, França, Anglaterra, existeixen estructures i serveis formals que ofereixen generalment mediació. La mediació es desenvolupa en àmbits similars a aquells observats en el nostre estudi des de problemes veïnals, familiars, propietaris i llogaters, de policia i crisis, relacions de minories, sobre el mediambient, a l'escola, la justícia, la ciutat, etc.²

Sovint darrera de les tècniques de la GAC utilitzades en els diferents àmbits, hi ha també la necessitat de modificar i modernitzar les estructures organitzatives de l'administració, només així és possible oferir respostes i models d'aproximació, detecció i tractament de la conflictivitat.

La preocupació per la millora i la modernització de les estructures i serveis de l'administració per oferir respostes basades en la GAC, que satisfacin els problemes de la ciutadania, és també una constant en altres països del nostre entorn. En aquests països ja fa temps que es proposen la utilització de tècniques i mètodes de la GAC per reduir o eliminar conflictes de caràcter social. Per exemple, a França anys enrera el govern francès va plantejar el desenvolupament de la funció de la mediació amb l'objectiu d'aconseguir una millora de les relacions entre els serveis públics i els seus usuaris. En aquesta proposta, s'assenyalava que l'agent de mediació tindria com a funció principal explicar els drets i deures dels usuaris i, si és el cas, trobar solucions als problemes que apareixen sense eliminar els procediments ja en funcionament (sistema de recursos administratiu i judicials). D'aquesta manera permetria, primer, que no es desenvolupessin contenciosos per la incomprensió entre usuaris i els serveis; i, a més, conèixer millor els factors d'insatisfacció dels usuaris³.

Tot i no plantejar-se la necessitat de crear serveis específics de GAC, encara que no portin el nom, com a resposta i solució a les demandes i problemes dels ciutadans expressats com a conflictes, hi ha la necessitat de generar actuacions basats en els procediments propis de la GAC. L'objectiu és trobar instruments que propiciïn l'acord entre les parts enfrontades, que facilitin el foment del consens entre els actors implicats amb diferents percepcions i interessos, i que impliquin una millora de l'aprenentatge col·lectiu i de l'educació cívica.

Tots aquests elements ens porten a pensar que es fa necessari un nou estil de gestionar el conflicte col·lectiu. Un nou estil que apareix en un context on encara és vigent el tradicional model d'aproximació i tractament de la conflictivitat social que havíem anomenat com a govern. Aquest nou model ha de significar un replantejament de les estructures de govern, els comportaments i les actituds dels governants com dels ciutadans. Sense anar més lluny, la participació ciutadana o la búsqueda del terreny comú al municipi de Rubí representa una oportunitat per arribar a acords i cercar el consens tot implicant els agents econòmics i socials i els ciutadans individuals. Això s'ha fet creant arenes on es poden posar a la pràctica mètodes propis de la GAC (tot i que sota altres noms) per evitar que apareixen disputes innecessàries.

Fins ara el sistema de govern ha estat el compensador de les inevitables errades del mercat i el garantidor de la cohesió social i de l'equitat. L'aparició de noves demandes i nous problemes ha propiciat el replantejament de les relacions entre les institucions públiques i la societat. Avui dia, però, el govern ja no està sol, ni és l'únic actor capaç de respondre i resoldre els problemes de la societat i els

² Per més informació sobre els àmbits d'aplicació de la mediació en altres països veure J.F.Six, *La dinámica de la Mediación*; Barcelona, Paidós, 1997 i J.Folberg & Taylor, *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1982

³ J.F.Six, *La dinámica de la Mediación*; Barcelona, Paidós, 1997

conflictes col·lectius. Altres organitzacions i entitats també són capaces de plantejar i oferir propostes a la conflictivitat a través dels mètodes propis de la GAC. Ja hem mencionat com la necessitat d'un aprofundiment i innovació de la democràcia derivat del desprestigi de la política, o la necessitat de millorar els processos i estructures de la gestió pública davant de la radical insuficiència de polítiques i programes d'oferir, poden ser encarats també a través de la GAC. De fet, aquesta filosofia es pot detectar rera totes les entrevistes realitzades com un horitzó ideal però possible d'assolir.

Davant d'aquests dilemes altres governs en altres indrets com Anglaterra o EE.UU propicien que des d'altres tipus d'institucions i entitats, que ja no són les estrictament governamentals, l'execució i implementació de programes de gestió alternativa de conflictes. Per exemple, tres organitzacions de mediació familiar que conformen el *U.K. College of Family Mediators* s'encarreguen de la selecció i formació de les persones que un futur es convertiran en mediadores i, també, del desenvolupament i l'execució de mediacions familiars a Anglaterra.

A Catalunya, la majoria de les iniciatives de la GAC o bé estan proposades i executades bàsicament per l'administració mitjançant algun dels seus departaments, o bé a nivell individual per persones vinculades també a algun departament municipal. A altres països, el paper d'organitzacions, entitats, associacions, fundacions tenen un paper molt més rellevant en el desenvolupament i finançament de projectes relacionats amb la GAC. Nosaltres som del parer que en un estadi inicial la posada en marxa i el finançament dels programes de mediació comunitària potser dependria de l'administració, posteriorment, es podrien donar les condicions per permetre que altres organitzacions prenguessin el relleu.

La proliferació dels darrers temps de moviments polítics i socials ha incrementat la complexitat del processos d'adopció de decisions, trencant el monopoli de l'estat, del govern. D'aquesta forma, cada cop més governs, entitats, organitzacions i ciutadans estan més interrelacionats. D'aquesta manera s'obren molts més espais per poder articular dinàmiques negociadores sobre quins problemes cal solucionar i com fer-ho. En altres paraules, el context fa cada cop més difícil la capacitat reguladora i supervisora dels governs, o sigui, l'antiga funció d'autoritat, i necessària de governabilitat com a sinònim de bon govern, d'eficient, eficaç, equitativa i sàvia gestió dels conflictes. En aquest sentit, els casos observats comencen a incorporar element de la GAC en aquesta direcció.

A l'igual que la pau no és absència de conflicte però sí de violència, en la societat, allò que s'ha de transmetre és que el conflicte *per se* no és negatiu i que ens permet, en funció d'una gestió positiva, avançar. En tots els casos observats, el conflicte es percep com a positiu, inherent a tota societat humana. En totes les experiències desenvolupades es treballa per a prevenir, solucionar, resoldre els problemes que els ciutadans plantegen o que l'administració en té constància mitjançant els canals i vies de comunicació establerts.

Les actuacions deriven cap a l'utilització d'instruments i mètodes per arribar a acords, que propiciïn la resolució dels conflictes a través de fórmules innovadores. En alguns casos es practica la recerca dels consens, plantejant una idea renovada de com es poden afrontar les dificultats, tot recollint els interessos dels diferents actors de la comunitat. Fins i tot en alguns casos es percep una voluntat explícita per anar cap a modificar les actituds o els valors sobre els que construïm els comportaments de la ciutadania.

En definitiva fem nostre el plantejament de Galtung (1999) quan considera que només s'aconsegueix eliminar les causes d'un conflicte o transformar una societat arrelada en un entorn conflictiu, si es treballen els comportaments, les estructures i les actituds que l'han generat. Un conflicte violent només s'evitarà si i només si, les institucions governamentals i els valors i els símbols no són plenament democràtics. Democràcia és ordre polític i legal, però també, un ordre de convivència i una manera de viure. Ensenyament democràcia és civilització, un règim polític i també un clima moral i una manera de conviure en la diversitat. Com hem vist en aquest treball, la GAC a Catalunya és un guia per aquesta governabilitat.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES.

- Alió, M^a Àngels i Olivella, M (coord.) 1999 *Per viure bé nosaltres i les generacions que vindran*. Diputació de Barcelona 1999.
- Arnstein, S 1969 '**A ladder of citizen participation**' a *Journal of the American Institute of Planners*.
- Ballart, X. (1991), *La evaluación de la actividad y rendimiento de la Policía*. **Documentación Administrativa** 224-225 (361-405).
- Blanco, J. (1996), "La mediación en la Guardia Urbana de l'Hospitalet" (Extracto); inèdit.
- Burns, D et al (1994) **The politics of decentralisation**. Macmillan. Londres.
- DeSario, J y Langton, S (1987) **Citizen participation in Public Decision Making**. Westport. Greenwood Press.
- Dukes, F (1997) **Resolving public conflict**. Manchester Univesity Press. Manchester.
- Ehrmann, J i Lesnick, M (1988) '**The policy dialogue. Applying mediation to the policy-making process**' a *Mediation Quaterly*.
- Font, N (1998)., **Democràcia i participació ciutadana**. Editorial Mediterrània, Polítiques 22,
- Galtung, J (1998). **Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución**. Bakeaz. Gemika
- Haygwood L (1988) '**Negotiated rule making: challenges for mediators and participants**' a *Mediation Quaterly*.
- Lipset, S.M, i Rokkan, S. "Estructuras de división, Sistemas de partidos y Alineamientos electorales" a AA.VV (1992), **Diez Textos Básicos de Ciencia Política**, Barcelona, Ariel Ciencia Política,
- Madigan, D, et al (1990) **New approaches to resolving local public disputes**. National Insitute for Dispute Resolution. Washington
- Moore, C (1988) '**Negotiated investment strategy**' *National Civic Review*.
- Mouffe, Ch (1995). "The End of politics and the Rise of the radical Right". **Dissent**, 1995,
- Muller, D.C (1989) **Public Choice II. A revised edition**. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ostrom, E (1992) **Governing the commons**. Cambridge University Press. Cambridge.
- Potapchuk, W.R (1988) '**Building forums for the cooperative resolution of disputes in communities**' *National Civic Review*, N°77.
- Petrella, R. (1997), **El Bien Común. Elogio a la solidaridad**. Madrid, Temas de debate.

Reina, F (1998)., "Les mediacions ciutadanes: respostes per a la convivència social": inèdit,

Rhodes, R (1996) **Understanding governance**. Open University Press. Buckinghamshire.

Rhodes, R 1996 **Understanding governance**. Open university Press. Buckinghamshire.

Subirats, J. "Democràcia: Participació i Eficiència", CIFA, **Revista de serveis personals locals**, setembre 1997, núm.6.

Stiebel, D 1992 **Resolving municipal disputes**. ABAG. Palo Alto. California

Susskind, L i Cruikshank, J 1987. **Breaking the impasse**. Basic books. New York

Ury, W et al 1988 **Getting disputes resolved**. Jossey-Bass. San Francisco.

Vinyamata, E 1999. **Manual de prevención y resolución de conflictos**. Ariel. Barcelona.