



**LA DEFINICIÓ D'INDICADORS DE QUALITAT DE VIDA EN EL
GOVERN LOCAL: UNA APROXIMACIÓ PLURAL I
DEMOCRÀTICA.**

Imma Quintana
(Febrer del 2000)

Agraïments

Vull agrair molt especialment al director d'aquest treball, Joan Subirats, la seva inestimable ajuda i dedicació en el guiatge d'aquesta recerca. Sens dubte, les seves opinions, la seva confiança i la seva amistat han facilitat molt el treball.

Igualment, vull agrair molt sincerament a la Fundació Jaume Bofill l'ajut amb el qual he comptat per poder dur a terme aquesta recerca. Sense el seu suport hagués estat molt difícil endinsar-me en una investigació com la que teniu entre les mans.

Vull agrair també l'ajut i les opinions del professor Ricard Gomà qui, des del primer moment, m'ha orientat i esperonat en la recerca.

I, finalment, vull agrair el suport i l'ajuda que he rebut en tot moment de la família. A la meva mare, als meus germans, a en Jordi, a la Maria i a en Marc. A tots ells els dedico aquest treball.

- “- Es que vós no sabeu fins a quin punt sóc negada –insistí Sissy, a punt de plorar-. A l'escola no paro de cometre errors. Cada vegada que Mr. o Mrs. M'Choakumchild em pregunten una cosa, segur que m'equivoco. És que no hi puc fer més.
- En canvi, suposo que Mr. i Mrs. M'Choakumchild no s'equivoquen mai, oi, Sissy?
 - Oh, no, mai! –contestà la noieta, vivament-. Ho saben tot, ells.
 - A veure, explica'm algun d'aquests errors que dius que comets.
 - És que em fa vergonya –digué Sissy, a contracor-: Però avui mateix, per exemple, veureu que Mr. M'Choakumchild ens estava parlant de la Prosperitat Natural.
 - Nacional, suposo que vols dir –féu observar Louisa.
 - Ah, sí, això. Però... que no és el mateix? –demanà la noieta, tímidament.
 - Val més que diguis nacional, com ell, saps? –féu Louisa secament, amb la seva reserva habitual.
 - Prosperitat nacional, doncs. I vet aquí que ens ha dit: “Mireu, aquesta aula on som és una nació. I en aquesta nació hi ha cinquanta milions de diners. ¿No és una nació pròspera, doncs? Noia número vint: ¿no és una nació pròspera, i no pots dir que vius en un Estat ric?”
 - I què li has contestat? –preguntà Louisa.
 - Li he dit que no ho sabia, Miss Louisa. Que no podia saber si aquella era una nació pròspera i si jo vivia en un Estat ric si abans no esbrinava qui els tenia, tots aquells diners, i si a mi me'n tocava algun o no. Però es veu que això no tenia res a veure. Que no era d'això, en absolut, que es tractava –féu Sissy, tot eixugant-se els ulls.
 - Sí que l'has feta bona, aquest cop, Sissy! –féu Louisa.
 - Sí, Miss Louisa, ja ho veig, ara. Llavors Mr. M'Choakumchild ha dit que volia oferir-me una oportunitat de rescabalar-me, i ha dit: “Heus ací que aquesta classe és una ciutat immensa, d'un milió d'habitants, on només moren de gana, pels carrers, vint-i-cinc persones l'any. Què me'n diu, d'aquesta proporció?” I l'única cosa que se m'ha acudit de dir ha estat que per als qui es moren de gana tant se val que els altres siguin un milió com un milió de milions. I es veu que també l'he errada, aquest cop.
 - I tant! “

(Charles Dickens. *Temps Difícils*. Barcelona: Edicions 62, 4ª ed. 1996, p. 76-77)

INDEX

0	Introducció.....	3
1	L'estudi de la qualitat de vida.....	7
	1.1 La qualitat de vida en el context de l'Estat del benestar.....	8
	1.2 La qualitat de vida com a valor post-material de les societats occidentals de final de segle XX.....	18
	1.3 El concepte de qualitat de vida	22
	1.4 Les aproximacions teòriques a la qualitat de vida.....	27
	1.4.1 El moviment dels indicadors socials.....	29
	1.4.2 La teoria de les Capacitats de Sen i la teoria de les Necessitats Humanes de Doyal i Gough.....	36
	1.4.3 L'enfocament quantitatiu i qualitatiu d'Allardt.....	49
	1.4.4 El desenvolupament sostenible: un nou marc d'anàlisi de la qualitat de vida.....	57
2	La mesura de la qualitat de vida: els indicadors.....	64
	2.1 Els indicadors. Què són?.....	66
	2.2 El procés de construcció d'indicadors.....	71
	2.3 Les funcions dels indicadors.....	73
	2.4 Els problemes que presenten els indicadors	75
	2.5 Els indicadors en el procés de presa de decisió política	80
	2.6 Quí participa en l'elecció d'indicadors?	93
3	El mètode d'anàlisi: la participació de la comunitat local en la definició de la qualitat de vida i en la selecció d'indicadors....	99
	3.1 Una perspectiva local de la qualitat de vida	100
	3.2 Una perspectiva basada en la participació	105
	3.3 Una perspectiva que transfereix poder a la comunitat.	114
	3.4 Nous rols per als actors principals del procés.....	122
4	A tall de síntesi.....	125
5	Bibliografia.....	127

Introducció

La definició d'indicadors per mesurar la qualitat de vida en l'àmbit local és un camp d'estudi extens que, en els darrers anys, ha estat analitzat des de diverses disciplines teòriques. Significativament, però, són pocs els estudis que en aquesta línia de treball ha promogut la Ciència Política. El treball que presento a continuació és el marc teòric de la tesi doctoral en la qual estic treballant i pretén, en la mesura de les meves possibilitats, aportar un enfocament politològic a l'anàlisi de la qualitat de vida urbana i a la definició d'indicadors per a la seva mesura.

La qualitat de vida s'ha convertit en aquest final de segle en una de les principals expectatives dels ciutadans i ciutadanes d'arreu d'Europa. La degradació del medi ambient, els problemes de transport, la congestió de les ciutats, les condicions de salut, l'habitatge, el treball, l'accés als serveis públics, les noves formes de desigualtat i d'exclusió social, són alguns dels fenòmens urbans habituals en les societats occidentals, que tenen molt a veure amb el concepte de qualitat de vida i amb com aquest és percebut pels ciutadans.

L'atractiu, i alhora el repte, d'abordar la qualitat de vida urbana és que permet endinsar-nos en un àmbit d'estudi dotat de la capacitat d'evocar i resumir la complexitat dels problemes de les nostres ciutats. El concepte de qualitat de vida no només té un sentit material, sinó que també engloba la problemàtica política, econòmica, social, ambiental i de relació personal que caracteritza la societat moderna.

Malgrat la complexitat que és consubstancial al concepte de qualitat de vida, tradicionalment, la definició i selecció d'indicadors per a la seva mesura, ha estat fruit de decisions tècniques que s'han presentat com el resultat de processos de recerca científica, presumiblement neutrals.

Des de la perspectiva d'anàlisi que proposo, m'interessa posar de relleu com en realitat, en aquests processos, es manifesten elements que posen en qüestió aquesta suposada neutralitat. Bàsicament, perquè no es duuen a terme de forma participativa i no tenen en compte la pluralitat de valors i opinions dels actors socials presents en l'arena local. Al meu entendre aquests són aspectes rellevants en tot procés decisonal, que difícilment es poden obviar, i que condicionen el resultat final de les decisions. Es per això que l'objectiu principal és contrastar aquesta hipòtesi de treball i cercar fórmules alternatives per a la construcció d'indicadors que posin de relleu els aspectes crítics assenyalats.

Parteixo, doncs, de la necessitat de situar l'anàlisi de la definició del concepte de qualitat de vida i la construcció d'indicadors en la interacció social i política. En aquest sentit, els capítols següents tenen com a objectiu oferir un conjunt coherent d'enfocaments que permetin demostrar com la definició del que s'entén per qualitat de vida i la selecció d'indicadors forma part d'un procés de decisió política en el qual es posen de manifest valors, interessos i lògiques d'acció diferents.

Contrastada aquesta hipòtesi principal, la finalitat de la recerca és facilitar des de la Ciència Política un nou enfocament a l'anàlisi de la qualitat de vida que permeti superar, en la mesura del possible, els problemes detectats. Proposo, doncs, un enfocament compromés amb la necessitat de millorar i d'enfortir els processos de participació democràtica en la comunitat. I proposo fer-ho a partir de la implicació dels ciutadans i de les ciutadanes que formen part d'una comunitat local en els processos decisonals que afecten el seu futur.

En concret, la investigació s'orientarà a cercar vies de participació activa que permetin a la comunitat arribar a acords o consensos sobre com definir la qualitat de vida i sobre quins indicadors consideren més idonis per mesurar-la. Aquesta construcció plural d'indicadors de qualitat de vida hauria de facilitar tant la presa de decisions com l'avaluació dels resultats de l'acció

governamental. La contrastació d'aquesta hipòtesi de treball serà l'objectiu de la recerca empírica que constituirà la segona part de la tesi doctoral.

En les pàgines següents es mostra, doncs, el marc teòric de la meua recerca. El primer capítol presenta l'objecte d'estudi: la qualitat de vida. L'aparició d'aquest concepte s'emmarca en el context de la millora general de les condicions de vida que experimenten els ciutadans de les societats occidentals, de la mà de la consolidació de l'Estat del benestar keynesià, i s'analitza en tant que valor post-material que es manifesta en aquestes societats. Més endavant es defineix conceptualment la qualitat de vida, intentant abordar la seva complexitat, per tal com aquestes consideracions faciliten, en el darrer apartat del capítol, la presentació de les diverses aproximacions teòriques que es prenen com a punt de referència en aquesta recerca. En concret, es recullen les aportacions fetes pel moviment dels indicadors socials; la teoria de les Capacitats de Sen; la teoria de les Necessitats Humanes de Doyal i Gough; la perspectiva quantitativa i qualitativa d'Allardt i el nou marc d'anàlisi que ofereix el desenvolupament sostenible.

El segon capítol té com a finalitat dibuixar l'escenari en el qual s'emmarquen els indicadors de qualitat de vida. Una definició conceptual inicial permet conèixer la complexitat que es manifesta en tot procés de construcció d'indicadors, les funcions que aquests compleixen i els problemes que presenten. Aquest itinerari expositiu facilita, en el darrer apartat del capítol, presentar la construcció dels indicadors com a procés de decisió política, fent un èmfasi especial en conèixer qui participa en aquest procés.

Finalment, en el tercer capítol, es presenta el mètode d'anàlisi que s'utilitzarà en la recerca empírica: la participació de la comunitat local en la definició de la qualitat de vida i en la selecció d'indicadors. La construcció d'aquest metodologia parteix d'una perspectiva local de la qualitat de vida i, en aquest sentit, es dóna prioritat als elements específics que presenta el govern local. D'altra banda, es dedica un apartat específic als processos de transferència de

poder a la comunitat en tant que la clau metodològica és la participació. La darrera part del capítol es centra en presentar els nous rols que, com a conseqüència de la metodologia proposada, es perfilen per als actors principals del procés.

El marc teòric que presento a continuació es tanca amb un exercici de síntesi que pretén recollir les idees principals aparegudes al llarg del text.

“A una civilització definida pel conjunt dels seus constituents materials, tècnics, cognitius i científics li costa molt de comprendre les seves mancances i perversions, sobretot quan sabem que el confort, el benestar, l’augment del nivell i de l’esperança de vida, la protecció social, el progrés de la higiene, les llibertats i els lleures de la vida privada, les cambres de bany, el refrigerador, telèfon, televisió, AVE, avions, són conquestes de la nostra civilització a les quals aspiren tots aquells que no les tenen”. Edgar Morin (1998). “La política de civilització” a Morin, E. i Naïr, S. *Una política de civilització*. Edicions Proa. Barcelona.

1. L’estudi de la qualitat de vida.

L’objectiu d’aquest capítol és emmarcar l’estudi de la qualitat de vida en el context des del qual s’abordarà al llarg de tota la recerca.

En primer lloc, interessa demostrar com el concepte de qualitat de vida sorgeix com a conseqüència del canvi en les condicions de vida que experimenten les societats industrials avançades de la mà de la consolidació de l’Estat del benestar keynesià. En segon lloc, la qualitat de vida s’analitzarà com a valor post-material que sorgeix, precisament, en aquestes societats, a finals del segle XX.

Aquesta contextualització inicial ens permetrà d’abordar en un tercer apartat la complexitat que caracteritza el concepte de qualitat de vida, que es tindrà en compte al llarg de tota l’anàlisi.

Finalment, en el darrer apartat, s’exposaran les aproximacions teòriques a la qualitat de vida que es consideren referències bàsiques en aquesta recerca.

1.1. La qualitat de vida en el context de l'Estat del Benestar Keynesià¹.

Els principals valors del capitalisme, el creixement econòmic i el progrés, han orientat el desenvolupament de les societats industrials occidentals al llarg del segle XX i han fonamentat els orígens de l'Estat del benestar². Durant aquests anys el creixement econòmic s'ha basat, com assenyala Ruffolo (1990)³, en dos dogmes: el creixement econòmic és la font del benestar social i és la font de la pau social.

Aquests principis ja es trobaven en la configuració de l'Estat del benestar durant el període d'entreguerres, etapa en què les condicions polítiques i socials reclamaven d'una major intervenció estatal per fer front a les necessitats de la ciutadania. Però a finals dels anys 20 i principis dels anys 30, es va posar de manifest les dificultats econòmiques que suposava per a l'Estat proveir benestar a la població sota condicions que no sempre eren de creixement econòmic.

Com assenyala Pierson, en molts països aquesta situació es va veure agreujada per diferents factors. En primer lloc, les conseqüències de la primera guerra mundial generaven en la població una demanda creixent de més pensions, serveis de salut i habitatge. En segon lloc, aquestes noves demandes condicionaven els polítics, els buròcrates i els ciutadans. Els nous

¹ L'anàlisi de l'Estat del benestar ha estat abordat exhaustivament des de la Ciència Política. En aquest capítol es tenen en compte els estudis que ajuden a emmarcar el concepte de qualitat de vida en el context de les societats industrials desenvolupades. Amb tot, s'apunten a continuació altres referències on s'estudien amb més detall les idees que s'expressen en el text. En aquest sentit, v. Ashford, D. (1986) *The Emergence of the Welfare State*, Oxford: Basil Blackwell; Castles, F. i Mitchell, D. (1992) "Identifying welfare states regime: the links between politics, instruments and outcomes" a *Governance*, vol. 5, núm. 1; Cochrane, A. i Clarke, J. (1993) *Comparing Welfare States*, Londres: Open University; Ginsburg, N. (1992) *Divisions of Welfare*, Londres: Sage; Gold, M. (1993) *The Social Dimension*, Londres: Macmillan; Jones, C. (ed) (1993) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Londres: Routledge; Mishra, R. (1989) *The Welfare State in Capitalist Society*, Londres: Harvester i Offe, C. (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.

² Pierson, C. (1991) *Beyond the Welfare State?*, Cambridge: Polity Press.

³ Ruffolo, G. (1990) *La Qualità Sociale. Le vie dello sviluppo*, Roma: Editori Laterza.

nivells de despesa pública requerien de noves formes de control governamental i d'administració, que ja no s'abandonarien en l'etapa de posguerra.

"The late 1920s and early 1930s also saw what might be described as the first 'fiscal crisis of the welfare state'. The depth of the economic recession of the early 1930s occasioned the earliest major cuts in social welfare provision and demonstrated (1) that it was impossible to sustain actuarially sound social insurance under circumstances of profound economic recession, (2) that demand for social expenditure (especially unemployment compensation) was inversely related to the capacity of the economy to fund it and (3) that to respond to this problem by cutting social expenditure would simply intensify rather than alleviate these economic problems". (Pierson, 1991: 118)

Des dels anys posteriors a la segona guerra mundial fins a l'actualitat, la intervenció de l'estat en l'esfera social ha quedat integrada en la política econòmica. La teoria keynesiana de la plena ocupació i l'economia del benestar van donar el suport teòric a aquesta intervenció estatal; una política expansiva de despesa pública era la garantia del desenvolupament econòmic i, per tant, del benestar, de les societats capitalistes.

"The Keynesian Welfare State was founded on the basis of two main interdependent principles. First, there would be macro-management of the economy to ensure economic growth under conditions of full employment and, second, there would be state provision of a range of social services which would help to redistribute resources to those in need of them". (Little, 1998: 38)

Des d'aquesta perspectiva, que té els seus orígens en l'economia marshalliana, la redistribució només podia tenir lloc si es donava un cert nivell de desenvolupament econòmic. La provisió de benestar esdevenia una responsabilitat estatal que assegurava un mínims bàsics de protecció social per als ciutadans.

Però com assenyala Esping-Andersen (1993)⁴, la font real del creixement de la política social en els països occidentals o, el que és el mateix, el desenvolupament i la consolidació de l'Estat del benestar s'ha d'explicar també pels processos d'industrialització, d'urbanització creixent i el canvi demogràfic que van experimentar les societats desenvolupades en l'etapa de posguerra. Aquestes transformacions van establir noves necessitats socials urgents que ja no podien ser afrontades ni per la família tradicional, ni per la comunitat ni pel mercat.

Per comprendre en tota la seva dimensió els elements de context que van facilitar la consolidació de la intervenció estatal en matèria social en els anys compresos entre el període 1950 i 1980, es poden identificar tres variables que ajuden a explicar com l'Estat del benestar va suposar la reconstrucció dels estats nacions de la posguerra sota premisses de solidaritat. En primer lloc, el desenvolupament del fordisme fonamentat en processos de producció i de consum de masses en base a unes relacions industrials centralitzades amb un fort component sindical; en segon lloc, el consens socialdemòcrata establert en sistemes de partits estables i, finalment, la regulació keynesiana que va permetre un creixement sostingut de la despesa⁵.

Aquests factors estructurals van proveir l'Estat del benestar d'una base estable alhora que van determinar els elements comuns que avui es troben en les estructures i els continguts de les polítiques socials dels principals estats del benestar de l'Europa occidental.

⁴ Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, València: Edicions Alfons el Magnànim.

⁵ Gomà, R. (1996) "The social dimension of the European Union: a new type of welfare system?" a *Journal of European Public Policy*, núm. 3, p. 209-30.

“The common policy structure of these national systems comprised three main dimensions of intervention: “(a) an employment regime, comprising labour-market legislation and the industrial relations system; (b) a social protection regime, embracing health and personal services, social security and income support programmes; and (c) an urban regime, made up of a wide range of housing and planning policies” (Gomà 1996: 211)

Amb tot, cal tenir una certa precaució quan es parla d'Estat del benestar en termes generals per tal com en els anys setanta es detecten diferències significatives. D'una banda, entre els processos de creixement que adopta cada estat i, de l'altra, entre els programes que aquests posen en marxa. Finalment, es manifesten diferències també entre les característiques que la intervenció social pren en cada país.

El període 1945-1975 s'ha considerat “l'etapa daurada” de l'Estat del benestar en els països industrialitzats⁶. Van ser anys d'expansió ràpida de la provisió de benestar, basats en un creixement econòmic com mai abans havien experimentat les economies capitalistes.

“The period between 1945 and the mid-1970s is seen as bringing (1) rapid initial reforms to create a much more comprehensive and universal welfare state based on the idea of shared citizenship, (2) a commitment to direct increasing resources towards the rapid expansion of benefits and coverage within this extended system, (3) a very broad-based political consensus in favour of a mixed economy and a system of extended social welfare, and (4) a (successful) commitment to economic growth and full employment”. (Pierson, 1991:125)

El creixement econòmic es va convertir, per tant, en la condició necessària per al desenvolupament de l'Estat del benestar. Es constituïa sobre la base de les polítiques keynesianes de foment de la inversió, d'estímul a l'activitat econòmica per assolir uns nivells que afavorissin la plena ocupació i els recursos necessaris per incrementar la despesa en salut, educació, benestar i serveis socials. El creixement econòmic va permetre la reconciliació entre els

interessos del capital i del treball, històricament oposats. En aquest sentit, el que s'ha descrit com l'etapa daurada de l'Estat del benestar va esdevenir un període de creixement sense precedents en l'economia capitalista internacional.

La relació entre creixement econòmic i increment de la despesa social en els països industrialitzats a la qual s'ha fet referència es pot observar en les taules següents, on es mostra el creixement anual del Producte Nacional Brut dels set països principals de la OCDE en el període 1950-1981 i la despesa social (en termes de percentatge del PIB) en aquests països per al període 1960-1975.

En el primer cas, la mitjana del percentatge de creixement anual del PNB va passar del 4,4% en la dècada 1950-1960 al 5,5% en la dècada posterior (1960-1973). Mentre que la despesa social en termes de PIB va augmentar del 12,3% com a mitjana l'any 1960 al 21,9% l'any 1975.

Taula 1: % creixement anual del PNB (7 països principals de l'OCDE), 1950-1981.

País	1950-60	1960-73	1973-81
Canadà	4.0	5.6	2.8
França	4.5	5.6	2.6
Alemanya (RFA)	7.8	4.5	2.0
Itàlia	5.8	5.2	2.4
Japó	10.9	10.4	3.6
Gran Bretanya	2.3	3.1	0.5
Estats Units	3.3	4.2	2.3
Mitjana	4.4	5.5	2.3

Font: Pierson, C. (1991:131)

⁶ Se segueix en aquest apartat l'argumentació de Pierson, C. (1991) op. cit.

Taula 2: Creixement de la despesa social com a % del PIB (7 països principals de l'OCDE), 1960-1975.

País	1960	1975
Canadà	11.2	20.1
França	14.4	26.3
Alemanya (RFA)	17.1	27.8
Itàlia	13.7	20.6
Japó	7.6	13.7
Gran Bretanya	12.4	19.6
Estats Units	9.9	18.7
Mitjana	12.3	21.9

Font: Pierson, C. (1991:128)

Per analitzar més a fons la consolidació de l'Estat del benestar hi ha una altra variable a considerar que té un pes rellevant. En concret, és important conèixer el grau en què la cobertura social de l'Estat del benestar va augmentar en aquest període. A principis dels anys trenta només la meitat de la classe treballadora de l'Europa occidental estava protegida en casos d'accident, invalidesa o jubilació i tant sols una cinquena part gaudien de protecció en cas d'atur. A mitjans dels anys setanta, més del 90% de la classe treballadora tenia garantits uns ingressos en casos de jubilació, invalidés o malatia; un 80% tenia coberta una assegurança en cas d'accident i un 60% tenia dret a una prestació econòmica en cas d'atur.

"The average annual rate of growth in social security expenditure which stood at around 0.9 per cent in 1950-5 had accelerated to 3.4 per cent in the years 1970-4. Broadly defined, social expenditure which had in the early 1950s consumed something between 10 and 20 per cent of GNP had grown to between a quarter and something more than a third of a rapidly enhanced GNP by the mid-1970s". (Pierson, 1991:128)

Durant aquesta etapa, com destaca Ruffolo (1990)⁷, el creixement econòmic es va considerar una condició normal de l'economia moderna. Mai abans aquest valor havia arrelat tant profundament en la consciència de l'economia capitalista avançada. Però aviat, la crisi de 1973, es va encarregar de demostrar que l'escenari econòmic era molt més vulnerable i que les condicions econòmiques fins a mitjans dels setanta no estaven garantides.

El xoc dels preus del petroli dictats per l'OPEP el 1973, el col·lapse del sistema monetari de Bretton Woods, la caiguda dels beneficis industrials i l'estancament del comerç internacional van provocar l'entrada de les societats industrials en una fase de profunda crisi econòmica. Una crisi que es va perllongar al llarg de la dècada dels vuitanta i que es va traduir, en termes macroeconòmics, en un estancament del creixement econòmic, un augment notable dels índexs d'inflació i un increment de les taxes d'atur, que mai s'havien enregistrat abans.

El context de crisi que es va perllongar al llarg de la dècada dels vuitanta va provocar una crisi de consciència envers la intervenció social de l'estat. Els compromisos que havia assumit l'Estat del benestar en les dècades precedents es posaven en qüestió i els països occidentals reaccionaven de forma contradictòria a la nova situació. D'una banda, l'estratègia dels salaris aplaçats i de les millores en els drets de la ciutadania social van fer necessàries unes despeses públiques majors, mentre que la capacitat del govern per obtenir una recaptació tributària addicional es veia molt limitada. El denominador comú va ser una imminent crisi fiscal que no va poder trobar una solució en el creixement econòmic ni en la disminució de la despesa pública⁸.

⁷ Ruffolo, G. (1990) op. cit.

⁸ Per a un anàlisi exhaustiu de la crisi fiscal de l'Estat del benestar v. Esping-Andersen, G. (1993) op. cit.

“A pesar de las diferencias fundamentales en la adaptación institucional y en la elección de políticas (sobre todo desde los últimos años de la década de los 70), las democracias capitalistas desarrolladas parece que convergen en un aspecto, en su incapacidad para asegurar tanto el pleno empleo como el crecimiento económico equilibrado (...) No es sorprendente que la política social se convirtiera en el campo principal en el que se buscaban las soluciones distributivas; sin embargo, esto ha llegado a comprometer doblemente al Estado del bienestar: se le ha dado responsabilidad tanto para la realización del pleno empleo como para la armonía distributiva; las dos funciones son intrínsecamente incompatibles”. (Esping-Andersen, 1993:213-214)

Les condicions econòmiques feien més difícil per a l'Estat del benestar el fer-se càrrec de la responsabilitat addicional de defensar la plena ocupació o, al menys, d'evitar la desocupació a gran escala. Cap dels models institucionals dominants va ser capaç de proporcionar la plena ocupació i un creixement equilibrat sostingut, sense que això suposés un increment del dèficit públic.

Amb tot, l'Estat del benestar va continuar creixent en molts dels països de l'Europa occidental al llarg dels anys vuitanta:

“While most states enacted some programme cutbacks, most also introduced new forms of entitlement and in most countries social spending has continued to grow faster than GDP (...) Certainly, there has been a major restraint in the levels of growth of social expenditure. Between 1960 and 1975, real growth in social expenditure stood at about 8 per cent a year. Between 1975 and 1981, this rate of real growth was halved to just over 4 per cent. But only four countries (the US, Canada, the Netherlands and West Germany) saw reduced social expenditure ratios (of a maximum of 1.1 per cent in West Germany), while these ratios continued to increase substantially in seven countries (Sweden, France, Belgium, Austria, Japan, Italy and Finland)”. (Pierson, 1991:173)

Si ens endinsem en la dècada dels noranta s'observa com aquesta s'ha caracteritzat per una situació econòmica i social en profunda transformació. Les economies dels països desenvolupats han entrat en un període de creixement sostingut en el qual es controlen els índexs d'inflació però es mantenen les

taxes elevades d'atur. D'altra banda, la mundialització econòmica empeny envers un nou escenari, més complex, que genera fortes pressions de canvi no tan sols en les respectives economies sinó també en els estats de benestar keynesians⁹.

El que interessa destacar és com en aquesta etapa, bé a causa de la manca de plena ocupació o per objectius econòmics més generals, les responsabilitats tradicionals de l'Estat del benestar s'amplien i canvien i, com a conseqüència, la política social i el mercat de treball arriben a ser unes institucions interrelacionades i mútuament interdependents.

“De las muchas instituciones que probablemente están conformadas y ordenadas directamente por el Estado del bienestar, las más importantes son quizá la vida laboral, el empleo y el mercado de trabajo. Por una parte, la idea central de la política social ha sido siempre salvaguardar a las personas de las exigencias y riesgos que se les presentan en su ciclo vital, sobre todo cuando fallan sus capacidades para trabajar. La filosofía del Estado del bienestar tradicional y minimalista ha sido establecer una red de seguridad, un refugio de último recurso para aquellas personas que demostraban no ser aptas o estar incapacitadas para el trabajo.

Por otra parte, el Estado de bienestar moderno y avanzado ha abandonado de forma deliberada la filosofía minimalista y ha adoptado unos principios completamente nuevos respecto a su propio papel en el ciclo vital, encargándose ahora él mismo de optimizar la capacidad de la gente para trabajar, para encontrar trabajo e incluso para contar con un buen empleo con una buena paga y un buen entorno de trabajo. El objetivo es permitir a las personas que armonicen el trabajo con la familia, resolver los dilemas de tener hijos y trabajar y combinar la actividad productiva con un tiempo libre gratificante y con sentido”. (Esping Andersen, 1993:185-186)

⁹ V., en aquest sentit, les anàlisis recents de Pierson, P. (1998) “Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity” a *Journal of European Public Policy*, núm. 5, p. 539-60; Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós i Lafontaine, O. i Müller, C. (1998) *No hay que tener miedo a la globalización. Bienestar y trabajo para todos*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Als efectes de la nostra anàlisi interessa destacar com paral·lelament a aquest procés, el context de crisi fa que en els darrers anys augmenti la pressió de la societat i dels propis governs per conèixer millor el resultat de la seva acció política. Aquesta demanda creixent –que, com veurem més endavant sorgeix primer als Estats Units i dècades després a Europa- reclama de millors instruments per mesurar els resultats de la intervenció estatal en termes de qualitat de vida.

“In the field of social policy the value of government intervention itself has come under scrutiny. Liberal and libertarian critiques of state welfare have argued that government intervention does not improve the quality of life of recipients of welfare programmes and, indeed, ultimately damages it. Such critiques have renewed interest in clarifying the objectives and outcomes of government interventions and also in the question of how exactly policy outcomes relate to the quality of life of those receiving services”. (Baldwin, Godfrey i Propper, 1990:1)

D'altra banda, en la dècada dels noranta augmenten els compromisos estatals envers el benestar de la població assumits pels successius governs de la majoria dels països desenvolupats. En aquest sentit, es pot afirmar que l'àmbit d'intervenció estatal en matèria de benestar a finals del noranta s'estén de tal manera i canvia les condicions de vida dels ciutadans, que es pot considerar que abasta pràcticament tot allò que té a veure amb la qualitat de vida.

Això no obstant, tot i les transformacions apuntades, aquesta millora en les condicions de vida no sembla que hagi tingut uns efectes redistributius en termes de riquesa. Una anàlisi de la qualitat de vida urbana no pot obviar, doncs, aquesta qüestió que plantegen Ruffolo (1990) i Beck (1998) en les seves respectives anàlisis.

“Il formidabile sviluppo della spesa sociale per prestazioni dirette e, soprattutto, per trasferimenti, ha potentemente contribuito, nel corso del secolo, ad assicurare un grado di protezione sociale generalizzata a tutta la popolazione incomparabile nella storia del genere umano. Ha anche ridotto le distanze sociali?”. (Ruffolo, 1990:235).

1.2. La qualitat de vida com a valor post-material de les societats occidentals de final del segle XX.

El concepte de qualitat de vida del qual parteix aquesta anàlisi cal també emmarcar-lo en el context de la transformació dels valors socials de les societats industrials avançades de final del segle XX.

Esping-Andersen, malgrat el to crític de la seva cita, reconeix l'emergència d'un nou ordre social basat en nous valors:

“La proliferación de etiquetas como 'postmodernista', 'postmaterialista', 'postfordista' o 'postindustrial' a menudo sustituye el análisis, pero refleja el reconocimiento de que estamos dejando atrás un orden social que se entendió bastante bien, pero estamos entrando en otro cuyos contornos podemos reconocer sólo vagamente”, (Esping-Andersen, 1993:284)

Aquests nous valors socials, que estan estretament relacionats amb la qualitat de vida, sorgeixen en el context de creixement econòmic i de consolidació de l'Estat de benestar analitzat en l'apartat anterior. La seva irrupció en la dècada dels vuitanta té molt a veure amb el canvi que es percep en les condicions de vida de la població. Les societats industrials avançades assoleixen un grau tal de desenvolupament econòmic i tecnològic que els permet que una proporció cada vegada més gran i creixent de la població, vegi satisfetes les seves necessitats més bàsiques i transformi els seus valors sobre allò que espera de la seva pròpia vida.

Els treballs d'Inglehart (1991, 1977)¹⁰ mostren, des d'aquesta perspectiva, com s'han transformat els valors de les societats occidentals en les darreres dècades. Des de la posguerra fins a finals dels anys seixanta es donava més prioritat al benestar material i la seguretat personal, mentre que les dècades dels vuitanta i els noranta es caracteritzen per l'aparició i major importància de nous valors relacionats amb la qualitat de vida.

“Los valores de las poblaciones occidentales han ido cambiando de un énfasis abrumador sobre el bienestar material y la seguridad física, hacia un énfasis mucho mayor en la calidad de vida. Las causas e implicaciones de este cambio son complejas, pero el principio básico puede plasmarse de un modo muy simple: la gente tiende a preocuparse más por las necesidades o amenazas inmediatas que por cosas que aparecen más lejanas o no presentan visos amenazadores. (...) Hoy en día, un porcentaje sin precedentes de la población occidental ha sido educado bajo condiciones excepcionales de seguridad económica”. (Inglehart, 1991:XXXVI)

Aquest procés de canvi és descrit com el pas d'una cultura materialista, que assigna una prioritat més alta a la satisfacció de necessitats fisiològiques (sosteniment o necessitats econòmiques i seguretat o necessitats de seguretat personal), a una cultura postmaterialista, que assigna una major prioritat a la satisfacció de necessitats socials i d'autorealització (de pertanyença i estima, intel.lectuals i estètiques).

“La tesis materialista/posmaterialista se basa en dos hipótesis clave: 1) Una hipótesis de la escasez que sugiere que las prioridades de un individuo reflejan su medio ambiente socioeconómico, de manera que uno concede un mayor valor subjetivo a aquellas cosas de las que tiene una provisión relativamente escasa. 2) Una hipótesis de socialización según la cual, en gran medida, los valores básicos que uno tiene reflejan las condiciones que prevalecieron durante los años preadultos que uno ha vivido. Unidas, estas dos hipótesis implican que, como resultado de una prosperidad sin precedentes históricos y de la ausencia de guerras que ha prevalecido en los países occidentales desde 1945, las cohortes de nacimiento más jóvenes ponen menos énfasis en

¹⁰ Inglehart, R. (1977) *The silent revolution; changing values and political styles among Western publics*, Princeton: Princeton University Press i Inglehart, R. (1991) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

la seguridad física y económica de lo que lo hacen los grupos más viejos, que han experimentado un grado mucho mayor de inseguridad económica. Por el contrario, las cohortes de nacimiento más jóvenes tienden a dar mayor prioridad a las necesidades no-materiales, como el sentido de comunidad y la calidad de vida. Los análisis de cohortes realizados desde 1970 hasta 1987 en seis países occidentales confirman la presencia de diferencias sustanciales en las prioridades sociales básicas de las jóvenes y viejas generaciones". (Inglehart, 1991:47-48)

Aquesta anàlisi d'Inglehart es un referent bàsic en el nostre estudi atès que, com assenyala aquest autor, l'aparició d'aquests nous valors socials no només suposa la traslació del centre d'atenció vers nous 'issues' polítics i l'impuls de nous moviments socials, sinó que altera els criteris a través dels quals les poblacions occidentals avaluen la seva sensació subjectiva de benestar, al mateix temps que pren força la defensa d'una major participació en tot allò que afecta la vida dels individus.

"Todos los análisis basados en datos de países occidentales muestran el mismo modelo, con desviaciones mínimas (...) Las poblaciones de la sociedad industrial avanzada tienden a polarizarse en un grupo que da máxima prioridad a las metas tradicionales de la seguridad económica y física y otro grupo que da máxima prioridad a metas no-materiales, como una sociedad menos impersonal, más participatoria, en la que las ideas, la autoexpresión y las preocupaciones estéticas tengan más peso". (Inglehart, 1991: 171)

En la taula 3 es mostra la tendència de canvi identificada per Inglehart i el pas progressiu d'una cultura material a una altra de post-material, descrita anteriorment.

Taula 3: Prioritats en els valors en sis poblacions occidentals, 1970 a 1986 (en percentatge).

País	Any	Valors materialistes	Valors postmaterialistes	Diferència percentual
Països Baixos	1970	30	17	-13
	1986	18	23	+5
Gran Bretanya	1970	36	8	-26
	1986	23	14	-9
Alemanya	1970	43	10	-33
	1986	17	21	+4
França	1970	38	11	-27
	1986	36	11	-25
Bèlgica	1970	32	14	-18
	1986	41	13	-28
Itàlia	1970	35	13	-23
	1986	37	10	-27
Mitjana ponderada* sis països	1970	37,2	10,9	-26,3
	1986	27,9	14,5	-13,4

*Mitjana ponderada segons la població de cada país.

Font: Inglehart, R. (1991) op. cit..

Altres autors també han identificat la qualitat de vida com un dels principals valors post-materials en les societats industrials avançades. Així, Ruffolo (1990)¹¹ destaca en la seva anàlisi de la transformació de les societats capitalistes, una tendència a l'expansió d'una categoria de persones que donen prioritat a valors post-materials de qualitat de vida (valors estètics, ecològics, culturals, d'autonomia, de participació) per damunt de valors considerats materials (de seguretat, d'ordre, estabilitat i creixement econòmic).

“Tuttavia, si può ragionevolmente ricavare la conclusione che per una quota consistente della popolazione esiste un orientamento decisamente antitetico rispetto alla cultura dominante dei valori materialistici e funzionali; cha tale strato non è formato solo dai giovani; che non si tratta di un fenomeno transitorio (...) Non si può tracciare una netta frontiera tra atteggiamenti in lato senso post-materialisti e comportamenti materialistici tradizionali: in realtà, i primi si intrecciano, spesso incoerentemente, con i secondi. Più che di una risposta alternativa alla crisi morale della società industriale avanzata, si

¹¹ Ruffolo, G. (1990) op. cit.

tratta di una domanda diffusa e multiforme perché il vuoto creato da quella crisi sia colmato. Questa domanda grezza, questo "disordine sistemico" è la matrice dei nuovi sviluppi che caratterizzeranno presumibilmente lo scenario del nuovo secolo". (Ruffolo, 1990:305-306).

De la mateixa manera que Self (1993)¹² en la seva anàlisi sobre la crisi de l'estat del benestar també en fa referència en un sentit molt semblant.

"Economic growth can be broadly defined as improvements to the material standard of life, although conventional economic statistics do not reflect this concept accurately (...) Despite the misleading character of wealth statistics, it is clear that the market system has been instrumental in achieving large increases in the living standards of the populations of Western nations (...) Simultaneously the indirect costs of economic growth have clearly grown (...) It can be argued that there need be no limits to economic growth since human wants are insatiable. Even if this dubious proposition were true, the satisfaction gained from more consumer goods seems to decline among the already affluent. Economic growth is not exempt from the law of diminishing returns. One example is the emergence of 'post-material' values (...) Quality of life, including a clean and a safe environment, becomes more important". (Self, 1993: 206-207)

1.3. El concepte de qualitat de vida.

Per completar el marc teòric en què cal considerar l'estudi de la qualitat de vida cal tenir present les dificultats que sorgeixen quan es planteja la definició d'aquest concepte¹³.

¹² Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Londres: Macmillan.

¹³ La majoria dels estudis sobre qualitat de vida dediquen un apartat específic a la definició del concepte i a la seva complexitat. En aquest capítol es destaquen els que es consideren més rellevants des de la nostra perspectiva d'anàlisi. Altres autors, a més dels citats, que tracten aquesta qüestió són: Allardt, E. (1993). "Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research" a Nussbaum, M. i Sen, A. (ed). *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press; Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C. (ed.) (1990). *Quality of Life. Perspectives and Policies*, London: Routledge; Culyer, A. J. (1990) "Commodities, characteristics of commodities, characteristics of people, utilities, and the quality of life" a Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C. (ed.) op. cit.; Erikson, R. (1993). "Descriptions of Inequality: The Swedish Approach to Welfare Research" a Nussbaum, M. i Sen, A. (eds) op. cit. i el capítol introductor de Nussbaum, M. i Sen, A. (eds) (1993) op. cit.

En els darrers trenta anys, el concepte de qualitat de vida ha estat utilitzat per part d'estudiosos, polítics i mitjans de comunicació de forma indistinta i indiscriminada junt amb d'altres conceptes com el de benestar i el de nivell de vida. En la majoria dels casos aquests conceptes han estat dotats d'un significat similar i no ha estat fins fa relativament poc temps, que el concepte de qualitat de vida ha pres una certa entitat en la recerca acadèmica.

Com argumenta Szalai (1980)¹⁴, el concepte de qualitat de vida no va sorgir en el context acadèmic. El seu ús es va estendre socialment en la dècada dels anys seixanta quan va començar a ser utilitzat de forma habitual en el llenguatge polític i mediàtic de les societats industrials avançades. Des del primer moment, aquest concepte va posar en qüestió el model de creixement i de desenvolupament industrial de les societats occidentals. Es parlava de qualitat de vida en contraposició al deteriorament que es detectava en les condicions de vida dels homes i dones d'aquestes societats. En aquest context, cal remarcar que el concepte de qualitat de vida va adoptar des del començament un sentit positiu i un contingut clarament polític. Ja, des del primer moment, aquest concepte va comportar una forta càrrega de valor social.

Com assenyala Zajczyk (1997)¹⁵ l'ús progressiu i estès del terme qualitat de vida des dels anys seixanta fins avui es pot explicar per la capacitat que té d'evocar i resumir la complexitat dels problemes –no només de caràcter material- que caracteritzen les societats de final de segle. En aquest sentit, tal i com s'ha exposat en l'apartat anterior, podem dir que el concepte de qualitat de vida té la capacitat d'invocar, en bona part, els valors post-materials de les societats postindustrials estudiats per Inglehart. D'altra banda, el substantiu de qualitat es contraposa al de quantitat per mostrar com la disponibilitat d'un gran

¹⁴ Szalai, A. (1980) "The meaning of Comparative Research on the Quality of Life" a Szalai, A. i Andrews, F.M. (eds) *The Quality of Life. Comparative Studies*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

¹⁵ Zajczyk, F. (1997) *Il mondo degli indicatori sociali. Una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Roma: La nuova Italia Scientifica.

volum de recursos econòmics per part d'una comunitat, no sempre és suficient per determinar el benestar de la població¹⁶ .

Cal destacar que malgrat la difusió àmplia que s'ha fet d'aquest terme, aquest no s'ha traduït en l'àmbit estrictament acadèmic en una definició conceptual precisa ni ha estat dotat d'operativitat empírica. Aquest fet podria explicar el per què tant el concepte com l'aproximació d'anàlisi no ha gaudit de plena legitimitat entre la comunitat científica. Hi ha dos factors que poden ajudar a comprendre aquesta realitat. En primer lloc, no s'ha aprofundit prou en la reconstrucció del concepte de qualitat de vida tenint en compte l'evolució i la creixent complexitat de les societats occidentals. En segon lloc, no s'ha treballat prou una aproximació teòrico-metodològica que sigui capaç de combinar estils de vida, sistemes de valors i condicions de vida dels individus¹⁷.

Troblem, doncs, com la noció de qualitat de vida és controvertida i no es disposa d'una definició comuna acceptada per les ciències socials¹⁸. No existeix, per tant, un concepte objectiu i universal de la qualitat de vida i dels elements que la conformen.

“Hoy por hoy existe indefinición sobre la calidad de vida, que se presenta como objeto de debate. La calidad de vida forma parte de una familia de conceptos que tratan de acercarnos al bienestar humano, como 'modo de vida', 'nivel de vida', 'condiciones de vida', 'satisfacción' (...) La dificultad de definición del término proviene de una serie de características inherentes al propio concepto: es un concepto elusivo y abstracto, complejo, indirectamente medible, que admite múltiples orientaciones y del que se dan, por tanto, distintas definiciones”. (Setién, 1993:55-56)

¹⁶ Nuvolati, G. (1997) “Uno specifico settore di applicazione degli indicatori sociali: la qualità della vita” a Zajczyk, F. (1997) op. cit

¹⁷ Zajczyk, F. (1997) op. cit.

¹⁸ Per acotar i explicar amb més precisió la problemàtica que hi ha a l'entorn de la definició del concepte de qualitat de vida, se seguirà la identificació de les diferents propietats que reuneix aquest concepte exposades per Setién, M. L. (1993) *Indicadores sociales de calidad de vida. Un sistema de medición aplicado al País Vasco*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Es poden identificar, en aquest sentit, les diferents característiques que reuneix aquest concepte. En primer lloc, el terme qualitat de vida és un concepte elusiu i abstracte en tant que el seu contingut no es fa fàcilment evident i requereix que sigui enunciat completament. Generalment, per intentar esclarir un concepte abstracte s'utilitzen d'altres sinònims, similars o propers, que són tant abstractes o més, la qual cosa acaba generant una major confusió. Això succeeix quan s'assimila la qualitat de vida a d'altres termes que pertanyen a la mateixa família o univers ideològic. En aquest sentit, és comú l'ús de l'expressió qualitat de vida com a sinònim de benestar i fins i tot de felicitat.

Per tant, es pot considerar que el significat del terme qualitat de vida no es manifesta fàcilment i els conceptes amb els quals es relaciona són també complexos i difícils de precisar.

En segon lloc, és un concepte complex pel seu caràcter multidimensional. És multidimensional perquè es basa en el terme 'vida', un terme que de per si és complex i que té a veure amb múltiples aspectes de l'ésser humà. Cobreix tant la satisfacció material de les necessitats com els aspectes de la vida relacionats amb el desenvolupament personal, l'autorealització i un ecosistema equilibrat.

Amb la finalitat de superar les dificultats descrites, els estudis de qualitat de vida han optat per desglossar el concepte en diferents components per tal que aquest estigui dotat de significat. Aquests poden incloure des d'un llistat de necessitats, recursos i valors individuals fins a la consideració de les preocupacions, problemes i objectius de la societat que conformen la política social. Normalment, per tal de captar en la seva globalitat el que s'entén per qualitat de vida, s'utilitza un nombre elevat d'àrees de la vida que comprenen gairebé totes les esferes de la vida individual i col·lectiva de la societat.

En darrer lloc, és un concepte indirectament mesurable. Són els diversos components que donen contingut a la qualitat de vida i la seva mesura els que aporten significat al concepte. Generalment, els instruments que s'utilitzen per mesurar aquests components són els indicadors socials en tant que permeten oferir una visió de conjunt.

“La medida de la calidad de vida adquiere así una forma piramidal en cuya base se sitúan los indicadores, y en el vértice el concepto de calidad de vida. Los escalones intermedios vienen representados por las áreas o componentes y las subáreas o dimensiones de tales componentes. En último término, los indicadores sociales son los que proporcionan contenido a la calidad de vida” (Setién, 1993:63).

Davant les dificultats descrites que es deriven del propi concepte, el treball de Megone (1990)¹⁹ ens permet abordar dues problemàtiques més que cal tenir en compte. D'una banda, el terme qualitat de vida és un concepte ambigu i, de l'altra, davant les dificultats descrites per definir què entenem per qualitat de vida, es fa necessari plantejar de forma conjunta el marc teòric a partir del qual s'estudiarà i la definició del propi concepte.

“The quality of life is a grandiose term. The ordinary man (by whom I mean myself) does not often talk in terms of the quality of his life, nor is the quality of life, more generally, a common topic of conversation. (...) Does the ordinary person have a grasp on this notion? Although it is plausible that he does not talk, nor even reflect, employing such a term, it is also plausible, that he does a grasp on it. To grasp the notion of quality of life, it is simply necessary to grasp the application of qualitative terms to one's life; and such talk of life, or of projects which constitute life, as going better or worse, is common enough. (...) The mere idea of life going better or worse may not be adequate. But if the term is rough, how is a more precise definition to be reached? One solution is that it is to be reached by means of theoretical considerations. But if the theory concerns the nature of the quality of life, where are theoretical considerations to be found except by appeal to the definition? A more general solution is that theory and definition go together; the process of reaching a definition and the process of arriving at a theory are pursued together”. (Megone, 1990:30)

¹⁹ Megone, C.B. (1990) “The Quality of Life: starting from Aristotle” a Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C. (ed.) op. cit.

Tenint en compte les dificultats inherents al concepte i l'argumentació de Megone (1990) que s'ha exposat, ens interessa ara completar el marc teòric a partir del qual es defineix el concepte de qualitat de vida que s'utilitza en aquesta recerca. En aquest sentit, l'apartat següent té com a finalitat exposar les perspectives teòriques que serviran com a referent per abordar l'estudi de la qualitat de vida.

1.4. Les aproximacions teòriques a la qualitat de vida.

Diverses disciplines teòriques, significativament l'economia i la sociologia en el camp de les ciències socials, s'han enfrontat a la definició i mesura de la qualitat de vida. Amb tot, l'interès per la qualitat de vida no ha estat un monopoli dels científics socials. La filosofia, la medicina i la psicologia també han desenvolupat una notable corpus teòric a l'entorn d'aquest objecte d'estudi²⁰.

Des de la ciència política interessa, sobretot, destacar les aportacions que han fet a l'estudi de la qualitat de vida les ciències socials. Des de la nostra perspectiva d'anàlisi es farà referència a aquelles que es consideren més rellevants per tal d'abordar l'anàlisi de la qualitat de vida en l'àmbit local.

En aquest sentit, aquest apartat s'estructurarà en quatre blocs diferenciats: en el primer s'emmarcarà el desenvolupament dels estudis sobre qualitat de vida en el si d'una recerca més àmplia, la del moviment dels indicadors socials, que es posa en marxa en la dècada dels anys seixanta. En aquest context interessa remarcar l'esforç que des d'aquesta aproximació es duu a terme per tal de cercar mesures de la qualitat de vida alternatives a les mesures econòmiques tradicionals.

²⁰ V., en aquest sentit, Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C.(ed.) (1990) op. cit.; Nussbaum, M. i Sen, A. (ed.) (1993) op. cit. i Zajczyk, F. (1997) op. cit.

En el segon s'analitzarà la teoria de les Capacitats de Sen i la teoria de les Necessitats Humanes de Doyal i Gough, ambdues perspectives inscrites en un corrent d'anàlisi crític amb l'economia del benestar clàssica, que demostren la insuficiència de l'aproximació més tradicional a la qualitat de vida i proposen un nou marc d'anàlisi, al meu entendre, més ric, que permet abarcar la complexitat del fenomen que es vol estudiar.

En el tercer bloc es presentarà l'aproximació sociològica d'Allardt a l'estudi de la qualitat de vida. En aquest cas interessa copsar com l'anàlisi quantitativa és insuficient en aquests tipus de recerca per tal de situar la nostra investigació en una perspectiva també qualitativa.

Finalment, en el quart bloc, s'exposarà la perspectiva d'anàlisi de la qualitat de vida estretament vinculada a la del desenvolupament sostenible que ha revifat en els darrers anys, com a conseqüència dels treballs impulsats per l'Agenda 21. És rellevant, en aquest enfocament, l'èmfasi que es posa en la metodologia participativa que facilita el procés de definició del concepte de qualitat de vida i la selecció d'indicadors per a la seva mesura.

1.4.1. El moviment dels indicadors socials

L'origen dels estudis sobre la qualitat de vida cal emmarcar-los en el context del naixement del moviment dels indicadors socials²¹. Aquest moviment es va desenvolupar amb força en la dècada dels anys seixanta²² quan tant en els països industrials desenvolupats com en el tercer món, es detectava com el creixement econòmic que enregistraven les economies no s'acompanyava d'una millora dels nivells relatius, fins i tot absoluts, de pobresa.

El moviment dels indicadors socials posava en qüestió un dels principals valors del capitalisme: el creixement econòmic no significava progrés social. Forçava, doncs, a repensar conceptes com els de pobresa i benestar al mateix temps que s'obria pas un nou terme, el de la qualitat de vida que, com hem vist en els apartats anteriors, quedava associat als nous valors socials emergents.

Aquesta constatació va generar en el món acadèmic el desenvolupament d'enfocaments alternatius que proposaven de mesurar el benestar des de noves perspectives. Com assenyalen Doyal i Gough (1994)²³ el moviment dels indicadors socials naixia amb la finalitat de trobar mesures directes del benestar que no estiguessin basades exclusivament, com s'havia fet tradicionalment, en indicadors econòmics²⁴.

²¹ Per a una anàlisi detallada de l'origen i desenvolupament del moviment dels indicadors socials, v. el primer capítol de Setién, M. L. (1993) op. cit. així com Horn, R.V. (1993) *Statistical indicators for the economic and social sciences*, Cambridge: Cambridge University Press i Zajczyk (1997) op.cit.

²² Més rigurosament, els precedents de la recerca sobre indicadors socials es troben en els anys vint i trenta als Estats Units. La publicació d'una sèrie d'informes de William Ogburn a l'*American Journal of Sociology* i, en especial, l'informe publicat el 1933 sobre Tendència social recent als Estats Units en resposta a un encàrrec del president H.Clark Hoover, constitueixen els primers referents de l'enquesta social moderna. Anys més tard, el 1954, les Nacions Unides van nomenar una comissió específica amb la finalitat que estudiés com millorar el coneixement del nivell de vida a partir d'una definició concreta del concepte i dels indicadors necessaris.

²³ Doyal, L. i Gough, I. (1994). *Una teoria de las necesidades humanas*, Barcelona. Icaria.

²⁴ Els indicadors socials s'han considerat tradicionalment com a sèries estadístiques relatives a aspectes que tenen a veure amb el benestar de la població (com, p.ex., la salut, l'educació, el treball o la seguretat) que són presentades periòdicament pels organismes oficials. Seguint l'argumentació de MacRae, D. (1985) *Policy Indicators. Links between Social Science and Public Debate*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press; els indicadors socials s'han definit, en termes generals, de dues formes: una més relacionada amb les polítiques públiques i els valors i, una altra, que subratlla una aproximació

Zajczyk (1997)²⁵ ha diferenciat tres etapes per les quals ha passat el moviment dels indicadors socials a Estats Units i Europa que es recullen a continuació i en les quals també es poden emmarcar els estudis sobre la qualitat de vida.

- a) Els inicis de la recerca sobre indicadors socials (anys seixanta i setanta).
- b) La crisi del moviment dels indicadors socials (finals dels anys setanta fins la meitat dels vuitanta).
- c) La revifalla de la recerca sobre indicadors socials (finals dels vuitanta fins a l'actualitat).

Si ens referim a la primera etapa, s'ha considerat que és l'any 1966 quan arrenca el moviment dels indicadors socials amb els treballs que va desenvolupar el sociòleg nord-americà Bauer²⁶ i els seus col·legues, sobre els efectes socials del programa d'exploració espacial de l'Agència Espacial dels Estats Units (NASA). És aleshores quan es planteja la necessitat de dissenyar un sistema comprensiu d'indicadors socials que servís per conèixer quins eren els resultats concrets de la intervenció pública. Això succeïa en un moment en què d'altres institucions públiques nord-americanes, com la Russell Sage Foundation o el departament de Salut del govern federal, es començaven a preocupar per la mesura del canvi social.

Al llarg de la dècada dels setanta la comunitat acadèmica i els organismes internacionals van començar a reconèixer la importància d'aquest tipus de recerca²⁷. Progressivament molts països occidentals comencen a publicar

científica per a l'anàlisi i mesura del canvi social. La perspectiva que s'adopta en aquesta recerca té a veure amb la primera aproximació i en com millorar els indicadors socials per ajudar el procés de decisió democràtica.

²⁵ Zajczyk, F. (1997) op. cit.

²⁶ Bauer, A. (1966). *Social Indicators*. Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press.

²⁷ En concret, l'any 1973, l'OCDE inicia els seus treballs identificant una llista de preocupacions socials comuns a la major part dels països membres, especificant i elaborant indicadors socials destinats a mesurar els progressos duts a terme en relació amb aquestes preocupacions socials (v. OCDE (1982) *La liste OCDE des Indicateurs Sociaux*, París: OCDE). D'altra banda, l'any 1974 les Nacions Unides crea un sistema d'estadística social i demogràfica encara avui referència obligada en el camp de la

compendis estadístics sota el títol d'Indicadors Socials, en què es recullen dades oficials²⁸.

Mentre creix l'exigència de conèixer millor la realitat social, s'intensifiquen també els informes per encàrrec de l'administració. La primera recerca significativa en aquest camp és l'estudi *Towards a Social Report* publicat l'any 1969 i redactat per l'equip presidencial de l'administració Johnson. Als Estats Units, la recerca sobre els indicadors socials continua sota la presidència de Nixon amb la publicació anual d'un informe social dut a terme per un equip de recerca creat ad hoc. Des de les instàncies governamentals es manifestava la necessitat de comptar amb criteris per valorar l'èxit o el fracàs de les polítiques públiques. D'una banda, es posava de manifest que calia tenir informació sobre els resultats de la intervenció pública i, de l'altra, que no s'havien desenvolupat els instruments capaços de proporcionar una visió general del benestar nacional que fes possible una millor valoració de les conseqüències socials dels programes públics.

Es en aquest context en què es consoliden els estats de benestar en els països industrials avançats –tal i com s'assenyalava en començar el capítol- que apareix aquest àmbit de recerca interessat en la mesura de diversos aspectes

comptabilitat social (v. NNUU (1975) *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, Department of Economic and Social Affairs. Nova York).

²⁸ En el cas espanyol, els estudis sobre indicadors socials es comencen a desenvolupar en la dècada dels setanta. Els primers treballs sorgeixen en el marc d'institucions privades com FOESSA que publica els estudis de De Miguel, Díez Nicolás i Medina (v. FOESSA (1967) *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*, Madrid: Euramérica) i Salustiano del Campo (v. Campo, S. del (1972) *Los indicadores sociales a debate*, Madrid, Euramérica). L'Instituto Nacional de Estadística (INE) treu el primer estudi sobre indicadors socials l'any 1975 (v. INE (1975) *España. Panorámica Social 1974*, Madrid: INE). Els estudis més destacats que sorgeixen posteriorment han estat: Carmona, J.A. (1977) *Los Indicadores Sociales hoy*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Pena Traperó, J.B. (1977) *Problemas de medición del bienestar y conceptos afines (Una aplicación al caso español)*, Madrid: INE; MOPU (1979) *Encuesta sobre la calidad de vida en España*, Madrid: Dirección General del Medio Ambiente; García-Durán, J. i Puig, P. (1980) *La calidad de la vida en España. Hacia un estudio de indicadores sociales*, Madrid: Moneda y Crédito; Casas, F. (1989) *Técnicas de investigación social: Los indicadores sociales y psicosociales*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias; INE (1991) *Indicadores Sociales*, Madrid; Ministerio Portavoz del Gobierno (1994) *Indicadores Sociales y Económicos de España desde 1900 hasta hoy*, Madrid: Ministerio Portavoz del Gobierno i INE (1997) *Indicadores sociales de España*, Madrid.

de la vida social que tenen a veure amb la millora o el canvi en les condicions de vida.

El moviment dels indicadors socials a Estats Units es posa en marxa a partir de les necessitats que en aquest camp detecta tant el món acadèmic com el món polític i administratiu. La qual cosa no succeix a Europa, on malgrat que la recerca sobre indicadors socials s'estén ràpidament, presenta dues característiques que la diferencien de l'experiència nord-americana²⁹.

En primer lloc, l'incentiu per explorar aquest camp de recerca no prové directament de la pressió dels governs sinó que és més aviat el resultat d'un procés de difusió acadèmica en el si d'organismes internacionals³⁰. En segon lloc, com a conseqüència d'aquest fet, la investigació es desenvolupa bàsicament en l'àmbit acadèmic o en algun institut de recerca de caràcter públic no directament vinculat a l'acció de govern. En aquest sentit, es pot considerar que l'activitat de recerca en aquest camp no té una incidència rellevant en el procés de decisió política.

El que si cal destacar és que la majoria de les recerques que es desenvolupen en el marc del moviment dels indicadors socials en aquests anys, com en els anys posteriors, qüestionen els indicadors econòmics com a mesures del

²⁹ Diversos països europeus, més concretament, a Gran Bretanya, Alemanya, França i als Països Escandinaus es comencen a desenvolupar recerques en aquesta línia de treball.

³⁰ Són rellevants, en aquest sentit, els estudis que posa en marxa l'OCDE (v. OCDE (1973) *Liste des préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l'OCDE*, París; OCDE (1974) *Éléments subjectifs du bien-être*, París; OCDE (1976) *Mesure du Bien-être Social. Progrès Accomplis dans l'Elaboration des Indicateurs Sociaux*, París; OCDE (1978) *Urban environmental indicators*, París; OCDE (1982) op. cit. i OCDE (1986) *Les conditions de vie dans les pays de l'OCDE. Recueil d'Indicateurs Sociaux*, París.) i d'altres organismes internacionals com les Nacions Unides (NNUU (1973) *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, Nova York: UN Secretariat; NNUU (1975) *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, Nova York: Department of Economic and Social Affairs); la Unesco (Unesco (1974) "Les indicateurs sociaux: problèmes de définition et de sélection" a *Rapports et Documents de Sciences Sociales*, núm. 30; Unesco (1976) *The use of Socio-economic Indicators in Development Planning*, París; Unesco (1979) "Les indicateurs du changement économique et social et leurs applications" a *Rapports et Documents de Sciences Sociales*, núm. 37; Unesco (1979*) "Indicateurs de la qualité de l'environnement et de la qualité de la vie" a *Rapports et Documents de Sciences Sociales*, núm. 38); l'Unrisd (Unrisd (1970) *Studies in the Measurement of Level of Living and Welfare*, Ginebra).

benestar. Es considera que són indicadors equívocs que presenten deficiències importants. En un dels primers estudis que es va dur a terme des d'aquesta perspectiva s'assenyalava:

“As no possibility of measuring social conditions existed, economic variables such as GNP and all its derivations were increasingly used to ‘measure’ social conditions and social progress. As development planning was introduced more and more widely these economic variables became criteria for determining the course of development. For quite a long time this state of affairs was endured, but by now it is generally recognized that traditional economic accounting variables cannot legitimately be used for measuring improvement in social conditions, nor can they be considered satisfactory as objectives for development planning”. (Drewnowski 1972:77)

Ja en aquesta etapa inicial, es van posar de manifest les dificultats que presentava aquesta recerca per avaluar el resultat de l'acció de govern. A finals dels anys setanta, el moviment dels indicadors socials va entrar en un període de crisi que va durar fins a la meitat dels anys vuitanta. Zakczyk (1997) prefereix considerar aquests anys com un període d'estancament més que no pas de crisi i, en aquest sentit, identifica una sèrie de factors que ajuden a comprendre els motius pels quals la recerca sobre indicadors socials no va prosperar durant aquesta etapa.

En primer lloc, hi ha un factor explicatiu de caràcter econòmic i polític. El context de crisi econòmica que, com hem vist, qüestionava la consolidació de l'estat del benestar va suposar, de fet, una retallada en el finançament dels organismes internacionals que lideraven aquesta recerca.

En segon lloc, hi ha, també, una raó de caràcter conceptual i teòrica. Conceptual en tant que la recerca no va ser capaç de definir amb prou precisió el concepte d'indicador social i aquest va acabar essent un instrument que abastava una gamma molt àmplia de comportaments i factors socials que pertanyien a diversos àmbits de la societat. I teòrica, en tant que les ciències

socials tampoc van ser capaces de desenvolupar una aproximació que dotés de contingut un model complex d'indicadors socials.

La manca d'un model teòric d'interpretació de la realitat feia difícil que es desenvolupés un sistema d'indicadors socials. Metodològicament van sorgir problemes atès que no hi havia –no hi ha- unanimitat en el si de les ciències socials a l'hora de definir els indicadors, els valors que porten implícits i el que mesuren. Els indicadors socials havien de donar resposta i havien de complir funcions molt complexes i diverses: conèixer el nivell de benestar de les societats, diagnosticar els problemes socials, analitzar el canvi social, dirigir el procés social i valorar els programes que les administracions posaven en marxa.

Com també indica Sen (1987)³¹ l'absència d'un marc teòric unificador explica en bona part la caiguda del moviment dels indicadors socials durant aquests anys. Al llarg de la dècada dels vuitanta, diverses aproximacions teòriques van rebutjar la possibilitat que existís un enfocament universal per a la mesura del benestar i van defensar un enfocament relativista que tingués en compte les especificitats culturals i polítiques que es donaven en cada context. Els intents per abordar des d'una perspectiva més àmplia el canvi en les condicions de vida dels països –com, per exemple, des de l'aproximació teòrica de les necessitats bàsiques- eren criticats per utilitzar mesures del benestar que incorporaven postulats arbitraris sobre la naturalesa humana i sobre el canvi social i, més específicament, es qüestionava la neutralitat d'aquesta perspectiva en tant que incorporava valors culturals d'occident i un model uniforme i lineal de desenvolupament.

³¹ Sen, A. (1987) "The standard of living" a McMurrin, S. *Tanner Lectures on Human Values*, vol. VII. Cambridge: Cambridge University Press.

“A pesar de los progresos teóricos y de las ventajas políticas, el movimiento en pro de los indicadores sociales y del desarrollo humano parece haber acabado en agua de borrajas. Políticamente, el movimiento en pro de los indicadores sociales se debilitó en la década de 1980, especialmente en el mundo de expresión anglosajona, a consecuencia del despertar del neoliberalismo. Las líneas políticas resultantes, orientadas por el Fondo Monetario Internacional, de “ajuste estructural” en el tercer mundo, prestaban muy poca atención a las necesidades básicas, al desarrollo humano y a la calidad de vida”.(Doyal i Gough, 1994:198).

A mitjans dels anys vuitanta el moviment dels indicadors socials entra en una tercera etapa que es caracteritza per una certa revifalla de la recerca. Aquest reneixement s'explica, en bona part, per l'interès renovat que diversos nivells de govern mostres pels indicadors socials. En el context de crisi de l'Estat del benestar analitzat, els decisors públics demanden millors instruments per conèixer i mesurar els resultats de la seva acció de govern i hi ha un interès cada vegada major per comptar amb instruments que permetin comparar internacionalment la millora en les condicions de vida de la gent.

Interessa ressaltar com, en aquest context, aquest nou impuls de la recerca sobre indicadors socials es pot interpretar com a resposta a la demanda creixent d'informació sobre els resultats de les polítiques socials i també com a resposta a la necessitat de trobar solucions operatives que siguin capaces de quantificar de forma eficaç el concepte de qualitat de vida. Es, doncs, en aquesta perspectiva que situem la nostra anàlisi.

1.4.2. La teoria de les Capacitats de Sen i la teoria de les Necessitats Humanes de Doyal i Gough.

La ciència econòmica ha estat una de les perspectives teòriques que ha estudiat amb profunditat la definició i la mesura del benestar de les persones³². Es poden diferenciar tres aproximacions generals des de les quals s'ha analitzat aquesta noció. La primera, l'economia normativa clàssica, que ha interpretat el benestar de les persones en termes d'utilitat. La segona, com a corrent de pensament que forma part de la tradició de l'economia del benestar, que associa nivell de vida a la noció d'opulència i, finalment, una tercera aproximació que ha associat el benestar de les persones als drets dels individus i a la idea de llibertat³³.

La primera aproximació que interpreta i mesura el benestar en termes d'utilitat té el seu origen en la tradició clàssica de la teoria econòmica normativa. Des d'aquesta perspectiva, es parteix de la noció que l'acció individual cerca la maximització del benestar individual³⁴. El que ha estat més rebutjat d'aquesta perspectiva ha estat el fet d'utilitzar el paràmetre d'utilitat per mesurar el benestar individual en termes de felicitat, desig o d'elecció entre béns materials.

La segona aproximació basada en l'opulència es remunta a Adam Smith i als principis teòrics que utilitza per exposar els seus postulats sobre la riquesa de les nacions. En aquest cas, l'opulència es considera com a la base material de

³² Als efectes de la nostra anàlisi, val la pena diferenciar entre benestar i nivell de vida atès que malgrat ser conceptes entre ells correlatius són diferents. Com argumenta Sen (v. Sen, A. (1993) "Capability and well-being" a Nussbaum, M. i Sen, A. (ed.) op. cit.), el concepte de benestar és més ampli i global ja que es tendeix a definir el nivell de vida d'una persona restringint l'anàlisi a tot allò que incideix directament en la seva qualitat de vida.

³³ La literatura en aquest camp és molt extensa. Referents bàsics per situar-se en aquestes perspectives teòriques són Arrow, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, Nova York: Wiley i Sen (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Blackwell.

³⁴ En concret, aquesta aproximació parteix del supòsit que cada subjecte econòmic maximitza la seva utilitat, el seu benestar o la seva qualitat de vida assignant racionalment els seus recursos per tal de satisfer les seves necessitats. El benestar, per tant, s'assoleix des d'aquesta perspectiva, mitjançant l'obtenció de la màxima producció i l'augment quantitatiu de béns i serveis.

la utilitat. La literatura contemporània sobre els principals indicadors econòmics tals com el producte o la renda nacional és hereva d'aquesta tradició.

Mentre que la tercera aproximació ha situat la discussió sobre el concepte de nivell de vida en una perspectiva analítica diferent: la dels drets i la llibertat. Els treballs desenvolupats per Amartya Sen³⁵ amb la finalitat de cercar la forma correcta d'avaluar el nivell de vida ('standard of living') i la seva teoria de les capacitats constitueixen el cos central d'aquesta perspectiva³⁶.

Als efectes de la nostra anàlisi, interessa destacar els aspectes teòrics més rellevants que introdueix Sen en la definició i mesura del nivell de vida en tant que ajuda a completar el marc teòric de la nostra recerca i posa les bases per al desenvolupament d'una aproximació a la qualitat de vida des de la teoria de les necessitats humanes, enfocament que també s'analitzarà més endavant.

En aquest sentit, la contribució de Sen al debat sobre la definició i mesura del nivell de vida és, com s'ha dit, especialment rellevant. Parteix d'una crítica profunda a l'economia normativa i a la noció d'utilitat, per considerar que és una perspectiva massa feble que deixa de banda aspectes centrals sense els quals es fa difícil explicar el concepte i la mesura del benestar de les persones.

Sen considera que el benestar de l'individu és una funció de tot allò que pot fer. Parteix del concepte de llibertat en el sentit positiu (ser lliure de fer o de ser) més que no pas del sentit negatiu (inexistència d'interferències o obstacles per

³⁵ Sen formula una alternativa sòlida a l'enfocament contractualista d'autors com p.ex. Rawls (v. Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Clarendon Press: Oxford) superant la visió utilitarista i introduint la perspectiva dels drets i les capacitats individuals definits de forma objectiva. Aquesta perspectiva no és del tot nova, autors clàssics com Smith, Marx o Stuart Mill van abordar també la relació entre llibertat i benestar.

³⁶ V., en aquest sentit Sen, A. (1976) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, núm. 44.; Sen, A. (1978). "Ethical Measurement of Inequality: Some Difficulties" a Krelle, W. I Shorrocks, A.F. (ed.). *Personal Income Distribution*, North-Holland. Amsterdam; Sen, A. (1979) "Issues in the Measurement of Poverty", *Scandinavian Journal of Economics*, núm. 81. Sen, A. (1980) "Equality of what?" in McMurrin, S. (ed.) *The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press; Sen, A. (1982) op. cit.; Sen, A. (1987) op. cit.; Sen, A. (1991) "The nature of Inequality" a Arrow, K.J. (ed.) *Issues in Contemporary Economics: Markets and Welfare*, Londres: Macmillan.

fer)³⁷. Aquesta llibertat de fer es reflexa en el conjunt de capacitats de la persona. Unes capacitats que depenen d'una àmplia varietat de factors que inclouen tant les característiques personals com les condicions socials.

En la seva teoria de les capacitats no és determinant la quantitat de béns materials a disposició dels individus o la satisfacció d'utilitats que se'n deriven del seu ús –com determina la teoria econòmica clàssica- sinó les condicions sanitàries, educatives i culturals en què viuen aquests individus i que contribueixen a conformar les seves capacitats³⁸.

Per capacitat (capability) Sen entèn:

“The alternative combinations of things a person is able to do or be –the various ‘functionings’ he or she can achieve (...) Functionings represent parts of the state of a person –in particular the various things that he or she manages to do or to be in leading a life. The capability of a person reflects the alternative combinations of functionings the person can achieve, and from which he or she can choose one collection. The approach is based on a view of living as a combination of various ‘doings and beings’, with quality of life to be assessed in terms of the capability to achieve valuable functionings”. (Sen, 1993:30-31)

Les activitats (functionings) són percebudes com centrals a la naturalesa del benestar, fins i tot quan les fonts del benestar poden ser externes a la persona.

³⁷ En el sentit teòric que Isaiah Berlin atribueix a aquesta distinció (v. Berlin, I. (1988) *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid: Alianza Editorial).

³⁸ Es il·lustratiu, en aquest sentit, l'exemple concret que posa l'autor per esclarir l'enfocament de les capacitats i que em permeto de reproduir. Si es pensa en un objecte com una bicicleta s'observa com aquest bé té moltes característiques, una de les quals és el transport. Però una bicicleta també dona a la persona la capacitat de moure's de determinada forma. Aquesta capacitat també pot donar a la persona una utilitat o felicitat si el que vol es moure's o el que vol és gaudir anant en bicicleta. Per tant, es pot dibuixar una seqüència que va del bé material en concret (la bicicleta) a les característiques (el transport) a la capacitat de funcionar (l'habilitat de moure's) fins a la utilitat (el gaudir en moure's). Sen argumenta que és la tercera categoria –la capacitat de funcionar- la que està més a prop de la noció de nivell de vida. La propietat de la bicicleta o la seva disponibilitat no ens diu què pot fer la persona. Tenir la bicicleta proveeix la base per una contribució al nivell de vida, però no és en si mateixa una part constituent d'aquest nivell. Per altra costat, mentre que la utilitat reflecteix l'ús de la bicicleta no es concentra en l'ús en si mateix, sinó en la reacció mental a aquest ús. Per tant, la comparació del nivell de vida no és una comparació d'utilitats. V. Sen, A. (1983) “Poor, relatively speaking” a *Oxford Economic Papers*, núm. 35

Les més rellevants per al benestar poden ser elementals, com ara escapar de la morbiditat i la mortalitat infantil, estar ben alimentat o tenir mobilitat, fins a d'altres més complexes com podrien ser el ser feliç, el ser respectat o el participar en la vida de la comunitat.

En posar l'èmfasi en les capacitats de les persones com a indicador bàsic del nivell de vida, Sen posa l'èmfasi en la llibertat d'escollir. Considera que no n'hi ha prou en tenir satisfetes unes determinades necessitats sinó que el que és fonamental és el ventall d'opcions que hi ha a l'abast de l'individu.

“So the constituent part of the standard of living is not the good, nor its characteristics, but the ability to do various things by using that good or those characteristics and it is that ability rather than the mental reaction to that ability in the form of happiness that, in this view, reflects the standard of living”.
(Sen, 1983:318)

Com s'ha assenyalat, la idea de llibertat positiva esdevé central en la seva aproximació a la qualitat de vida. Aquesta funció de llibertat de poder elegir no es considera independent d'altres funcions bàsiques (salut, educació, seguretat, autoestima i desalienació). Per tant, el que relaciona les capacitats de l'individu amb l'estructura socioeconòmica són els drets, que són els que permeten adquirir capacitats. Des d'aquesta perspectiva, Sen atribueix a l'estat i a l'acció col·lectiva una part fonamental de la responsabilitat de desenvolupar les capacitats dels individus.

Aquest enfocament de les capacitats és rellevant per a la nostra recerca en tant que permet superar el concepte i la mesura del benestar individual i ofereix una perspectiva des de la qual estudiar la qualitat de vida que respon més profundament a la complexitat del fenomen que es pretèn analitzar en aquesta recerca.

Amb tot, aquesta aproximació presenta problemes, reconeguts pel propi Sen, a l'hora de ser aplicada empíricament. El principal problema radica en com es

poden quantificar o mesurar les capacitats. Per superar aquestes dificultats i com a forma de definir i mesurar la qualitat de vida, Sen proposa d'identificar un subconjunt de capacitats importants que constituïrien les necessitats bàsiques, per sota de les quals es consideraria que els individus estan en una situació de privació absoluta.

Interessa destacar com a partir d'aquesta aproximació teòrica pren forma un concepte de qualitat de vida no només basat en la possessió de determinats béns o en un determinat nivell de satisfacció assolit per l'individu, sinó en la possibilitat de l'individu de desenvolupar una sèrie d'activitats en sintonia amb els valors amb els que creu i respectant els drets dels altres. El component material perd la centralitat que tenia atribuïda en la determinació del benestar i aquest passa a ser més una recerca individual de les condicions de felicitat.

Aquesta orientació empírica i la possibilitat, per tant, de definir i mesurar la qualitat de vida en base a la satisfacció de necessitats, ha quedat recollida en la teoria de les necessitats humanes bàsiques desenvolupada per Doyal i Gough (1994)³⁹.

S'exposen a continuació els principis d'aquest enfocament teòric en tant que contribueix a configurar el marc teòric de referència d'aquesta recerca. Com es veurà a continuació, la identificació i la classificació de les necessitats bàsiques esdevé un punt de partida privilegiat per a l'estudi de la qualitat de vida.

La teoria de les necessitats humanes bàsiques es desenvolupa a finals dels anys vuitanta per Doyal i Gough en el context de crisi de l'estat del benestar i sorgeix per tal de donar resposta a dues preguntes plantejades a escala global. Els nivells de benestar humà en el món estan augmentant o disminuint? S'estan distanciant o s'estan apropant els nivells de desigualtat en la satisfacció de necessitats entre nacions i grups de persones?

Per tal de donar resposta a aquestes preguntes es parteix d'una nova aproximació al benestar que, influïda per diverses perspectives teòriques⁴⁰, té com a punt de partida cercar un concepte coherent de necessitats humanes objectives que pugui servir per a diferenciar els resultats que es deriven de l'acció dels diversos sistemes estatals de provisió de benestar⁴¹.

Aquesta aproximació teòrica assumeix que existeixen necessitats humanes objectives⁴² i proposa diferenciar entre: a) les necessitats bàsiques de les no bàsiques i b) les necessitats de les aspiracions o desitjos.

“La supervivencia física y la autonomía personal son condiciones previas de toda acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más elementales: aquellas que han de ser satisfechas en cierta medida antes de que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo que crean valioso”. (Doyal i Gough, 1994: 83)

Les necessitats bàsiques, la supervivència/salut física i l'autonomia⁴³, són enteses com a condicions prèvies per evitar perjudicis greus, a partir de les quals els individus o les col·lectivitats poden actuar per mantenir o millorar la

³⁹ Doyal, L. i Gough, I. (1994) op. cit.

⁴⁰ Entre d'altres, pels treballs de Plant, R., Lesser, H. i Taylor-Gooby, P. (1980) *Political Philosophy and Social Welfare*, Londres: Routledge; Gewirth, A. (1978) *Reason and Morality*, Chicago: University of Chicago Press; Gewirth, A. (1982) *Human Rights*, Chicago: University of Chicago Press; Wiggins, D. (1985) “Claims of need” a Honderich, T. (ed) *Morality and Objectivity*, Londres: Routledge i, com ja s'ha comentat, pels estudis citats d'Amartya Sen.

⁴¹ En la línia de l'aproximació de Sen, rebutja la perspectiva d'anàlisi clàssica de l'economia del benestar basada en el concepte d'utilitat en tant que aquest no permet introduir una base objectiva de comparació del benestar de les persones i es manifesta també com una aproximació crítica amb la tradició marxista clàssica en tant que considera que aquesta parteix d'una visió relativista a l'hora d'abordar la satisfacció de necessitats bàsiques i no accepta l'existència de necessitats humanes que són les mateixes per a tothom.

⁴² El concepte de necessitat que s'articula no s'utilitza en el sentit elaborat per Maslow (v. Maslow, A. (1954) *Motivation and Personality*, Londres: Harper & Row) per dos motius, en primer lloc es considera que la seqüència temporal que aquest exposa és falsa. A la pràctica les categories de necessitats estan barrejades o en conflicte i, en segon lloc, es defensa la separació entre necessitats com a objectius universalitzables de les motivacions o impulsos.

⁴³ Més específicament, és la salut física abans que la pura supervivència la que constitueix una necessitat humana bàsica, la satisfacció de la qual és prioritària. I aquesta necessitat va de la mà de l'autonomia entesa com la capacitat dels individus de formular objectius i estratègies que s'adequin als seus interessos. L'autonomia individual depèn de tres variables: 1) el grau de comprensió que una persona té de sí mateixa, de la seva cultura i del que s'espera d'ella com a individu que en forma part; 2) la capacitat

seva situació. Aquestes condicions s'han de satisfer per tal que els éssers humans siguin capaços d'assumir la seva condició de persones. S'assenyalen, en aquest sentit, com a condicions necessàries per tal que això succeixi que, en primer lloc, els individus tinguin un coneixement exacte del mitjà social i físic que tracten de millorar i, en segon lloc, que en aquest mitjà estiguin presents les oportunitats objectives per tal que es donin aquests canvis.

Per tant, la satisfacció de les necessitats individuals no pot ser independent d'una sèrie de premisses socials necessàries que han complir les col·lectivitats. La salut i l'autonomia individual, per tant, s'han d'assolir sempre en un context institucional.

Aquesta aproximació, basant-se en els treballs d'Habermas (1970)⁴⁴ i Rawls (1971)⁴⁵, desenvolupa un cos teòric important pel que fa a com decidir quina política desenvolupar per tal d'optimitzar la satisfacció de necessitats.

D'una banda, recull la proposta d'Habermas d'un debat democràtic i participatiu capaç de millorar els coneixements teòrics i pràctics sobre les polítiques, que es basi en el consens de tots els actors i al qual se li atorgui la mateixa importància que a la disponibilitat d'informació tècnica i a l'experiència metodològica. De l'altra, fa una lectura de la teoria de la justícia de Rawls recollint el principi de justícia basat en tres components: 1) el dret a la satisfacció de les necessitats bàsiques que inclogui la protecció de les llibertats civils tenint en compte com influeixen en l'optimització de l'autonomia; 2) la justificació moral de qualsevol desigualtat que sigui necessària per tal que la satisfacció sigui òptima i 3) l'existència de limitacions legals a l'aparició de desigualtats socials.

psicològica que té per formular opcions per si mateix i 3) les oportunitats objectives que el permetin d'actuar en conseqüència.

⁴⁴ Habermas, J. (1970) *Towards a Rational Society*, Boston: Boston Press.

⁴⁵ Rawls, J. (1971) op. cit.

“El único modo de integrar la libertad positiva con la negativa, de asegurar que en principio se garantice la participación efectiva en el proceso económico y político, será por medio de la satisfacción óptima de las necesidades básicas (...) Las libertades individuales enmarcadas en el liberalismo clásico se demuestran compatibles y, si se toman en serio, supeditadas a la creación y funcionamiento satisfactorio de ciertas instituciones del estado de bienestar inspiradas por el socialismo”. (Doyal i Gough, 1994: 177)

Basant-se en les referències teòriques que s'han apuntat, Doyal i Gough fan un pas més enllà en la seva aproximació per tal de fer operativa la seva teoria. En aquest sentit, definides com a universals les necessitats individuals bàsiques de salut física i d'autonomia, desenvolupen el concepte de “satisfactor”, que sovint té un caràcter relatiu, atès que els satisfactors són les activitats i relacions que satisfan les necessitats bàsiques.

Els autors prenen el concepte i la mesura de benestar de Sen per tal d'identificar les característiques dels satisfactors universals que es puguin aplicar a totes les cultures i consideren que, en aquest cas, el que hi ha són necessitats intermitges, que contribueixen de forma positiva i universal a la salut física i l'autonomia dels individus. En aquest sentit, es reproduïx en la taula 4 el llistat de les necessitats intermitges proposades.

Taula 4: Necessitats intermitges.

Aliments nutritius i aigua neta
Allotjament adequat
Ambient laboral sense riscos
Mitjà físic sense riscos
Atenció sanitària apropiada
Seguretat de la infància
Relacions primàries significatives
Seguretat física
Seguretat econòmica
Ensenyament adequat
Seguretat en el control de naixements, en l'embaràs i el part

Font: Doyal i Gough (1994:202-203)

Una vegada s'han definit aquestes necessitats intermitges la teoria entra en el terreny de com s'han de mesurar. La proposta parteix de la noció de 'minimum optimorum' elaborada per Rawls.

“La tarea crítica al elaborar índices de satisfacción de necesidades consiste en averiguar la proporción mínima de satisfacción intermedia de necesidades que requiere el logro del nivel óptimo de satisfacción de necesidades básicas medidas en términos de salud física y autonomía del individuo”. (Doyal i Gough: 1994:208)

Els autors proposen l'ús d'indicadors socials vàlids i fiables per tal d'avaluar el grau d'eficiència en la satisfacció de les dues necessitats bàsiques de salut física i autonomia i de les necessitats intermitges que s'han identificat. En concret, es proposa un conjunt d'indicadors socials quantitativs que mostrin les condicions en què es troben els diferents grups de població i proposen, també, l'ús de recerca qualitativa per definir i perfeccionar els indicadors de necessitats bàsiques.

“Para elaborar una tabla tanto de necesidades básicas como intermedias lo ideal son indicadores sociales que resulten válidos, equitativos, cuantitativos y acumulativos, pero que queden abiertos a la revisión. Estos indicadores han de ser susceptibles de desglose entre grupos. De esta forma podrán elaborarse perfiles de satisfacción de necesidades de países, grupos culturales y otros colectivos”. (Doyal i Gough, 1994:216)

En la taula següent es mostren els indicadors de satisfacció de necessitats bàsiques que proposa aquesta aproximació teòrica.

Taula 5: Indicadors de satisfacció de necessitats bàsiques.

Característiques universals de satisfacció	Indicadors socials
Aigua i menjar (consum nutritiu adequat)	<p>α Consum calòric per sota de les exigències de la FAO i WHO.</p> <p>β Consum d'altres nutrients per sota dels mínims.</p> <p>α% dels que no tenen accés a l'aigua potable.</p> <p>α% dels que pateixen malalties amb deficiències i malnutrició *</p> <p>α% de bebès amb pes baix en néixer *</p> <p>β% d'obesos.</p>
Habitatge (protecció adequada; serveis bàsics adequats i espai adequat per persona)	<p>β% de persones sense sostre.</p> <p>β% que viuen en habitatge que no protegeixen del clima.</p> <p>α sense serveis sanitaris adequats.</p> <p>β% de persones que viuen per sobre de la mitjana per habitació.</p>
Treball (entorn laboral segur)	<p>β Incidència de riscos específics.</p> <p>χ Incidència de treballs que perjudiquen l'autonomia emocional/cognitiva.</p> <p>α Lesions/morts produïdes per accidents laborals *</p> <p>α Malalties/morts produïdes per malalties laborals *</p>
Entorn físic (entorn segur)	<p>β% que experimenta concentracions d'agents contaminants per sobre de nivells especificats: aire, aigua, sol, radiació, soroll.</p>
Sanitat (provisió d'atenció adequada; accés a l'atenció adequada)	<p>α Metges/infermeres/llits d'hospital per hab. per sota de nivells especificats.</p> <p>α% sense accés a serveis de salut comunitaris.</p> <p>α% que no està completament immunitzat contra enfermetats específiques.</p>
Necessitats de la infància (seguretat en la infància; desenvolupament infantil)	<p>χ% de nens abandonats i víctimes d'abusos.</p> <p>χ% de nens que pateixen manca d'estímul, respostes positives, responsabilitat.</p>

Grups de suport (presència d'altres grups significatius; grups de suport primaris)	χ % sense una relació propera i de confiança. β % amb contactes socials escassos o sense contactes. χ % dels que no tenen a qui recórrer en cas de necessitat. *
Seguretat econòmica	α % que pateix pobresa absoluta. χ % que pateix pobresa relativa (participació estàndard). β % que té poca protecció en cas de contingències específiques.
Seguretat física (ciutadania segura; Estat que doni seguretat)	α Taxes d'homicidis. β Taxes de víctimes de crims violents. β Víctimes de violència estatal. α Víctimes de guerra.
Educació (accés a capacitació educativa; accés a coneixements interculturals)	α Manca d'educació primària i secundària. α Anys d'estudis formals per sobre d'un nivell. β Manca de qualificacions específiques. χ Manca d'educació universitària.
Control dels neixements i la criança	χ % sense accés a avortaments i mètodes de contracepció segurs. χ Taxa de mortalitat materna *

Notes:

- α Dades disponibles a escala universal o quasi universal.
- β Dades disponibles només per a alguns països, amb la finalitat de posar-los a la pràctica.
- χ Suggestiments d'indicadors.
- * Indicador de salut o autonomia relacionat amb una característica de satisfactor universal.

Font: Doyal i Gough (1994:275-276)

Una vegada s'han escollit els indicadors per mesurar la satisfacció de necessitats bàsiques, un pas més enllà és identificar un altre conjunt d'indicadors que sigui capaç de mostrar les condicions socials prèvies per a l'optimització de la satisfacció d'aquestes necessitats i d'orientar la direcció vers el desenvolupament i el progrés humà⁴⁶.

⁴⁶ Un precedent d'aquesta aproximació es troba a Drewnowski, J. (1972) "Social Indicators and Welfare Measurement: remarks on methodology" a Baster, N. (ed.) *Measuring Development. The Role and Adequacy of Development Indicators*, Londres: Frank Cass. "The possibility of measuring this aspect of social conditions has a practical significance for assessing the progress of development and for setting development planning targets. This results from the prevailing conviction that the main task of

Aquesta aproximació diferencia tres aspectes que conformen les condicions socials prèvies. El primer té a veure amb les condicions procedimentals per a l'exercici de la llibertat negativa (drets polítics i civils⁴⁷ i participació política); el segon estableix les condicions materials prèvies per a la llibertat positiva (model de producció material i indicadors de comportament del sistema) i el tercer se centra en la sostenibilitat econòmica i els drets de les futures generacions.

Finalment, en la taula següent es recullen els indicadors socials que es proposen per mesurar les condicions socials prèvies.

development is to provide for the satisfaction of human needs, that is, to increase the welfare of the people" (Drewnowski, 1972:79).

⁴⁷ La referència bàsica es la Declaració dels Drets Humans de les Nacions Unides (1948) i les declaracions signades posteriorment i ratificades en convenis internacionals. Els drets civils i polítics més concrets inclouen:

- La garantia a igual llibertat, com la llibertat de pensament i el dret d'associació.
- La protecció contra l'Estat, com la llibertat contra la tortura, la detenció indefinida sense judici i la religió obligatòria.
- Drets legals a un procés just i a la consideració d'innocència.
- Drets personals, com el dret a relacions entre races i relacions homosexuals entre adults.
- Dret a la participació política, que inclou el dret a la formació de sindicats, a l'oposició política pacífica i a les eleccions multipartidistes mitjançant el vot secret i universal.
- Iguals drets per a dones i minories ètniques en cadascuna de les categories indicades.

Taula 6: Indicadors de les condicions socials prèvies per optimitzar les necessitats bàsiques.

Condicions socials prèvies	Possibles indicadors socials
Respecte als drets civils i polítics Participació política	α Index de respecte dels drets reconeguts per les Nacions Unides. α Index de democràcia representativa. β Nivells de participació electoral. χ Indexs d'influència ciutadana en el sistema polític.
Bases materials per als drets a la satisfacció de necessitats	χ Valor de la producció d'articles bàsics per càpita. β Renda real dels grups més pobres (com a proporció del que aconsegueixen els millors països en cada etapa de desenvolupament).
Sostenibilitat econòmica i drets de les futures generacions	χ Index de satisfacció de necessitats. α Consum d'energia no renovable per càpita. β Emissions de gasos amb efecte hivernacle per càpita. α Taxa de fertilitat total.

Notes:

- α Dades disponibles a escala universal o quasi universal.
- β Dades disponibles només per a alguns països, amb la finalitat de posar-los a la pràctica.
- χ Suggestiments d'indicadors.

Font: Doyal i Gough (1994:302-303)

1.4.3. L'enfocament quantitatiu i qualitatiu d'Allardt.

La sociologia ha estat una altra de les disciplines teòriques que ha estudiat en profunditat la qualitat de vida⁴⁸. L'interès manifestat per aquesta aproximació s'ha desenvolupat en diverses línies de recerca que es poden classificar en tres grans grups⁴⁹.

En primer lloc, destaca l'estudi dels 'estils de vida'. Aquesta línia d'investigació s'orienta vers la identificació i el coneixement dels elements de la vida quotidiana que adquireixen sentit per als individus. Des d'aquesta aproximació els estils de vida són fruit de les eleccions voluntàries que prenen les persones en el si d'unes condicions econòmiques, polítiques i socials determinades.

En segon lloc, una altra corrent sociològica s'ha especialitzat en el desenvolupament de la recerca en 'tipus de vida'. A diferència de l'aproximació anterior, aquesta considera que els patrons de vida estan fortament condicionats per factors objectius, històrics, culturals, econòmics o socials. L'interès és conèixer com els individus s'enfronten activament als seus problemes i es parteix del pressupòsit que les accions de les persones són fruit d'eleccions racionals que es prenen tenint en compte les circumstàncies en les quals es viu.

⁴⁸Hi ha nombrosos estudis elaborats des de la perspectiva sociològica. Una aproximació més concreta a la definició i mesura de la qualitat de vida es troba, entre d'altres, a Allardt, E. (1973) *About Dimensions of Welfare: An exploratory Analysis of a Comparative Scandinavian Survey*, Helsinki: University of Helsinki; Johansson, S. (1973) "The Level of Living Survey: a Presentation" *Acta Sociologica*, vol.16, núm. 3.; Campbell, A., Converse, Ph.E. i Rodgers, W.L. (1976) *The Quality of American Life. Perceptions, Evaluations and Satisfaction*, Nova York: Russell Sage Foundation; Michalos, A.C. (1980) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol I. Foundations, Population and Health)*, Dordrecht: D. Reidel.
---- (1980*) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol II. Crime, Justice and Politics)*, Dordrecht: D. Reidel.
---- (1981) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol III. Science, Education and Recreation)*, Dordrecht: D. Reidel.
---- (1981*) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol IV. Environment, Transportation and Housing)*, Dordrecht: D. Reidel.
----(1982) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol V. Economics, Religion and Morality)*, Dordrecht: D. Reidel.
Zapf, W. (1980) "The SPES Social Indicators System in Comparative Perspective" a Szalai, A. i Andrews, F.M. (ed.) op. cit..

En tercer i darrer lloc, destaca la recerca en qualitat de vida. Aquesta aproximació es mou en el context de la sociologia aplicada i s'emmarca dins de la preocupació d'aquesta disciplina per l'estudi del benestar social i la mesura dels fenòmens socials.

Es a partir de mitjans dels anys setanta, com hem vist en descriure l'evolució del moviment dels indicadors socials, quan es comencen a estendre els estudis sobre qualitat de vida des de la perspectiva sociològica. Hi ha autors que fins i tot sostenen que hi ha una delimitació cada vegada més clara entre la recerca en indicadors socials (més orientada a conèixer el canvi social) i la recerca en qualitat de vida (més orientada a conèixer el resultat de les polítiques i els programes socials)⁵⁰.

La recerca en qualitat de vida té com a objectiu principal mesurar el canvi de la societat anant més enllà de l'anàlisi econòmica, per a la qual cosa té en compte els diversos elements socials, polítics, psicològics i culturals. Tracta de mostrar els diferents components de la vida i cerca una forma de mesurar-los –a través d'indicadors socials- per tal d'avaluar si milloren o empitjoren en un període de temps determinat.

Tot i compartir un objectiu comú, els estudis de qualitat de vida també s'han desenvolupat des de diverses orientacions teòriques que s'han diferenciat,

⁴⁹ Se segueix en aquest apartat la classificació de Setién, M. L. (1993) op. cit.

⁵⁰ Solomon (v. Solomon et al (1980) "Unesco's policy-relevant Quality of Life research program" a Szalai, A. i Andrews, F.M. (ed.) op. cit.) estableix diferències entre els dos camps de recerca, reconeixent la importància que el moviment dels indicadors socials té en la recerca sobre qualitat de vida. Aquestes diferències es poden concretar en: a) el tipus d'indicadors que s'utilitzen: mentre que la recerca en indicadors socials utilitza quasi exclusivament indicadors objectius, els estudis de qualitat de vida utilitzen tant indicadors objectius com subjectius; b) la recerca en qualitat de vida té un interès preferent en estudiar les àrees de la vida de forma integrada i no separada; c) la recerca en indicadors socials considera que el marc general de valors d'una societat està donat i és més o menys evident, mentre que la qualitat de vida parteix de la pluralitat i la relativitat del marc general de valors, i d) la recerca en indicadors socials està més orientada a conèixer el present mentre que la recerca en qualitat de vida hauria d'orientar-se a conèixer millor el passat, el present i el futur.

sobretot, en la formulació i interpretació dels indicadors socials, els mètodes de treball utilitzats i, fins i tot, en l'ús d'aquests indicadors⁵¹.

L'aspecte que interessa remarcar als efectes de la nostra recerca és com, més recentment, davant la major importància que pren l'individu i les seves necessitats concretes en termes de qualitat de vida, la recerca sociològica s'ha anat orientant no només a descriure els seus aspectes objectius (materials o no) sinó també aquells de naturalesa més subjectiva.

“Desde la sociología, la calidad de vida se concibe como fenómeno que sobrepasa el ámbito material y económico, abarcando un amplio abanico de necesidades, valores o recursos. Existe consenso básico en varios puntos:

- La calidad de vida se desglosa en distintos componentes, no es un conjunto único y global.
- Su medida debe abordarse a través de las manifestaciones de estos componentes.
- Los componentes comprenden todos los ámbitos de la vida social, individual o institucional, y no sólo el económico.
- La orientación fundamental debe centrarse en los resultados (output), aunque el conocimiento de los medios (input) a veces se utiliza como instrumento que ayuda a las explicaciones”. (Setién, 1993:67)

A partir dels treballs d'Allardt (1981)⁵² es formulen diversos models per analitzar la divisió entre els aspectes materials de la qualitat de vida d'aquells que no ho són i sobre els aspectes objectius i subjectius del benestar.

⁵¹ Alguns autors consideren que la qualitat de vida només es pot conèixer a partir de les percepcions subjectives dels individus i, per tant, les opinions, les actituds, les creences i els valors constitueixen el centre d'interès. (V., en aquest sentit, Andrews, F.M. i Withey, S.B. (1976) *Social Indicators of Well-Being. Americans' Perceptions of Life Quality*, Nova York: Plenum Press; Campbell, A. Converse, E. i Rodgers, W. (1976) op. cit. o Abrams, M. (1976) *A Review of Subjective Social Indicator Work, 1971-1975*. Londres: Social Science Research Council). Altres autors consideren que la qualitat de vida és un fenomen que es pot conèixer a través de les condicions externes i situacions de la vida. En aquest cas, l'observació se centra més en els fets objectius i en els comportaments (v., Allardt, E. (1973) op. cit. i Johansson, S. (1973) op. cit.) Mentre que d'altres prefereixen tenir en compte totes dues aproximacions (subjectiva i objectiva) i la qualitat de vida ve definida en termes de necessitats, preferències i recursos. (v. Erikson, R. i Uusitalo, H. (1986) “The Scandinavian Approach to Welfare Research” a *International Journal of Sociology*, Vol. 16 núm. 3-4).

⁵² Allardt, E. (1981) “Experiences from the Comparative Scandinavian Study, with a Bibliography of the Project” a *European Journal of Political Research*, núm 9, p.101-11.

Segons l'investigador escandinau la qualitat de vida té a veure amb la satisfacció de les necessitats de naturalesa no material, de relacions socials, mentre que els aspectes materials tenen a veure en la determinació d'un determinat nivell de vida d'una població. Des del punt de vista de la percepció i valoració subjectiva dels individus sobre les seves condicions, el nivell de vida es pot mesurar en termes de satisfacció de necessitats, mentre que la qualitat de vida es pot mesurar en termes de felicitat. Aquesta aproximació no ha estat compartida per d'altres autors⁵³ pels quals la recerca sobre la qualitat de vida s'ha d'orientar més a una anàlisi integrada de tots els components que la conformen, ja siguin materials o no, objectius i subjectius.

Taula 7: Els aspectes del benestar segons Allardt (1981)

<p>Nivell de vida</p> <p>Recursos materials o impersonals (having)</p>	<p>Satisfacció</p> <p>Sentiment subjectiu pel que fa a les condicions materials de vida</p>
<p>Qualitat de vida</p> <p>Relació de la persona amb:</p> <p>→ Altres (loving)</p> <p>→ La societat (being)</p> <p>→ La naturalesa</p>	<p>Felicitat</p> <p>Sentiment subjectiu pel que fa a les condicions no materials de vida</p>

Font: Allardt (1981) op. cit.

La distinció entre els aspectes objectius i subjectius que caracteritzen la qualitat de vida també ha estat treballada en profunditat, entre d'altres autors, per Zapf (1987)⁵⁴ qui ha descrit quatre possibles dimensions des de les quals estudiar la qualitat de vida i que sorgeixen en considerar el benestar objectiu i subjectiu de les persones.

⁵³ Szalai, A. i Andrews, F.M. (ed.) (1980) op. cit.

⁵⁴ Zapf, W. (1987) "German Social Report. Living Conditions and Subjective Well-being. 1978-1984" a *Social Indicators Research*, vol. 19 núm. 1, p. 5-171.

Taula 8: Condicions objectives i percepció subjectiva de la qualitat de vida.

Condicions objectives	Condicions subjectives	
	Bones	Dolentes
Bones	Well-being	Dissonància
Dolentes	Adaptació	Privació

Font: Zapf (1987) op. cit.

Tenint en compte com pot ser definit l'objecte d'estudi i les diverses aproximacions teòriques que existeixen en la pròpia disciplina, la recerca sociològica sobre la qualitat de vida es pot dividir, a grans trets, en dues grans línies de treball amb metodologies pròpies⁵⁵:

La primera es caracteritza per tenir com a principal finalitat estimar les condicions objectives de vida (materials o no) en les que viu una comunitat en un context determinat. En aquest cas, la recerca es basa, generalment, en la recollida i elaboració de dades institucionals seleccionades a nivell agregat, que es treballen sobre una base territorial concreta (país, regió, província, municipi).

Per a l'anàlisi d'aquesta informació s'utilitzen indicadors socials objectius o índexs sintètics de qualitat de vida que han de permetre la comparació entre diverses unitats d'anàlisi en temps i espai diferent⁵⁶.

La segona, no tracta només de valorar únicament les característiques objectives i de context socio-econòmic en què viu la comunitat sinó de conèixer el comportament, les actituds i les valoracions que expressen els seus

⁵⁵ Se segueix en aquest apartat l'exposició de Nuvolati, G. (1997) op. cit. qui destaca que, a més de la complexitat de les aproximacions teòriques i dels diversos models d'anàlisi sobre com abordar l'estudi de la qualitat de vida, els investigadors no sempre han comptat amb una disponibilitat adequada de les dades de base. Aquest fet s'ha traduït en l'existència d'un *gap* important entre la formulació teòrica i la verificació empírica d'aquests estudis. Això no obstant, Nuvolati considera que en els darrers anys ha augmentat no només la quantitat sinó la qualitat de la recerca sociològica sobre la qualitat de vida.

ciutadans pel que fa a un conjunt de problemes que tenen a veure amb el benestar individual i col·lectiu.

En aquest cas, la recerca es basa en dades d'enquesta obtingudes a partir d'una mostra representativa de la població que resideix en l'àrea geogràfica o la comunitat objecte d'estudi. Els resultats de l'enquesta s'utilitzen per construir indicadors socials de tipus subjectiu que han de permetre la comparació entre diferents grups de població⁵⁷.

En tots dos casos, però, es pot considerar que el punt de partida d'aquests mètodes d'anàlisi és similar en tant que del que tracten és d'identificar l'àrea temàtica en la qual descomposar el concepte de qualitat de vida i proposar una llista d'indicadors socials que en permetin la seva mesura. Generalment, aquests estudis recorren a un model teòric ja existent. En d'altres casos, es formula ex novo una aproximació teòrica per tal de comparar els resultats que s'obtinguin en aplicar la nova metodologia amb els indicadors que ja existien prèviament.

Més recentment, altres aproximacions han proposat sistemes d'indicadors de qualitat de vida basats en una combinació de dades subjectives i objectives⁵⁸.

Des de la nostra perspectiva interessa ressaltar, en aquesta línia de treball, l'anàlisi d'Allardt (1993) en tant que, d'una banda, proposa una aproximació a l'estudi de la qualitat de vida més basada en la satisfacció de necessitats que en els recursos materials disponibles i, de l'altra, proposa l'ús combinat de dades objectives i subjectives per mesurar la qualitat de vida⁵⁹.

⁵⁶ Un exemple concret, podria ser l'ús d'un indicador sintètic de qualitat de vida per comparar totes les ciutats europees de més de 500.000 habitants.

⁵⁷ P. ex., pot interessar comparar com perceben la seva qualitat de vida col·lectius classificats segons la seva relació amb el mercat de treball (ocupats/desocupats); segons la seva edat (gent gran, adults i joves); segons el seu lloc de residència (àrees metropolitanes/urbanes/rurals).

⁵⁸ V. , en aquest sentit, Allardt, E. (1993) op. cit. ; Michalos, A.C. (1985) "Multiple Discrepancies Theory (MDT) a *Social Indicators Research*, vol. 16 núm. 4, p.347-413 i Zapf, W. (1987) op. cit.

⁵⁹ Allardt (1993) op. cit. En aquest treball, Allardt qüestiona l'aproximació que tradicionalment ha utilitzat la recerca sobre benestar als països escandinaus en tant que només es centrava en les condicions

En aquest sentit proposa un sistema d'indicadors basat en l'aproximació a les necessitats bàsiques desenvolupada per Galtung (1980)⁶⁰:

"A basic needs approach focuses on conditions without which human beings are unable to survive, avoid misery, relate to other people, and avoid alienation. Having, Loving, and Being are catchwords for central necessary conditions of human development and existence. It is clearly assumed that there are both material and non-material basic human needs, and that both types of need have to be considered in indicator systems designed to gauge the actual level of welfare in a society". (Allardt, 1993:89)

Aquesta aproximació considera el tenir (*having*) com totes les condicions materials que són necessàries per als éssers humans per a sobreviure i evitar la misèria. En aquest sentit, aquestes condicions cobreixen les necessitats de nutrició, de salut, d'aire, d'aigua, de protecció contra el clima i de medi ambient.

Allardt és partidari d'utilitzar per a la mesura d'aquestes condicions la noció de nivell mínim:

"The notion of a floor below which the values should not be permitted to fall is indeed a very natural idea when adding measures relating to the quality of the biological and physical environment to the list of indicators describing the material environment". (Allardt, 1993:90)

D'altra banda, l'estimar (*loving*) té a veure amb la necessitat dels éssers humans de relacionar-se amb d'altres persones i de formar identitats socials.

materials de vida i no considerava un grup de condicions més ampli i ric del desenvolupament humà. Proposa, per tant, una nova aproximació més completa. El primer estudi de dimensió nacional sobre benestar en la tradició escandinava es va dur a terme a Suècia el 1968 (v. Johansson, S (1973) op. cit.) i considerava la mesura del nivell de vida a partir de la disposició individual de recursos. Una anàlisi completa d'aquest estudi es troba a Erickson, R. (1993) op. cit. El segon gran estudi era una recerca comparada conduïda el 1972 per Grup de Recerca de Sociologia Comparada de la Universitat de Helsinki que va comptar amb el suport dels centres de recerca dels països escandinaus. Es va basar en enquestes sobre mostres de la població de 1.000 persones cadascuna fetes a Dinamarca, Finlàndia, Noruega i Suècia (vid. el treball d'Allardt, E. (1975) *Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study*, Research Group for Comparative Sociology. University of Helsinki, Research Report núm. 9).

⁶⁰ Galtung, J. (1980) "The basic needs approach" a Lederer, K. (ed.) *Human Needs*, Cambridge, Mass. Gunn y Hain.

En aquest cas, el nivell de satisfacció de necessitats es pot conèixer a través de mesures que tinguin en compte les relacions d'amistat i els contactes amb la comunitat local; les relacions amb la família i els parents; els models actius d'amistat; les relacions i contactes amb persones vinculades a associacions i organitzacions i la relació amb els companys de feina.

Finalment, el ser (*being*) es defineix com el conjunt de necessitats que té l'ésser humà per integrar-se en la societat i viure en harmonia amb el medi natural. El nivell de satisfacció de necessitats es pot mesurar a partir d'indicadors que mostrin fins a quin punt una persona pot participar en les decisions i activitats que influeixen la seva vida en el terreny de l'activitat política; de les oportunitats per desenvolupar activitats de temps lliure; de les oportunitats per a una vida laboral plena i de les oportunitats per gaudir de la natura.

Per a la mesura de les necessitats descrites, Allardt proposa l'ús combinat d'indicadors objectius i subjectius.

"Objective refers here to reports of factual conditions and overt behaviour whereas subjective stands for measurement of attitudes. The distinction between objective and subjective has a certain resemblance to the philosophical distinction between needs and wants. In using subjective indicators one is in fact studying people's wants. The objective indicators, however, sometimes refer to needs, sometimes to wants. The main point is that they are designed by experts who may think on both needs and the wants of people in deciding what should be recorded about people's living conditions". (Allardt, 1993:92)

La taula següent mostra un esquema d'aquesta perspectiva que recull els diferents indicadors objectius i subjectius que l'autor proposa per utilitzar en la recerca sobre les condicions de vida. Els primers es basen en observacions externes mentre que els segons cerquen conèixer les actituds que manifesten els individus respecte de les seves condicions de vida.

Taula 9: Indicadors per a la recerca de les condicions de vida.

	Indicadors objectius	Indicadors subjectius
<i>Having</i> (Necessitats materials impersonals)	1. Mesures objectives del nivell de vida i de les condicions medi ambientals.	4. Sentiments subjectius de satisfacció/insatisfacció amb les condicions de vida.
<i>Loving</i> (necessitats socials)	2. Mesures objectives de relació amb d'altre gent.	5. Sentiments subjectius de felicitat/no felicitat sobre les relacions socials.
<i>Being</i> (necessitats d'autorealització personal)	3. Mesures objectives de la relació de la gent amb la societat i la natura.	6. Sentiments subjectius d'alienació o de creixement personal.

Font: Allardt (1993:93) op. cit.

1.4.4. El desenvolupament sostenible: un nou marc d'anàlisi de la qualitat de vida.

Des de fa uns anys, com a conseqüència dels treballs desenvolupats per la Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament que es va celebrar a Rio el 1992, un nou concepte estretament vinculat al de qualitat de vida, el de desenvolupament sostenible, ha començat a influir les polítiques i els programes de les societats occidentals. Des d'aleshores s'ha detectat una preocupació major per considerar, des d'una perspectiva global, les tendències que segueixen els països en termes econòmics, socials, medi ambientals i de qualitat de vida.

"Sustainable development ought to mean the creation of a society and an economy that can come to terms with the life support limits of the planet in a way that enables the most vulnerable peoples to survive with dignity in a self reliant manner". (O'Riordan, 1998:97)

Aquest concepte, contraposat i crític amb la forma com s'ha entès el desenvolupament econòmic en els darrers anys, s'ha erigit com a compromís ètic de present i de futur⁶¹. Es també un concepte que actua com a repte davant la desigualtat i la pobresa en tant que reconeix no només la necessitat de promoure el desenvolupament econòmic per fer front a les necessitats humanes sinó l'imperatiu d'aturar la destrucció del medi ambient.

"There is no doubt that sustainable development is a complex and ambitious social objective. Engaging with sustainable development is not about implementing a particular programme, nor about achieving some specific policy outcome. Instead, sustainable development is best thought of as both a long-term social 'meta-objective', and as an idealistic benchmark by which to assess current practices". (Meadowcroft, 1995:55)

Però també és un concepte, com fa notar O'Riordan (1998)⁶² que, per la seva ambigüitat, pot aplegar interessos molt diferents. En qualsevol cas el desenvolupament sostenible, com la qualitat de vida, són nocions que són percebudes com a bones a les quals és difícil mostrar oposició. Són termes que evoquen, en definitiva, un futur millor.

Com assenyala Chambers (1998)⁶³ sembla que a finals dels anys noranta s'ha posat de manifest un cert consens a l'entorn de conceptes, objectius i mètodes que estableixin unes bases per a un millor funcionament dels governs. En aquest sentit, pel que fa a conceptes, n'identifica cinc que si s'analitzen alhora, tenen la capacitat de captar i expressar un consens social molt ampli. Aquests conceptes són els de benestar, mitjans per viure, capacitat, equitat i sostenibilitat. Tots estan relacionats entre ells, i cadascun representa tant una

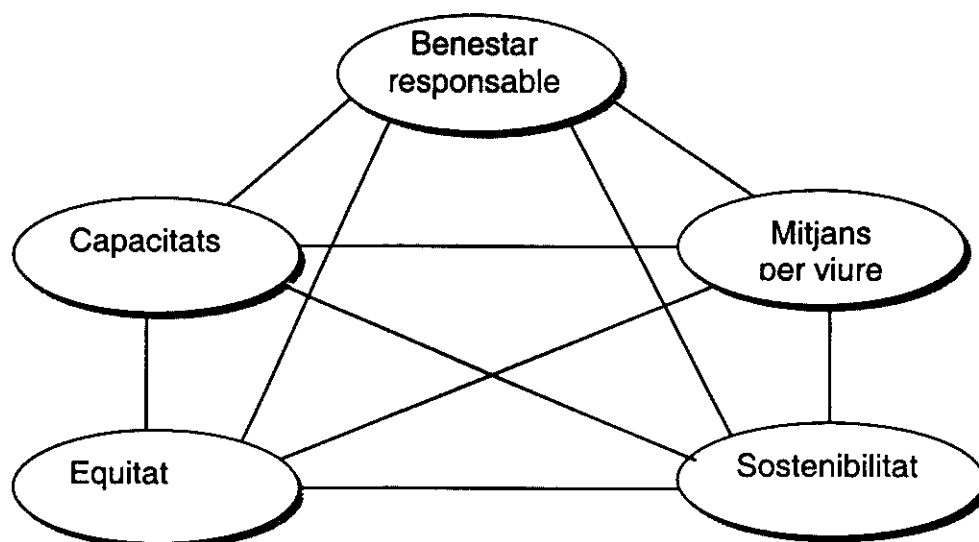
⁶¹ El desenvolupament sostenible entès en el sentit proposat per la Comissió Brundtland a la Conferència de Rio de 1992: "Humanity has the ability to make development sustainable –to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". (vid. WCED (1987) *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press).

⁶² O'Riordan, T. (1998) "Civic Science and the Sustainability Transition" a Warburton (ed.) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd

⁶³ Chambers, R. (1998) "Us and Them: Finding a New Paradigm for Professionals in Sustainable Development" a Warburton (ed) op. cit.

finalitat com un mitjà. Però el benestar, en tant que finalitat general, ocupa una posició predominant.

Figura 1: La web del benestar responsable



Font: Chambers, R. (1998) op. cit.

Si s'analitza cadascun dels conceptes per separat es poden apuntar les idees següents. Pel que fa al benestar, l'objectiu del desenvolupament sostenible és el d'aconseguir més benestar per a tothom de forma més responsable. El benestar es pot descriure com a l'experiència d'una bona qualitat de vida i un benestar responsable implica reconèixer obligacions envers la qualitat de vida dels altres, tant dels que viuen com de les generacions futures.

“Unlike wealth, well-being is open to the whole range of human experience: social and spiritual as well as material. It has many elements. Each person can define it for herself or himself. Perhaps most people would agree to include living standards, access to basic services, security and freedom from fear, health, good relations with others, friendship, love, peace of mind, choice, fulfilment and fun. Extreme poverty and ill-being are strongly linked, but wealth and well-being are not”. (Chambers, 1998:121)

Els mitjans per viure són bàsics per al benestar. Es poden definir com el nivell d'ingressos monetaris i els aliments necessaris per satisfer les necessitats bàsiques que fan possible un benestar responsable. Una vida segura significa tenir drets garantits, accés als recursos, a alimentació i a ingressos econòmics, a serveis bàsics i inclou reserves i fons per fer front al risc i a les contingències.

Les capacitats, enteses en el sentit de Sen⁶⁴, com a habilitat o la qualitat de ser capaç, permetran aconseguir el mitjans per viure i la realització personal. Són bàsiques per aconseguir benestar. El seu enfortiment a través de l'aprenentatge, la pràctica i l'educació significa tenir mitjans per viure millor i tenir major benestar.

L'equitat és present en les iniciatives de desenvolupament. Els pobres, els dèbils, vulnerables i explotats, especialment les dones, han d'anar primer. L'equitat té a veure amb la garantia dels drets humans, amb l'equitat intergeneracional i de gènere, amb posar els que estan a la cua, al capdavant, i el que estan al capdavant, a la cua.

Finalment, la sostenibilitat implica que els canvis a tots els nivells, econòmic, social, institucional i medi ambiental, han de ser sostenibles. Les perspectives a llarg termini han de ser presents en totes les polítiques i accions, tenint com a objectius per a les generacions presents i futures, un benestar sostenible i uns mitjans per viure sostenibles.

El que interessa ressaltar d'aquesta perspectiva multidimensional a la qualitat de vida és que té la capacitat d'oferir un marc interrelacionat entre els diferents conceptes que la conformen i l'expliquen.

D'altra banda, aquesta aproximació ha desenvolupat tot un cos teòric molt interessant entorn la necessitat de transferir poder a la comunitat i actuar tenint en compte l'activisme local. Aquest reconeixement a la participació com a

mecanisme per crear i implementar els canvis que requereix un món sostenible, va quedar recollit oficialment en els treballs de la Comissió Brundtland i en els compromisos de l'Agenda 21.

“The law alone cannot enforce the common interest. It principally needs community knowledge and support, which entails greater public participation in the decisions which affect the environment. This is best secured by decentralising the management of resources upon which local communities depend, and giving these communities an effective say over the use of resources. It will also require promoting citizens' initiatives, empowering people's organisations, and strengthening local democracy”, (WCED 1987, 63)

Aquest salt endavant que ha suposat la institucionalització formal del desenvolupament sostenible ha facilitat que, en aquells països amb una major tradició de defensa del medi ambient i de treball en la comunitat, s'hagin posat en marxa iniciatives encaminades a definir de forma participativa indicadors de sostenibilitat en diferents nivells de govern.

Una de les organitzacions que més ha treballat i promogut l'ús de noves mesures de desenvolupament econòmic elaborades a partir de fórmules participatives ha estat la New Economics Foundation (NEF)⁶⁵. En concret, una part d'aquest treball s'ha centrat en la recerca de nous indicadors per mesurar el desenvolupament sostenible.

El punt de partida ha estat la crítica als indicadors econòmics tradicionals en tant que no són capaços de mesurar correctament el desenvolupament sostenible i la necessitat de cercar aproximacions per seleccionar d'altres indicadors, a través de processos participatius, en els quals tinguin cabuda les organitzacions presents en les comunitats.

⁶⁴ V. p. 33 on es fa referència a la teoria de les capacitats d'Amartya Sen.

⁶⁵ Fundada l'any 1986 a Londres, és un dels think tanks que més ha treballat la necessitat de construir una nova economia basada en la gent i el medi ambient.

En aquest sentit, una de les principals preocupacions manifestades per aquesta línia de recerca davant el creixement de bancs de dades i d'indicadors que s'ha enregistrat en els darrers anys, és que aquests no han estat subjectes a cap procés de selecció raonablement democràtic.

“This is not merely a question of which indicators are best for describing a particular process or set of events. It is more a matter of who is empowered or disempowered in the process of selection, development, and application. For new indicators to make a meaningful contribution to achieving a sustainable development path, they must promote an understanding that is embedded within democratic processes at all levels. A purely ‘professionalised solution’ to the puzzle of sustainable development is not a solution at all”. (MacGillivray i Zadek, 1995: 6)

Aquesta aproximació considera que el desenvolupament sostenible depèn dels valors culturals que s'expressen en un món divers. El problema es troba en què aquests, a vegades, no es tenen en compte en els processos decisionals. Per tant, les comunitats que representen aquests valors diferents han de tenir accés a participar en els processos decisionals que afecten les seves vides.

“So ‘values always count’, not always because you want them to, but because you cannot avoid them (...) The values embedded in or excluded from indicators are not coincidental. Not surprisingly, they reflect the interests of their makers. Indeed, indicators usually embody values that also reflect the interests of the people that use them”. (MacGillivray i Zadek, 1995: 6)

Per tant, des d'aquesta perspectiva que es comparteix i que s'adoptarà en aquesta recerca, tots els indicadors es basen en valors. L'objectiu precisament, quan es tracta de seleccionar indicadors, és fer transparents aquests valors. Només treballant en aquesta direcció els indicadors entren en el terreny polític. El repte és assolir un procés de definició d'indicadors des de la perspectiva que ofereix la Ciència Política. Per decidir què és el que compta, com s'han de

comptar les coses i com es poden definir indicadors que funcionin i influixin els processos de presa de decisió, la qüestió fonamental a respondre és: qui té el dret d'escollir indicadors? Totes aquestes qüestions s'estudiaran amb més detall en el capítol següent.

“What are indicators?

Things on cars.

Anything else?

Things to communicate between people”⁶⁶

2. La mesura de la Qualitat de Vida: els indicadors

Si en el primer capítol l'objectiu ha estat delimitar el concepte de qualitat de vida i conèixer les perspectives teòriques que han abordat aquest objecte d'estudi i contribueixen a configurar la nostra perspectiva d'anàlisi, aquest capítol té com a finalitat conèixer, en primer lloc, què és un indicador, les seves funcions i els problemes que presenta per, en una segona part, emmarcar la definició d'un concepte com el de qualitat de vida i la construcció d'indicadors per a la seva mesura, en el context de la presa de decisions polítiques.

Des de la nostra perspectiva teòrica interessa subratllar com els indicadors poden esdevenir uns instruments importants d'ajuda pels individus, les institucions, les comunitats i les societats per tal com poden facilitar la presa de decisions sobre el seu futur.

Com indica Lawrence (1998)⁶⁷, els indicadors han de proveir les mesures quantitatives i qualitatives a través de les quals es pugui deduir l'estat actual, la direcció i la velocitat del canvi en les nostres societats. Si aquesta informació és de fàcil accés, probablement, es podran prendre millors decisions.

Per tal que els indicadors puguin ser útils en aquest sentit és necessari, abans que res, decidir quin és el futur que com a individu, institució, comunitat o

⁶⁶ Entrevista amb Elizabeth Gomez (9 anys), 1994. Citat a MacGillivray, A, (1998) “Turning the Sustainability Corner: How to Indicate Right” a Warburton, D. (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

⁶⁷ Lawrence, J.G. (1998) “Getting the Future That you Want: The role of Sustainability Indicators” a Warburton, D. (ed) op. cit.

societat es prefereix, per tal de ser capaç de comparar quina és la situació actual amb la que hauria de ser i conèixer si s'està anant en la direcció adequada. Per tal que això sigui possible cal que la informació que faciliten els indicadors es presenti de forma accessible per a tothom i cal partir de la premissa que estem davant un procés que es basa en els valors de la comunitat i que presenta un element de subjectivitat molt evident.

En aquest sentit, quan es fa referència a l'ús d'indicadors cal partir d'unes consideracions prèvies. En primer lloc, els indicadors només seran tant bons com ho sigui la informació de base. Fins i tot aquells indicadors que semblin definits de la forma més objectiva possible presenten elements de subjectivitat.

"The decisions on what to measure, how to measure it, where the measurements take place, and how to describe the results, all have subjective components. Even more subjective is the choice one makes about which data to include as the basis for developing indicators". (Lawrence, 1998:70)

Per això, en segon lloc, els indicadors només tindran èxit si s'aconsegueix que la comunitat participi en el seu procés de definició i elecció. Per fer això possible la informació s'ha de traduir de forma accessible per a tothom –i no només per als experts. D'aquesta manera els actors presents en la comunitat seran capaços de decidir quin significat –en forma de valors- atribueixen a la informació i si aquesta orienta la seva acció. Cal doncs situar la construcció d'indicadors en el context polític.

"Giving them the opportunity to translate the information into meaning for their own lives will give them 'ownership' of the problem. When the community 'owns' the problem, they are much more likely to act than if they believe that it is someone else's problem to solve". (Lawrence, 1998:71)

Aquest és, doncs, en síntesi l'itinerari teòric que se seguirà en aquest capítol.

2.1. Els indicadors. Què són?

Convé, en primer lloc, precisar terminològicament el concepte d'indicador que s'utilitzarà en aquesta recerca. Cal partir de la premissa que un indicador no és res misteriós. Com subratlla MacGillivray (1998)⁶⁸, és simplement una manera de mesurar i fer comprensible alguna cosa que es considera important. O com indica un altre autor, Casas (1989)⁶⁹, un indicador és un instrument que permet conèixer la realitat. Els indicadors generalment són instruments que simplifiquen fenòmens complexos que es poden mesurar de forma tal que permeten i promouen la seva comunicació. Per tant, tenen tres atributs principals: la simplificació, la quantificació i la comunicació⁷⁰.

Si s'intenta precisar més el significat d'aquest terme, s'observa com les aproximacions analítiques que han abordat l'estudi i l'ús dels indicadors des de les Ciències Socials han utilitzat des de fa més de trenta anys el concepte d'indicador social⁷¹. Els indicadors socials s'han definit com a mesures estadístiques agregades que descriuen un fenomen o atribut d'un fenomen, una situació o tendència social.

Una definició més precisa d'indicador social és la que va donar el professor Bauer (1966)⁷².

"Social indicators are statistics, statistical series, and all other forms of evidence that enable us to assess where we stand and are going respect to our values and goals, and to evaluate specific programs and determine their impact" (Bauer 1966)

⁶⁸ MacGillivray, A. (1998) "Turning the Sustainability Corner: How to Indicate Right" a Warburton, D. (ed). op. cit.

⁶⁹ Casas, F. (1989) op. cit..

⁷⁰ Adriaanse, A. (1993) *Environmental Policy Performance Indicators: a study on the development of indicators for environmental policy in the Netherlands*, The Hague.

⁷¹ El concepte d'indicador social sorgeix els anys seixanta amb el moviment dels indicadors socials. V. en aquest sentit, el capítol 1.4.1. p. 29

⁷² Bauer, A. (1966) op. cit.

Definicions posteriors han completat el significat a partir de la complexitat que s'amaga darrera els indicadors socials.

"A social indicator may be defined as a statistic or direct normative interest which facilitates concise, comprehensive and balanced judgements about the conditions of major aspects of society. It is in all cases a direct measure of welfare if it changes in the 'right' direction, while other things remain equal, things have gotten better people or people are "better off". (US Department of Health 1969)

"Social indicators are statistics which measure social conditions and changes therein over time for various segments of the population, both the external (social and physical) and the internal (subjective and perceptual) contexts of human existence in society". (Land 1975)

Com a síntesi de les definicions apuntades i com a enfocament conceptual en aquest treball es considerarà que un indicador és un instrument de diagnosi, que permet detectar símptomes i fer visibles situacions que poden evolucionar en el temps, que exigeixen d'una interpretació a partir de dades i mesures. Un indicador s'entendrà, doncs, com aquella eina que facilita la comprensió i avaluació d'allò que succeix, tenint en compte que allò que succeix és sempre més complex de definir que els indicadors⁷³.

Anant més enllà en aquesta precisió terminològica, cal fer esment de les diverses classificacions que s'han utilitzat per diferenciar indicadors.

Una categorització interessant des de la nostra perspectiva és la proposada per Lawrence (1998)⁷⁴. Aquest autor diferencia entre tres tipus d'indicators: indicadors inequívocs, indicadors comparatius i indicadors direccionals.

Els indicadors inequívocs (distinct indicators) mesuren només un aspecte de la realitat i no tenen contingut normatiu, no diuen res sobre si allò que expressen té un valor positiu o negatiu (p.ex. taxa d'atur). Aquests indicadors són utilitzats

⁷³ Equip d'Anàlisi Política ICE-UAB (1999). *Definició i anàlisi operacional d'un sistema d'indicators per a l'avaluació de la qualitat de vida de la infància*, Universitat Autònoma de Barcelona.

habitualment per les administracions i els economistes per tal com permeten comparar a través del temps. La majoria són representacions numèriques que no motiven a l'acció individual. No tenen els mecanismes que faciliten als individus a arribar a conclusions intuïtives que desemboquin en una decisió del tipus 'hauria de fer alguna cosa sobre això'.

Els indicadors comparatius (comparative indicators) són aquells que permeten afegir algun significat a partir de la comparació entre diferents situacions. Generalment s'utilitzen indicadors comparatius per mostrar diferències entre països, regions, ciutats o administracions (p.ex. indicador sintètic de qualitat de vida). Aquests indicadors presenten avantatges i inconvenients. S'identifiquen dues avantatges principals: en primer lloc els indicadors comparatius mostren que progressar és possible (hi ha realitats que estan 'millor' que d'altres) i per tant poden incentivar l'acció i, en segon lloc, en tant que mostren qui està a la cua, qui està 'pitjor', generen riscos polítics. Els ciutadans fàcilment identifiquen la responsabilitat governamental en aquests casos. D'altra banda, l'inconvenient més evident que presenten aquests indicadors és que aquelles realitats que es troben en la meitat del rànking, sovint arriben a la conclusió que 'estar al mig ja està bé' i que, per tant, és més segur políticament trobar-se en la mitjana.

"If your city was 'the best' and someone does better, then you are, in a very public way, getting worse. This is true even if you are maintaining the status quo: you were the best, now you aren't and you have some explaining to do. And, if you aren't the worst, then all you need to do is avoid becoming the worst and most of your constituents will probably think you are doing well enough. Those communities which find themselves to be doing OK will need something more than comparisons to get them going". (Lawrence, 1998:74)

Finalment, els indicadors direccionals (directional indicators) estan menys centrats en representacions numèriques i més en l'acció. Alguns mesuren el progrés en relació a standards específics o referències concretes (benchmarks). Alguns mesuren el canvi en relació a la situació d'origen que

⁷⁴ Lawrence, J. G. (1998) op. cit.

existia quan es van dissenyar els indicadors. En aquest cas és interessant remarcar que aquests indicadors es basen en un acord sobre els estàndards o els punts de partida.⁷⁵

En l'estudi de la qualitat de vida s'han utilitzat majoritàriament els indicadors socials. Com indica Setién (1993)⁷⁶, hi ha tres definicions que han estat acceptades àmpliament per la comunitat científica que responen a diferents perspectives teòriques.

En primer lloc, des d'una perspectiva normativista, l'indicador social s'ha definit com a indicador normatiu de benestar. En aquest cas l'indicador és una estadística que presenta un interès normatiu directe que facilita informació sobre les condicions socials. Aquesta perspectiva considera que l'indicador és una mesura directa del benestar que permet una interpretació positiva o negativa, en funció del valor que pren l'indicador. Aquest és una mesura orientada a indicar la direcció correcta o incorrecta sobre algun aspecte social, sobre el qual prèviament s'ha consensuat la seva importància pel benestar de la societat.

En segon lloc, des d'una perspectiva culturalista, s'han definit els indicadors socials com a indicadors de satisfacció. En aquest cas, l'indicador és un instrument que mesura la realitat a través de la percepció subjectiva de la gent, la seva satisfacció psicològica, felicitat i plenitud de vida.

Des d'una perspectiva del canvi social, els indicadors socials s'han definit per la seva funció descriptiva. Els indicadors són instruments que mostren les condicions socials i els canvis que han tingut lloc al llarg del temps en diversos segments de la població. En aquest cas, els indicadors mesuren les

⁷⁵ Exemples concrets d'indicadors direccionals que han estat aplicats són: Rescue Mission Planet Earth's Indicators for Action desenvolupats en el marc d'Habitat II i Seattle's Indicators of Community Sustainability desenvolupats per la ciutat de Seattle el 1992 (exemple que s'exposa amb més detall en Lawrence (1998) op.cit.).

⁷⁶ Setién, M.L. (1993). Op. cit.

característiques principals de la societat, la seva interrelació i el canvi, proporcionant un coneixement quantitatiu sobre les condicions i els processos socials.

Seguint el fil expositiu d'aquesta autora, no tots els indicadors són iguals i per tant, en funció del que mesuren, es pot establir una classificació que en permeti una definició més precisa i que en ressalti la seva diferència. En aquest sentit, s'apunten a continuació tres classificacions de caràcter general que són d'ús universal.

Una primera classificació diferencia entre indicadors objectius o externs i indicadors subjectius interns. Els indicadors objectius mesuren estats, fets o condicions concretes que poden ser observades i verificades en el mateix sentit per diverses persones. Mentre que els indicadors subjectius mesuren les opinions o descripcions dels individus sobre els seus sentiments i percepcions d'ells mateixos i del món que els envolta.

Una segona classificació s'orienta a diferenciar els indicadors de mitjans (inputs) dels indicadors intermitjos (throughput) i dels indicadors de resultats (output). En el primer cas, els indicadors mesuren el recursos (humans, materials o financers) dels que es disposa per fer front a una activitat o procés concret. En el segon cas, els indicadors tenen com a finalitat facilitar informació sobre elements que intervenen en el procés. Mentre que els indicadors de resultats són mesures del producte final.

Una tercera classificació permet diferenciar entre indicadors simples i indicadors complexos (sintètics). Els primers s'obtenen a partir de dades o estadístiques fàcilment disponibles. Els segons requereixen d'un treball posterior de la informació disponible ja que sintetitzen en un únic indicador un gran volum de dades. Aquests indicadors complexos reben també el nom d'índexs i requereixen d'un procés estadístic més elaborat.

2. 2. El procés de construcció d'indicadors.

Com veurem al llarg d'aquest capítol, la definició d'indicadors i la seva elecció és un procés complex en el que apareixen molts elements a tenir en compte.

D'entrada, com indica Horn (1993)⁷⁷, hi ha percepcions compartides per molta gent sobre el que és l'estadística i l'ús que se'n fa, que cal tenir presents quan es fa referència als indicadors.

En primer lloc, els números exerceixen fascinació en molta gent. Tenen la capacitat de convertir-se en metàfores de fenòmens i ordenar el nostre pensament en una estructura fixa que sembla objectiva i rigorosa. Quan en realitat els indicadors no són instruments neutres i s'han d'utilitzar tenint en compte quin és l'entorn, els actors presents i els recursos escassos.

En segon lloc, molts científics estan massa preocupats per l'exactitud de la seva metodologia i no tenen en compte les incerteses que es manifesten en els conceptes i en les polítiques. No tenen en compte l'especificitat del context polític en el qual es desenvolupen els indicadors.

Per superar aquestes limitacions, Horn proposa que la definició d'un sistema d'indicadors de qualitat de vida esdevingui un procés que ajudi a definir conceptualment els problemes que s'intenten mesurar amb aquesta noció.

"Starting off with a vague concern, the process of selecting and testing data will show their relevance to the target notion; or to express the procedure in indicative jargon, indicators through an iterative learning process exercise a heuristic function in determining the epistemology of social-economic concerns".
(Horn, 1993:8)

⁷⁷ Horn, R.V. (1993) op. cit.

En aquest sentit es pot considerar que la construcció d'un indicador és fruit d'un procés polític a partir del qual s'identifica i conceptualitza un fenomen, se'n deriven atributs i possibilitats operacionals i es vincula a una informació que el representi. Els indicadors que se'n derivin mesuraran i contindran de manera sistemàtica aquesta informació⁷⁸.

Per tal que aquest procés es pugui dur a terme de forma satisfactòria i els indicadors que en resultin siguin d'utilitat hi ha una sèrie de requisits que els indicadors han de complir:

En primer lloc, cal tenir present l'element de pertinença. L'indicador ha d'ésser comprensiu i adequat a allò que es vol mesurar.

En segon lloc l'indicador ha de ser rellevant; ha d'aportar informació significativa que faciliti el control, l'avaluació i la presa de decisions.

En tercer lloc, s'ha de garantir l'objectivitat de l'indicador en el sentit que la construcció i el càlcul a partir de les magnituds observades ha de ser objectiu, ha de significar el mateix per a tothom i no ha de permetre interpretacions equívokes.

En quart lloc ha de ser un instrument sensible en tant que ha de ser suficientment capaç d'identificar petites variacions i mantenir les seves qualitats al llarg del temps.

I, finalment, l'indicador ha de ser accessible. La seva operacionalització ha de tenir un cost acceptable i ha de ser fàcil de calcular i interpretar.

⁷⁸ Se segueix, en aquest sentit, l'argumentació utilitzada per l'Equip d'Anàlisi Política ICE-UAB (1999) en l'estudi citat.

D'altres autors han assenyalat quines són les principals característiques que definirien un bon indicador. Anderson (1991)⁷⁹ n'identifica les següents:

- L'indicador, o la informació a partir de la qual s'obté l'indicador, ha d'estar disponible.
- L'indicador ha de reflectir alguna cosa mesurable.
- L'indicador ha de ser comprensible. Ha de mesurar alguna cosa que es considera important o significant per ella mateixa.
- L'indicador ha de ser fàcil d'entendre.
- Ha de passar poc temps entre el fet que es vol mesurar i la disponibilitat de l'indicador que el mesuri.
- L'indicador s'ha de basar en informació que es pugui utilitzar per comparar àrees geogràfiques diferents.
- Es important que un indicador es pugui utilitzar per comparar a nivell internacional.

El procés de construcció d'indicadors no quedaria complert si no es fes referència a les diverses funcions que poden desenvolupar els indicadors i que s'han de tenir presents en el disseny d'un sistema d'indicadors, així com als problemes que presenten com a instruments de diagnosi.

2. 3. Les funcions dels indicadors.

En l'extensa literatura sobre indicadors, hi ha diverses aportacions que fan referència a les funcions que poden desenvolupar aquests instruments de diagnosi de la realitat.

Diferents autors han destacat, en primer lloc, la funció política dels indicadors socials i han situat en segon terme la funció d'informació social⁸⁰. Sobretot s'ha

⁷⁹ Anderson, V. (1991) *Alternative economic indicators*. Londres:Routledge.

⁸⁰ V., en aquest sentit, els treballs recents ja citats de Lawrence i MacGuillivray. Una aproximació de referència obligada és la de Zapf, W. (1975) "Les systèmes d'indicateurs sociaux: approches et problèmes" a *Reveu Internationale des Sciences Sociales*. vol. 27, núm. 3, p. 507-529 i Land, K.C. (1983) "Social Indicators" a *Annual Review of Sociology*, vol. 9, p.1-26.

subratllat com els indicadors, en tant que faciliten informació prèvia sobre la realitat, poden ajudar en la definició de problemes socials, en els processos de presa de decisions així com en l'avaluació de resultats de programes i polítiques públiques.

Un dels autors que ha estudiat més a fons les funcions que poden desenvolupar els indicadors ha estat Michalos. A partir d'una recerca extensa sobre la qualitat de vida⁸¹, l'autor va llistar 15 funcions que es mostren en la taula següent per tal com facilita una aproximació entenedora a la complexitat i diversitat del procés polític que es manifesta en tot procés de construcció d'indicadors, aspecte que s'estudiarà amb més en detall en l'apartat següent.

Taula 10: Les Funcions dels Sistemes d'Indicadors Socials segons Michalos.

1	Predir o anticipar tendències socials futures. Possibles abusos: l'abús de poder per part dels qui volen evitar aquestes tendències i possibles formulacions de profecies.
2	Posar de manifest els problemes i les desigualtats socials. Possibles abusos: a) Centrar l'atenció en un estat particular dels fets; b) Reconèixer només els problemes que interessin als qui sustenten el poder i c) No facilitar informació per considerar que no interessa al conjunt de la comunitat.
3	Facilitar la planificació a llarg termini i un major control sobre el món social.
4	Obtenir una avaluació equilibrada de les condicions socials, davant les avaluacions econòmiques
5	Avaluar polítiques i programes socials. Possibles abusos: a) Generar les dades per atacar les polítiques i els programes dels adversaris i b) manipular les dades per emfatitzar els èxits i amagar els errors.
6	Ajudar a determinar alternatives i prioritats per a les polítiques i programes públics.
7	Facilitar les comparacions entre nacions, regions, ciutats i altres grups.
8	Suggerir àrees d'investigació a les quals arribar a teories socials i a un major coneixement sobre les funcions i estructures de la societat.
9	Proporcionar un marc coherent per reflexionar sobre la societat i per l'organització d'una base d'informació per als que s'ocupen d'assessorar, prendre decisions i avaluar.

⁸¹ V. els estudis de Michalos citats en nota 48.

10	Contribuir a la cohesió social a través de l'increment en coneixements sobre els estrats socials.
12	Proporcionar una "barrera enfront a errors irrevocables".
13	Desenvolupar un "clima d'autocorrecció continu".
14	Fer més visibles al públic en general els inputs de les decisions governamentals.
15	"Proporcionar més igualació" permetent a tots els sectors de la societat de disposar d'un conjunt comú de coneixements.

Font: Michalos (1980^a) op. cit.

2. 4. Els problemes que presenten els indicadors.

La recerca sobre indicadors també s'ha centrat en la identificació dels problemes que es manifesten en la definició i en l'ús d'aquests instruments. Amb voluntat d'assenyalar els problemes que es consideren més rellevants per a la nostra anàlisi, tenint en compte que els que ens interessa és emmarcar la definició dels indicadors en el procés polític, s'enumeren a continuació aquells que més clarament ens permeten d'establir aquest lligam⁸².

Doyal i Gough (1994)⁸³, dediquen una atenció especial a la definició d'indicadors per mesurar la satisfacció de necessitats. Parteixen de la base que tots els indicadors d'aquest tipus són mesures auxiliars i que, com a tal, són aproximacions a conceptes que no sempre es poden mesurar de forma rigorosa. En aquest sentit, identifiquen un primer problema: davant la dificultat de trobar indicadors adequats per mesurar conceptes es pot donar la tendència a donar prioritat a aquells que facilitin aquesta tasca. La qual cosa posa en risc, d'entrada, la pròpia validesa dels indicadors.

⁸² No es tindran en compte, en tant que no és objecte de la nostra anàlisi, els problemes tècnics que presenta la construcció d'indicadors. Una anàlisi exhaustiva en aquest sentit es pot trobar a Horn, R.V. (1993) op. cit.

⁸³Doyal, L. i Gough, I. (1994). op. cit.

En aquesta mateixa línia d'argumentació, Anderson (1991)⁸⁴ considera que els indicadors han de ser instruments capaços de reflectir la realitat i no només han de mostrar aquells aspectes de la realitat que poden ser fàcilment mesurables.

D'altra banda, Horn (1993)⁸⁵, identifica un segon problema en l'ús dels indicadors quan posa en dubte la seva objectivitat:

"As far as indicative measurement is concerned, the claim to objectivity for any social statistics is dubious due to the essential subjectivity of the selection and presentation process. We must also avoid confusion between what is being measured and how it is being measured: (Horn, 1993:9)

En aquest sentit considera que la distinció entre indicadors objectius i subjectius és més una qüestió formal que de fons, en tant que tots els indicadors de tipus objectiu porten un valor subjectiu inherent al procés de recollida, selecció i presentació de la informació, i els indicadors de tipus subjectiu adopten les formes objectives d'agrupar, classificar i partir les dades.

Mentre que Drewnowski (1972)⁸⁶ destaca com la construcció d'indicadors i el se ús no és neutral.

"The very selection of indicators is not value-neutral. The system of needs which we have in mind when selecting indicators is of course culture-determined (...) In scaling indicators we also express a value judgement. To some extent it is possible to be guided by expert information about objective fact but the extent of value judgement is quite considerable in most indicators, for example, in determining the minimum level of education or of health services or of housing conditions. This must be taken as unavoidable, all we can do is to try to ensure that the critical points of indicators reflect at least some consensus on what are the minimal human requirements". (Drewnowski, 1972:85)

⁸⁴ Anderson, V. (1991) op. cit.

⁸⁵ Horn, R.V. (1993) op.cit.

⁸⁶ Drewnowski, J. (1972) op. cit.

En un sentit similar s'expressen Dejean, Bourassin, i Mortreaux (1998)⁸⁷ quan consideren que el valor dels indicadors depèn del context, de l'ús i de la tria que se'n fa, i del significat que tenen tant per als qui els defineixen com per als qui els han d'interpretar. Aquests autors defensen, per tal de garantir la seva validés, la necessitat que els problemes o les situacions que estan en l'origen dels indicadors es defineixin amb precisió.

Es interessant, per tant, ressaltar com els indicadors presenten disfuncionalitats o conseqüències no desitjades. Smith⁸⁸ fa una anàlisi dels indicadors de resultats de gestió que generalment utilitzen les administracions i destaca una sèrie de problemes que es recullen en la taula següent.

Cal advertir, però, que malgrat que aquesta aproximació als indicadors des de la perspectiva de la gestió és diferent a la d'indicadors de qualitat de vida, els problemes detectats serveixen en ambdós casos. En aquest sentit, en aquesta taula es mostra la relació de problemes que identifica Smith aplicada al cas d'indicadors de qualitat de vida fent, per tant, una interpretació més àmplia per tal que s'adequiï a la nostra anàlisi.

⁸⁷ Dejean, J., Bourassin, V. , i Mortreaux, K. (1998) "Culture de l'Évaluation et Fascination pour les Indicateurs" a *Reveu Politiques et Management Public*. Vol. 16, núm. 2, París: Institut de Management Public.

⁸⁸ Smith, P. (1995) "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector" a *International Journal of Public Administration*, núm. 18, p.277-310.

Taula 11: Problemes que presenten els indicadors de resultats⁸⁹.

Problema	Com es manifesta	Possible solució
Estret de mires 'visió túnel'	Centren l'atenció en aspectes quantificables, oblidant aquells difícils de mesurar que també defineixen el problema.	Reduir la importància dels aspectes quantificables i donar més rellevància a la necessitat de compartir valors per tots els qui participen en el procés de construcció d'indicadors.
Suboptimització	S'utilitzen indicadors simples, sense tenir en compte els objectius generals del conjunt de l'organització.	Necessitat de cercar els objectius generals de forma compartida.
Miopia	Persegueixen objectius a curt termini sense tenir en compte els objectius de llarg termini que donen sentit al procés.	Intentar mesurar processos que s'adrecin al llarg termini en lloc de mesurar només resultats quantificables a curt termini.
Obsessió per les mesures	Obliden els objectius de fons. És més important tenir l'indicador.	Els indicadors només són senyals i aquests han de dependre de com són percebuts pel conjunt de la comunitat.
Dèficit representatiu	Incentiu a manipular les dades perquè siguin favorables. En els cas de les administracions qui controla les dades és alhora responsable davant els resultats.	Necessitat de desenvolupar una aproximació que impliqui la comunitat en la definició del sistema d'indicadors.
Dèficit interpretatiu	Fins i tot quan les dades representen adequadament la realitat, la seva interpretació és complexa. En base a què s'interpreten? Quins valors es prioritzen?	Necessitat de desenvolupar una aproximació que impliqui la comunitat en la definició del sistema d'indicadors.
Fossilització	El sistema es pot quedar obsolet per la dificultat de mesurar aspectes no contemplats en la seva definició.	Necessitat de desenvolupar una aproximació que impliqui la comunitat en la definició del sistema d'indicadors per tal que aquest sigui obert, accessible i comprensible per a tothom.

Font: Elaboració pròpia a partir de Smith (1995) op. cit.

⁸⁹ En els tres darrers problemes detectats m'he permès de suggerir les possibles solucions per tal com coincideixen amb l'enfocament metodològic que es proposarà en el darrer capítol.

Finalment, des d'una perspectiva d'anàlisi de la definició i ús dels indicadors en el debat polític que s'abordarà en l'apartat següent, interessa destacar com hi ha d'altres problemes que completarien el llistat anterior i que tenen molt a veure amb com els indicadors poden ser percebuts per la comunitat i com aquesta percepció afecta la qualitat de les fonts i el seu ús posterior.

En primer lloc, pot succeir que malgrat tenir indicadors que compleixin els requisits per ser bons instruments de mesura, aquests no s'utilitzin perquè hi ha determinats interessos que n'aturen la seva difusió.

D'altra banda, en segon lloc, es pot produir la situació contrària: que els indicadors –en ser favorables a determinats interessos- siguin difosos excessivament, sense per això aportar informació addicional al debat públic.

En tercer lloc, aprofundint en la possible manipulació dels indicadors, se'n pot fer un ús esbiaixat, de tal manera que se centri l'interès o el debat polític en determinat problema en detriment d'un altre.

Mentre que, finalment, els indicadors poden ser objecte de manipulació directa, imposant la definició 'oficial' dels problemes.

Per tal de contrarestar els problemes identificats i cercar possibles solucions, s'imposa un pas més en la nostra anàlisi. Es fa del tot necessari emmarcar la definició i ús dels indicadors en el context polític, objectiu de l'apartat següent.

2.5. Els indicadors en el procés de presa de decisió política.

L'ús d'indicadors per part del sector públic es va estendre de forma notable en la dècada dels anys vuitanta en la majoria de països del context occidental, com a conseqüència de la crisi econòmica que afectava l'Estat del benestar i davant la necessitat de conèixer al detall, limitar i controlar la despesa pública de les administracions.

El desenvolupament intensiu de tècniques d'avaluació per conèixer els resultats de les polítiques i els programes públics intentava donar resposta a aquesta demanda creixent dels governs. Darrera les noves formes de gestió en l'administració es donava prioritat a nous valors, més propis de la gestió privada, com eren els d'economia, eficiència i eficàcia que transmetien una certa fascinació pels indicadors⁹⁰. Anys després, en el context del moviment de reivenció del govern, els indicadors com a instruments de gestió encara van adquirir una rellevància major⁹¹.

Com assenyala Henkel (1991)⁹² aquesta nova manera de fer i la recerca desenvolupada al seu entorn va suposar la resurrecció del positivisme com a enfocament metodològic que inspirava l'acció administrativa, capgirant la situació que s'havia detectat en les dècades precedents. Les noves tendències de gestió a l'administració confiaven més en el coneixement tècnic i expert que en els arguments polítics i defensaven la definició d'indicadors de forma objectiva i especialitzada, allunyada del debat públic.

⁹⁰ Hi ha molts treballs que analitzen aquesta transformació. V., p.ex., Brown, R.E. i Pyers, J.B. (1988) "Putting Teeth into the Efficiency and Effectiveness of Public Services" a *Public Administration Review*, vol. 48, p. 735-742; Carter, N. (1991) "Learning to measure performance: the use of indicators in organizations" a *Public Administration Review*, vol. 69, p. 85-101; Garret, J (1986) "Developing state audit in Britain" a *Public Administration*, vol. 64, p. 421-466; Guba, E.G. i Lincoln, Y.S. (1989) *Fourth generation evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage Publications; Heelo, H. i Wildawsky, A. (1981) *The private government of public money*, 2ª ed., London: Macmillan; Pollit, C. (1990) "Performance indicators, Root and Branch" a Cave, M., Kogan, M. i Smith, R. (eds) *Output and performance measurement in government: the state of the art*, London: Jessica Kingsley.

⁹¹ Carr, D.K. i Littman, D. (1990) *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Arlington, VA: Coopers and Lybrand. I Osborne, D. i Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*, Lexington, MA: Addison-Wesley.

⁹² Henkel, M. (1991) "The new 'Evaluative State'" a *Public Administration Review*, vol. 69, p.121-136.

En realitat, però, la pràctica política va demostrar que era molt feble el lligam que existia entre la independència dels experts, el seu coneixement i judicis objectius amb el coneixement i opinions dels representants polítics. En aquest sentit, progressivament va prendre força una nova aproximació que ressaltava la necessitat que els indicadors, com a mesures i instruments de gestió, s'adaptessin i donessin resposta als diferents interessos i valors presents en les polítiques i programes públics⁹³.

Es en aquest marc general que cal centrar la definició i l'elecció dels indicadors en el procés polític i fer-ho en relació a la qualitat de vida, una comesa que no es presenta gens fàcil. En primer lloc, perquè la qualitat de vida no és el resultat d'una única política pública o d'un programa que presenti perfils delimitats. Més aviat es pot considerar que la qualitat de vida –la seva millora– és un objectiu general de la societat al qual es pot arribar a través del conjunt de l'acció de govern. Quan es parla de qualitat de vida interessa, en aquest cas, conèixer l'impacte de les actuacions governamentals en el conjunt de la societat. Interessa conèixer, a grans trets, els resultats del sector públic.

Malgrat la proliferació creixent d'indicadors en les administracions públiques, el seu ús s'ha orientat principalment a la millora de l'assignació de recursos (indicadors financers i pressupost per programes) i a la millora de la gestió i l'eficiència dels recursos assignats a les administracions (indicadors de gestió). S'ha treballat menys en la línia de desenvolupar indicadors per conèixer els resultats de les polítiques.

En aquest cas, però, conèixer els resultats de l'actuació pública és una orientació necessària que es justifica per una raó bàsica: el control de l'organització pública i la necessitat de conèixer i fer pública l'acció de govern. Un control que no ha de ser només intern (de funcionament i de gestió) sinó

que també ha de ser extern (dels ciutadans, dels votants) i que s'ha de manifestar a través del control polític.

En aquest sentit, hem vist en el capítol precedent com s'han desenvolupat diverses aproximacions a la definició i mesura de la qualitat de vida. Generalment els instruments de mesura que s'han utilitzat han estat diferents sistemes d'indicadors que s'han nodrit de dades publicades oficialment. L'èmfasi en la construcció d'aquests sistemes s'ha posat, sobretot, en la seva definició més tècnica.

El que interessa subratllar és que aquesta perspectiva metodològica ha definit la qualitat de vida i ha triat els indicadors per a la seva mesura de forma pretesament objectiva. Quan en realitat, aquesta pràctica també ha estat conseqüència d'una construcció analítica, d'una expressió de valors socials en la què també s'ha manifestat el poder i el conflicte d'interessos polítics.

En aquest sentit, en aquest capítol interessa ressaltar com en la definició i construcció de sistemes d'indicadors, la política hi juga un paper rellevant. La política s'entendrà en la seva accepció més àmplia, no com a activitat per a la qual es requereix un coneixement especial, sinó precisament com a activitat inherent a la condició humana basada en la defensa d'interessos, en l'intercanvi i en la negociació.

En la majoria de països occidentals, els organismes oficials responsables dels sistemes estadístics publiquen regularment una gran quantitat d'informació que mostra diferents aspectes de la seva realitat política, econòmica i social. En aquests països el creixement de l'estat ha anat paral·lel al creixement del volum de la informació disponible. El sector públic s'ha erigit, en la majoria dels casos, en un dels principals productors i distribuïdors d'informació estadística.

⁹³ En aquesta línia es troben els treballs de Carter, N., Klein, R. i Day, P. (1991) *How organizations measure success*, London: Routledge i Pollit, C. (1988) "Bringing consumers into performance

En aquests moments es pot considerar que ja no existeix una situació de monopoli en la producció d'informació estadística ja que s'ha ampliat el rol dels productors oficials i institucionals i, d'altra banda, la informació com a bé públic i com a recurs està inevitablement subjecte a les forces del mercat en el qual es manifesta no només l'interès públic sinó també l'interès privat⁹⁴.

Aquesta major proliferació d'informació intenta donar resposta a l'interès creixent per part de les administracions públiques i dels centres de recerca per conèixer la transformació de la realitat social, en termes de benestar i de qualitat de vida i, com ja s'ha apuntat, per tenir informació sobre els resultats de l'acció de govern.

En aquest sentit, es pot considerar que el desenvolupament dels indicadors com a instruments de mesura d'aquestes transformacions ha obeït a la necessitat de facilitar el coneixement de les dinàmiques socials i fer més eficaç el procés de presa de decisió política.

“Official information is collected primarily in order to assist public administrations in their decision making (...) is a resource which enables the public sector to fulfil its own management functions and obligations”. (Rowlands, 1993:46)

Amb tot, es fa difícil provar que les administracions públiques hagin utilitzat o utilitzin els indicadors i la recerca social precisament amb aquesta finalitat i, sovint, la tendència sembla apuntar que els indicadors s'han utilitzat més aviat, en molts casos, com a element de façana més que no pas com a component essencial de les polítiques públiques.

measurement: concepts, consequences and constraints” a *Policy and Politics*, vol. 16, p. 77-87.

⁹⁴ Hi ha tot un debat teòric a l'entorn de la situació complexa en què es troba la distribució de la informació en aquests moments en els països desenvolupats i sobre el qual, obviament, no s'entrarà en aquesta recerca, per tal com superaria en molt els objectius d'aquest treball. És interessant, però, ressaltar com la problemàtica es concreta, a grans trets, en la necessitat d'assegurar la circulació lliure d'informació en un mercat en el què es manifesta una diversitat de fonts d'informació; la necessitat de promoure la cooperació i la coordinació entre les fonts públiques i les privades; la necessitat de consens a l'entorn de decidir qui ha de participar en aquesta política (el sector públic que facilita la informació, la indústria privada de la informació que la pot distribuir, la comunitat científica i el públic en general que

Introduir una breu referència a les principals aportacions que han fet diversos autors sobre l'ús de la informació en els processos decisionals ajudarà també a situar la definició i ús dels indicadors de qualitat de vida en el context polític⁹⁵.

En un dels estudis clàssics d'aquesta escola d'anàlisi, Lindblom i Cohen (1979)⁹⁶ assenyalen com els sistemes polítics també difereixen en la capacitat dels seus membres per generar, entendre i utilitzar la informació estadística. Subratllen el fet que la informació de tipus prospectiva (noves sèries d'indicadors o els bancs de dades) i la gestió dels sistemes d'informació no es troba aïllada sinó que més aviat forma part d'un cos de coneixement, informació i experiència que ja existia prèviament.

En el seu estudi del procés decisional, Lindblom (1980)⁹⁷ és també molt precís i considera que l'anàlisi (concepte sota el qual es té en compte tot tipus de recollida de dades, d'estudis, de recerca i de processament de la informació) i la política sempre van junts. Es per això que proposa de reconsiderar la relació entre l'anàlisi objectiva i la política perquè es qüestiona el seu caràcter independent i intenta conèixer amb profunditat la mesura en què les dades, la lògica, les discussions racionals i l'anàlisi s'integren en la definició dels problemes i en el procés de decisió de les polítiques⁹⁸.

en poden fer ús; la necessitat de definir quadres de referència sobre les principals fonts d'informació i les dades a l'abast per orientar als ciutadans que en facin ús.

⁹⁵ L'ús de l'anàlisi en el procés polític ha estat un camp de recerca important en les ciències socials des dels anys setanta. Destaquen, entre d'altres, els treballs de Caplan, Nathan et al. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*, Ann Arbor, Mich.: The Institute for Social Research; Lindblom, C.E. i Cohen, D. (1979). *Usable Knowledge*, New Haven, Conn.: Yale University Press; Weiss, C. (1986) "Research and Policy Making: A limited Partnership" a Keller, F. (ed.) *The Use and Abuse of Social Science*, London: Sage; Weiss, C. (1979) "The Many Meanings of Research Utilization" a *Public Administration Review*, vol. 39, p. 426-431 i Weiss, C. (1978) "Improving the Linkage Between Research and Public Policy" a Lynn, L. Jr. *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington, D.C.: National Academy Press.

⁹⁶ Lindblom, C.E. i Cohen, D. (1979) op. cit.

⁹⁷ Lindblom, C.E. (1980). *The Policy-Making Process*, 2ª ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

⁹⁸ En aquesta línia de recerca, v. Sabatier, P. i Jenkins-Smith, H.C. (1988) "Symposium Introduction" a *Policy Sciences*, núm. 21, p. 123-127, article en què han ordenat les principals conclusions a les que ha arribat la literatura sobre l'ús d'informació tècnica en els darrers vint anys:

"1. The "two communities" metaphor, i.e., that substantial cultural differences impede interaction between researchers and government officials;

Com també destaca Webber (1992)⁹⁹, l'ús de la informació per part dels decisors és un fenomen més complex que cal considerar com a activitat essencialment política. Els decisors utilitzen la informació per millorar el coneixement sobre un problema polític i les solucions que s'adopten responen a aquesta necessitat de conèixer entre alternatives possibles. Però les fonts d'informació i d'anàlisi que s'utilitzen en la presa de decisió són diverses i és un error considerar que són fonts d'informació objectives.

"Include journalistic reports; advice provided by lobbyists and interest groups; conversations with staff, colleagues, and other policy makers; correspondence and comments from citizens and constituents; books and periodicals; reports from universities and research organizations; and faxed messages or phone calls from the sources of each of these types of information (...) While information, research, and knowledge may often be viewed by academicians as 'objective' artifacts void of any lasting imprint of their creator and interpreter, policy information, research, and knowledge are seldom that objective. Not only is policy knowledge subjectively interpreted and understood, but communication and use in the policy process is just one of a variety of policymaking activities. As such, policy-knowledge use is subjected to the same stresses of politics as any other activity". (Webber, 1992:387)

També en un sentit semblant es pronuncia Car-Hill (1984)¹⁰⁰ quan indica que, en general, el treball de mesura i estadística no és una activitat política, social o teòricament autònoma i assenyala que, en alguns casos, els problemes polítics fonamentals poden acabar sent substituïts per solucions merament

2. While policy analysis seldom influence specific government decisions, they often serve an "enlightenment function" by gradually altering the concepts and assumptions of policymakers over time;

3. This "enlightenment" use of research –as opposed to "instrumental" effects of specific decisions- is more prevalent in the public than in the private sector;

4. Policy analyses are often used for non-substantive reasons, e.g., to enhance organizational credibility, occupy "turf" and delay undesirable decisions; and

5. If researchers and policy analysts wish to have a significant impact on policy, they generally must abandon the role of "neutral technician" and instead adopt that of the "advocate". (Sabatier i Jenkins-Smith, 1988:123)

⁹⁹ Webber, D. (1992) "The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process" a Dunn, W.N. i Mae, R. (ed) *Policy Studies Review Annual*, vol. 10, p. 383-417.

tècniques, restant aleshores dues conseqüències possibles: abstenir-se d'elaborar indicadors (perquè tots són ideològics) o elaborar els que estiguin més d'acord amb els sistemes de valors propi.

Per tal de situar amb més precisió els indicadors en el debat polític, també cal tenir presents les tesis de Majone (1989)¹⁰¹ per tal com ofereixen una millor aproximació d'anàlisi al seu ús en el procés de presa de decisions.

Aquest autor considera que tots els actors que participen en un procés decisonal (els partits polítics, els electors, el govern, el parlament, el poder judicial, els mitjans de comunicació, els grups d'interès i els experts) estan contínuament subjectes a un procés de debat i persuasió recíproca. En aquest procés, l'argumentació esdevé el mètode a través del qual els decisors i els ciutadans arriben a triar entre polítiques i a construir els seus judicis de valor. En aquest sentit, la discussió pública -que centra la seva atenció en una sèrie limitada de temes- és capaç de mobilitzar el coneixement, l'experiència i l'interès de la majoria de la gent.

En aquest procés de discussió cada participant, com a conseqüència d'un procés de persuasió recíproca, ha de poder ajustar la seva visió de la realitat i fins i tot canviar el seus valors¹⁰². En aquest context, l'ús de la informació

¹⁰⁰ Car-Hill, R. (1984). "The political choice of social indicators" *Quantity and Quality*, núm. 18, p. 173-91 citat a Doyal, L. i Gough, I. (1994) op. cit.

¹⁰¹ Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

¹⁰² En una línia d'argumentació similar s'expressa Lindblom (v. Lindblom, C.E. (1990) *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand & Shape Society*, Nova York: Yale University Press) quan fa referència a la possibilitat d'alterar les percepcions de la gent quan es tracta de resoldre problemes socials:

"A social problem arises only when people look at a state of affairs in a particular way: specifically, with a desire for its improvement. It follows that a state of affairs constitutes a problem to some people but not to others. Moreover, what counts as a solution or betterment will vary from person to person. And people dispose of problems in many ways: solving, exacerbating, giving up, forgetting, and so on (...) Much problem solving also takes the form not of altering any state of affairs but of altering people's perceptions and evaluations" (Lindblom, 1990:4)

supera els límits als quals quedava reduïda en d'altres aproximacions analítiques (com en el procés racional de presa de decisió) i es considera un error pensar que només hi ha un únic ús legítim de l'anàlisi i de la informació orientat exclusivament a ajudar al decisor a descobrir la solució al seu problema.

“There is no unique way to construct an argument: data and evidence can be selected in a wide variety of ways from available information, and there are several alternative methods for analysis and ways of ordering the values. There is nothing intrinsically reprehensible in selecting the particular combination of data, facts, values, and analytic methods that seems to be most appropriate to convince the people who have to accept or carry out the decision”. (Majone, 1989:19)

Majone introdueix, per tant, la necessitat que tenen els actors presents en el joc decisonal d'utilitzar la informació com a suport als seus arguments i la necessitat que aquesta sigui útil i que reforci la idea de la evidència dels fets. Això significa, gairebé sempre, que la lògica de l'argumentació i la persuasió requereix que la informació en brut es transformi en un altre tipus de material.

Des d'aquesta perspectiva els indicadors són el resultat de la definició que es dona al problema a resoldre i s'estableixen en funció dels objectius que es pretenen assolir amb determinades polítiques i estratègies que es desenvolupen per superar la situació.

“In fact, all social and economic indicators are the product of definition and convention. Measures of inflation, production, education, health, or crime must always be interpreted in relation to a specific context before they acquire any operational meaning; their usefulness depends entirely on a clear recognition of their conventional character. “ (Majone, 1989:59)

D'altra banda, sovint la comptabilitat econòmica i social té una naturalesa ad hoc i molts dels sistemes d'agregació de dades que s'utilitzen per a la seva recopilació són el resultat de la conveniència del moment (dades disponibles, estimacions possibles, sistemes estàndards d'obtenció de dades de la pròpia

organització). Poques vegades el disseny d'aquests sistemes respon a consideracions lògiques o teòriques, gairebé mai els responsables de facilitar aquesta informació exposen amb claredat aquest fet i el propis usuaris de les dades acostumen a no tenir en compte aquestes consideracions.

Per tant, Majone considera que l'elecció dels instruments de la política —entre els que inclouríem el sistema d'indicadors- no es pot considerar un problema tècnic que pugui ser delegat als experts. Ben al contrari, aquesta elecció forma part d'una concepció institucional, social i moral que cal esclarir a través d'un procés de deliberació pública i que s'ha de resoldre amb mitjans polítics.

En aquest sentit, aquesta perspectiva subratlla la importància dels valors i les opinions que manifesten els actors presents en el procés decisonal i la necessitat de cercar el consens per tal que els criteris que s'estableixin per avaluar els resultats de l'acció de govern siguin comprensibles, justos i políticament acceptables.

"The need today is less to develop 'objective' measures of outcomes —the traditional aim of evaluation research- than to facilitate a wide-ranging dialogue among advocates of different criteria". (Majone, 1989:183)

Si traslладem aquesta aproximació analítica al terreny més concret de la definició d'indicadors de qualitat de vida cal tenir present que tot sistema estadístic de caràcter públic és un sistema complex que comprèn molta informació sobre el benestar de la població.

Hi ha diversos autors que han estudiat en profunditat la necessitat de reformar aquests sistemes per tal de triar més adequadament els conceptes que es volen mesurar perquè representin la pluralitat de valors de la societat¹⁰³.

¹⁰³Representatius d'aquesta anàlisi són els treballs de Dunn, E. (1974). *Social Information Processing and Statistical Systems-Change and Reform*, Nova York: Willey.; De Neufville, J. I. (1975). *Social Indicators and Public Policy*, Nova York: Elsevier i De Neufville, J. I. (1978) "Validating Policy Indicators" a *Policy Sciences*, núm. 10, p. 171-88.

"If 'counting makes things count', then the choice of what is counted privileges some interests and values over others, In that case the right to choose what counts and how it is counted becomes a critical determinant of whose values and interests count most". (MacGillivray i Zadez, 1996: 17)

De Neufville (1978)¹⁰⁴ proposa, en aquest sentit, que la tria de conceptes i indicadors es dugui a terme a través d'un procés interactiu que combini consideracions tècniques i polítiques. Les mesures específiques que es triïn també demanden d'intercanvis entre els experts i la gent de tal manera que aquestes permetin la definició de problemes en termes de valors compartits.

D'altra banda, una referència obligada en la nostra anàlisi són els treballs que MacRae (1986, 1985, 1979) ha dut a terme sobre aquesta qüestió¹⁰⁵. Considera, tal i com s'ha argumentat anteriorment, que la tria dels indicadors és una qüestió essencialment política i que, per tant, cal anar més enllà del concepte d'indicador social i utilitzar una terminologia diferent que faciliti la comprensió de la relació estreta entre indicadors i procés polític.

"The choice of policy indicators is a political question and not simply a scientific one. It depends on the capacities and needs of the political system for which they are chosen (...) We must consider the specific sources of pressure that can alter the measurement and meaning of indicators, as well as the general political pressures that influence the choice of variables and measures used. We must examine the roles and institutions in society that can facilitate the use of indicator information, including public leadership, the educational system, and the media. We must also consider the possible shifts of power that information can bring, both as sources of political motives and as advantages or disadvantages of information systems". (MacRae, 1985:293-295)

En aquest sentit, proposa superar el terme indicador social i utilitzar el terme indicador de política per tal com aquest permet relacionar més estretament les

¹⁰⁴ De Neufville, J. I. (1978) op.cit.

¹⁰⁵ MacRae, D., (1986) "Democratic Information Systems: Policy Indicators and Public Statistics" a AAVV. *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, JAI Press, Inc.; MacRae, D. (1985) op. cit. i MacRae, D. i Wilde, J. (1979). *Policy Analysis for Public Decisions*, North Scituate, Massachussets. Duxbury.

estadístiques públiques amb les variables que contenen valors, amb l'elecció de polítiques i l'avaluació de programes.

"Policy indicators are those variables that are justifiably included in public statistical systems because of their contributions to collective policy decisions guided by ethical values (...) The utility of policy indicators statistics depends on their contribution to the public's definition of problems and choice of policies, and on their cost and their other uses". (McRae,1986:161)

Des d'aquesta perspectiva interessa, per tant, superar i evitar les ambigüitats que presenta el concepte d'indicador social. En primer lloc perquè ha estat associat a l'anàlisi del canvi social, que sovint ha guiat l'elecció de les variables en una direcció diferent a la de l'elecció política. En segon lloc, perquè han sorgit a partir de la crítica i l'oposició als indicadors econòmics, quan un sistema estadístic rellevant per a la presa de decisió política també ha d'incloure informació econòmica de forma integrada amb d'altra informació basada en altres ciències socials i ciències naturals. I, finalment, perquè han tendit a confondre l'indicador o mesura amb el concepte que volia mesurar.

L'aproximació dels indicadors socials no s'ha orientat, per tant, a facilitar la presa de decisions polítiques i, en aquest sentit, no ha incorporat els valors socials de referència. Quan aquesta perspectiva se situa en l'anàlisi dels sistemes estadístics de caràcter públic, la referència als valors socials és obligada.

"To assess the value of a variable as a policy indicator, we must consider the different contributions that it may make at various stages in a cyclical process of policy choice: the initial definition of a problem; the choice of policies; the monitoring of results of those policies; and the redefinition of the problem, returning to the initial stage (...) The value of a variable for policy indicator statistics depends on the combined values from its use in all these stages". (MacRae, 1985:14-15)

Per situar millor el terreny en el qual es poden definir i utilitzar els indicadors de polítiques, MacRae (1985) proposa tenir en compte l'ús diferent que es pot fer de la informació que contenen les estadístiques públiques.

Taula 12: Tipus d'accions i ús de la informació.

		Locus de la decisió: l'actor...	
		Actua individualment	Participa en una decisió col·lectiva
Motiu	Interès privat	a. Accions econòmiques	b. Recerca d'interessos particulars a través de decisions col·lectives
	Interès general	c. Altruïsm privat	d. Recerca de valors generals a través de decisions col·lectives

Font: MacRae (1985) op. cit.

Aquesta taula mostra quatre cel·les diferenciades segons l'interès que manifesta l'actor a l'hora de participar en el procés polític. La cel·la a inclou la informació que probablement s'utilitza en el mercat privat o la que guia decisions de 'no mercat', en les quals l'actor actua individualment, cercant el seu interès i sense fer cap esforç per justificar èticament la seva acció. Generalment, aquestes decisions privades tenen més relació amb com els actors s'adapten a les condicions socials que mostren les estadístiques, més que no pas amb els esforços que fan per canviar les condicions a través de l'acció col·lectiva. Per tant, els valors privats que tenen a veure amb aquest tipus de decisions no formen part del debat públic.

En la cel·la b es considera la informació que poden utilitzar els actors per cercar interessos particulars a través de decisions col·lectives, com poden ser els processos de decisió de polítiques públiques. Aquestes accions privades poden cercar el benestar general o poden no fer-ho. Generalment, els membres d'un grup que cerquin un interès particular a través de la política utilitzaran arguments basats en els valors que comparteixen com a grup ("això ens beneficiarà"), però quan del que es tracta és de persuadir els altres en termes públics més que no pas a través de la negociació privada, s'invocaran valors ètics generals, com ara el benestar general o la justícia. En aquest cas, el tipus d'informació es correspon més amb la que s'inclou en la cel·la d.

En el tercer cas, la cel·la c, fa referència a la informació que poden utilitzar els actors que actuen individualment buscant el benefici d'altres sense que això incrementi el seu benestar, l'altruisme privat. Un exemple seria la informació estadística sobre la pobresa al món que pot fer augmentar les donacions privades a ONG's. Els que actuen d'aquesta forma poden intentar persuadir els altres a partir de la invocació dels valors ètics generals, però aquesta persuasió va més adreçada a promoure l'acció individual més que no pas a promoure la participació en decisions col·lectives. En aquest sentit, les comunitats d'experts, les Universitats i les fundacions poden utilitzar informació en les seves decisions que afectin el benestar general o la justícia sense per això participar en decisions col·lectives que afecten a la comunitat política en un sentit ampli.

Finalment, la cel·la d considera la informació que poden utilitzar els actors en la seva recerca de valors ètics, com el benestar general o la justícia, a través de decisions col·lectives, com les polítiques públiques. En aquest cas l'ús de la informació té a veure, en termes generals, amb el que caldria fer pel bé de la societat des de la perspectiva de valors particulars que estan acceptats àmpliament per la comunitat.

Es en els paràmetres que defineix aquest espai on s'inclourà el procés de definició i construcció d'indicadors de qualitat de vida que es proposa en aquesta recerca.

"When public policy choice aimed at ethical values is involved, we shall refer to the public statistics that are useful for this choice as policy indicator statistics (...) Choice or advocacy of public policies in view of ethical values is of special interest because it involves cooperative discourse between the political community (discussing these values and means to them) and expert communities. Self-interest decisions, in contrast, do not require public debate".(MacRae, 1985:19)

2. 6. Qui participa en l'elecció dels indicadors?

Una vegada s'ha contextualitzat la definició i l'ús d'indicadors en el debat polític cal fer un pas més enllà. El de proposar una metodologia de construcció d'aquests indicadors que reculli, precisament, la pluralitat de valors i interessos que hi ha a la societat i ho faci de forma participativa.

Cal assenyalar que la recerca acadèmica desenvolupada en aquesta línia de treball és més aviat escassa. Es per això que les referències metodològiques que se citaran al llarg d'aquest apartat provenen de disciplines diverses.

Fins ara s'ha seguit una argumentació teòrica per demostrar com la definició de conceptes i la seva mesura és expressió de valors socials i se situa en el terreny polític. Un exercici per il·lustrar els arguments que s'han exposat anteriorment és partir d'un exemple concret per subratllar aquests aspectes centrals de la nostra recerca i per fer més evident la necessitat de desenvolupar una aproximació metodològica nova, basada en la participació de la comunitat, que s'exposarà en el darrer capítol de la recerca. En aquest sentit es presenta, a continuació, un cas concret: la definició de benestar i el llistat d'indicadors socials proposat per l'OCDE per als seus països membres.

S'ha triat aquest enfocament metodològic, entre d'altres, per dues raons essencials: d'una banda, per tal com especifica que es tracta d'una proposta basada en mètodes objectius de mesura de la qualitat de vida i, de l'altra, per la seva pretensió comparativa a nivell internacional. Es pot considerar que, analíticament, aquesta proposta representaria una visió tècnica i experta de la definició i mesura de la qualitat de vida¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Per a conèixer més detalladament aquesta aproximació v. Verwayen, H. (1980) "The Specification and Measurement of the Quality of Life in OECD Countries" a Szalai, A. i Andrews, F.M. op. cit.

Altres aproximacions empíriques a la qualitat de vida es poden trobar a Setién, M.L. (1993) op.cit. on es sintetitza l'enfocament subjectiu del model de Campbell, Converse i Rodgers, també citat; el sistema d'indicadors socials del Projecte SPES per a la RFA i les recerques de Michalos que es concreten en els estudis citats sobre la qualitat de vida als Estats units i al Canadà.

L'OCDE va iniciar el 1970 un programa d'elaboració d'indicadors socials per mesurar el benestar amb la finalitat de facilitar un cos comú d'estadístiques socials que permetés la seva comparació internacional. Aquest organisme va publicar des d'aleshores diversos estudis, a partir dels quals es poden sintetitzar les orientacions generals del programa d'indicadors socials de qualitat de vida.

En primer lloc, l'OCDE partia d'un concepte únic de qualitat de vida o benestar per a tots els països. Per tant, els indicadors i les tècniques de mesura per a la recollida de dades també eren les mateixes per a tothom.

En segon lloc, s'establien tres objectius generals del conjunt d'indicadors socials:

- 1) Identificar les demandes socials i els problemes que eren o previsiblement serien les principals preocupacions en els processos de planificació socioeconòmica.
- 2) Mesurar i conèixer l'evolució d'aquestes preocupacions i la seva importància relativa.
- 3) Enfocar i aportar més precisió a les discussions públiques i al procés de presa de decisió governamental.

En tercer lloc, el concepte de benestar social –que s'assimilava al d'altres termes propers com el de qualitat de vida o prosperitat- era entès com a benestar global dels individus i la forma com aquest estava influït per la relació amb d'altres individus i el medi ambient. Aquest concepte es feia mesurable a través d'un altre concepte, el de preocupació social, que es definia com a aspiració que és possible identificar i definir i que té una importància directa pel benestar humà.

Finalment, s'identificaven els criteris principals a través dels quals es seleccionaven les preocupacions socials:

- 1) Consens polític entre els països membres sobre l'interès i la importància de les preocupacions socials.
- 2) Només es podien incloure preocupacions humanes fonamentals que es consideraven fins o resultats per al benestar. No es tenien en compte els mitjans o els instruments que s'utilitzaven per assolir-los.
- 3) Calia centrar-se en els aspectes principals del benestar.

Després d'una dècada de treballs seguint aquests plantejaments, el consell de l'OCDE va aprovar l'any 1980 la llista d'Indicadors Socials que es reproduïx a continuació:

Taula 13: Llista d'indicadors socials de l'OCDE.

Objectius generals	Preocupacions socials	Indicadors socials
Salut	Durada de la vida Vida amb salut	<ul style="list-style-type: none"> - Esperança de vida - Taxa de mortalitat perinatal - Incapacitat temporal - Incapacitat permanent
Educació i adquisició de coneixements	Us de les possibilitats educatives Adquisició de coneixements	<ul style="list-style-type: none"> - Escolaritat regular - Ensenyament per a adults - Taxa d'alfabetització funcional.
Treball i qualitat de vida en el treball	Accés al treball	<ul style="list-style-type: none"> - Taxa d'atur - Treball a temps parcial involuntari - Treballadors desanimats - Durada mitjana del treball - Temps de desplaçament - Vacances anuals pagades - Horaris atípics - Distribució dels salaris - Accidents mortals de treball - Aspectes nocius en el lloc de treball
Temps i oci	Us del temps	<ul style="list-style-type: none"> - Temps lliure - Activitats de temps lliure
Capacitat adquisitiva de béns i serveis	Renda	<ul style="list-style-type: none"> - Distribució de les rendes - Rendes baixes - Privació material

		- Distribució dels patrimonis
Medi físic	Condicions d'habitatge Accés a serveis Aspectes nocius	- Habitatge, espai interior - Accés a espais exteriors - Elements bàsics de confort - Proximitat de certs serveis - Exposició a contaminants atmosfèrics - Exposició al soroll
Medi social	Integració social	- Taxa de suïcidis
Seguretat de les persones	Exposició a risc Percepció d'amenaçes	- Traumatismes físics mortals - Traumatismes físics greus - Pors respecte de la seguretat personal

Font.: OCDE (1982) *La liste OCDE des indicateurs sociaux*. París: OCDE.

Diversos autors han assenyalat les limitacions que presenta aquest sistema d'indicadors proposat per l'OCDE. Bàsicament les crítiques s'han orientat al fet que no s'hagin tingut en compte altres components de la qualitat de vida difícils de mesurar (com ara les relacions socials o la família); que només s'hagin tingut en compte dades objectives; que el sistema no permeti la comparació internacional atès que no existeix una base estadística comuna per a tots els països membres i l'esbiaix occidental del sistema proposat.

Des de la nostra perspectiva, interessa remarcar com aquesta metodologia no s'ha demostrat neutra. Com s'indicava en l'apartat precedent, estem davant d'una construcció científica que respon a uns interessos concrets i, per tant, estretament vinculada al procés polític.

En primer lloc, la definició de benestar i de preocupació social ja és una definició en si mateixa ideològica en tant que pressuposa una determinada visió segmentada del món occidental i del seu desenvolupament futur.

En segon lloc, caldria fer una anàlisi exhaustiva per conèixer els valors i els interessos presents en aquest procés de definició del benestar i la seva mesura per tal de comprovar si aquests representaven la pluralitat social. A títol

d'exemple, aquesta anàlisi que tindria com a finalitat demostrar com la tria dels indicadors va estar influïda políticament, hauria de facilitar informació sobre quina era, per exemple, la representativitat de l'OCDE; la representativitat de cada estat membre en aquests treballs; els compromisos governamentals que sustentaven el projecte; la forma com es van establir les negociacions per arribar a acords generals; els organismes o centres de recerca que es van fer càrrec a cada país de desenvolupar els indicadors socials; el finançament dels estudis o la forma com les organitzacions interessades en l'ús de les estadístiques socials van exercir pressió per tal que es reflectissin els seus interessos particulars.

En tercer lloc, fóra convenient estudiar el per què es van triar uns indicadors i no d'altres i conèixer els arguments i els interessos presents en aquest procés decisonal. Ens podríem preguntar també quines preocupacions socials van quedar al marge i quins indicadors no van acabar formant part del llistat definitiu.

En darrer lloc, una altra qüestió a analitzar partiria del fet que tot sistema d'indicadors té també una finalitat política. S'ha de pressuposar que el treball desenvolupat per l'OCDE tenia voluntat de facilitar el procés de presa de decisions. En aquest sentit, una anàlisi amb més profunditat hauria de permetre conèixer quins sectors polítics, econòmics i socials van 'guanyar' o 'perdre' a partir del seu ús.

Aquest cas concret ha permès suscitar tota una sèrie de qüestions que, des de la nostra perspectiva analítica, han quedat obertes i que difícilment es poden obviar quan es parla de qualitat de vida i de la seva mesura. Totes aquestes qüestions tenen a veure amb dues realitats que no són presents en el procés descrit i que han de guiar, al nostre entendre el procés de construcció d'indicadors.

En primer lloc, tot procés de construcció d'indicadors s'ha de situar en el context polític. En segon lloc, l'eix central d'aquest procés ha de ser la participació de la comunitat en aquells processos que afecten el seu futur. Per tal com l'objectiu final de la recerca és proposar una metodologia nova per a la construcció d'indicadors de qualitat de vida, aquestes qüestions s'abordaran en el capítol següent.

“All manner of things change if you take as your starting point that people know things, that they care about nature, value their surroundings, want quality in their lives and are willing to put in effort if they feel they can influence things”. (Clifford, 1998. “Halcyon Days” a Warburton, D. (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd.)

3. El mètode d’anàlisi: la participació de la comunitat local en la definició de la qualitat de vida i en la selecció d’indicadors.

L’objectiu d’aquest capítol, que completa el marc teòric de referència, és exposar el mètode d’anàlisi de la qualitat de vida que s’utilitzarà en la segona part de la recerca: el treball de camp.

El mètode d’anàlisi, tal i com s’ha apuntat en el capítol precedent, considera el procés de definició de qualitat de vida i la selecció d’indicadors, com un procés de presa de decisió política basat en la participació de la comunitat local.

En aquest sentit, en primer lloc, s’exposaran els motius pels quals s’ha centrat la definició i la construcció d’indicadors de qualitat de vida en l’àmbit local. L’aproximació que seguiré es basarà en ressaltar aquells elements específics que presenta el govern local per a l’anàlisi de la qualitat de vida i que fan que aquest es pugui considerar com a l’espai idoni per desenvolupar una metodologia participativa com la que es proposa en aquest treball.

En segon lloc, s’aprofundirà en el potencial de participació ciutadana que presenta el govern local i que facilita el desenvolupament d’una metodologia nova. Aquest apartat enllaçarà amb el tercer en el qual s’exposaran les raons per les quals s’endegarà un procés que comporta una transferència de poder de decisió a la comunitat.

Finalment, en quart lloc, es definirà el nou rol que els conductors d'aquest procés han de desenvolupar per tal de garantir la participació de tots els actors.

3.1. Una perspectiva local de la qualitat de vida.

Per tal d'enllaçar qualitat de vida i govern local es fa necessari recordar el fil expositiu del primer capítol en què s'emmarcava el concepte de qualitat de vida en el context de l'estat del benestar i dels valors post-materials de les societats avançades. Reprendre aquesta argumentació és fonamental per tal com permet contextualitzar el procés de reestructuració dels governs locals que ha tingut lloc en la darrera dècada a Europa en el marc de les transformacions de l'estat del benestar.

En aquest sentit, en primer lloc, es descriurà breument aquest procés de reestructuració posant un èmfasi especial en el seu resultat, per mostrar els fenòmens que expliquen el per què, en el tombant de segle, els municipis canalitzen un gran nombre de demandes polítiques i econòmiques, desenvolupen iniciatives destinades a oferir noves respostes als problemes de la col·lectivitat i participen en múltiples escenaris on es prenen decisions que afecten la qualitat de vida dels ciutadans.

En segon lloc, aprofundiré en l'element de proximitat i el potencial de participació ciutadana que presenten els governs locals per tal com del que es tracta és de proposar l'ús de nous mecanismes de participació ciutadana en la presa de decisions que permetin, en el nostre cas, que una comunitat pugui definir que entén per qualitat de vida i com la vol mesurar.

Aquesta perspectiva té present que els processos decisionals en l'arena local són el resultat d'interaccions múltiples i complexes en què participen molts actors de forma simultània. Es una aproximació que proposa als responsables locals que actuïn assumint la pluralitat i la fragmentació de la seva comunitat

per tal de promoure el diàleg, cercar el consens i facilitar la presa de decisions, en un context, el del joc democràtic, que es caracteritza per l'exercici de la influència i la pressió.

Diversos autors han analitzat les transformacions que han experimentat els governs locals a Europa en les darreres dues dècades¹⁰⁷. Des de la nostra perspectiva interessa subratllar els canvis més rellevants que ha experimentat aquest àmbit de govern en aquest període per tal com ens permeten explicar el per què, en aquests moments, els governs locals s'han enfortit i són uns actors principals en el disseny i implementació de polítiques que incideixen en la qualitat de vida dels ciutadans.

En el context de les transformacions experimentades pels governs locals al nostre país, cal destacar les aportacions de Brugué i Gomà (1998)¹⁰⁸.

Aquests autors analitzen com les transformacions que han afectat l'Estat de benestar keynesià en els darrers anys, conseqüència dels canvis en el context socioeconòmic i cultural de les democràcies avançades, han tingut un impacte directe en les comunitats locals¹⁰⁹. Aquest impacte s'ha traduït, com veurem, en una aportació més significativa dels municipis en el terreny de les polítiques públiques i la qualitat de vida.

¹⁰⁷ De l'extensa bibliografia existent sobre les transformacions que ha experimentat el govern local en els darrers anys, es destaquen les aportacions de caràcter més general de Chandler, J.A. (1993) *Local government in Liberal democracies*, Londres: Routledge.; King, D. i Stoker, G. (eds) (1996) *Rethinking Local Democracy*, Londres: Macmillan; Stewart, J. i Stoker, G. (1995) *Local Government in the 1990s*, Londres: Macmillan i Stoker, G. (1991) *The Politics of Local Government*, Londres: Macmillan;

¹⁰⁸ Brugué, Q. i Gomà, R. (coords) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Editorial Ariel.

¹⁰⁹ Els governs locals europeus es polaritzen a l'entorn de dos grans models: l'administració municipal de benestar pròpia de la tradició anglo-escandinava i el govern local residual propi dels grans estats continentals. En el primer cas, el model d'administració municipal de benestar, propi dels països anglosaxons i escandinaus en el què les institucions locals despleguen rols operatius de gran magnitud: els municipis són els braços executors dels serveis públics universals de benestar. En el segon cas, en el model de govern local residual, propi dels grans estats continentals, les institucions locals dissenyen programes de desenvolupament comunitari i xarxes d'assistència social, però queden al marge dels grans serveis de l'Estat del benestar keynesià. Amb tot, aquests autors, ressalten els elements compartits entre

La incidència cada vegada més gran de l'actuació del govern local en la generació de benestar col·lectiu, s'ha explicat a partir de l'anàlisi de tres dimensions:

En primer lloc, la dimensió econòmico-laboral, mostra com la crisi industrial i d'ocupació experimentada per les economies occidentals en les darrers dues dècades ha posat de relleu la importància del factor territorial i la necessitat de desenvolupar polítiques econòmiques en les agendes públiques locals. En el marc de l'Estat de benestar keynesià, l'esfera econòmica quedava exclosa del programa d'actuació dels municipis mentre que en el nou context, els governs locals es veien en la necessitat de dissenyar respostes imaginatives al problema de l'atur i a elaborar estratègies de desenvolupament local.

En segon lloc, la dimensió socio-cultural, explica com la desigualtat social, a partir de nous processos d'exclusió social, adopta un caràcter pluridimensional i apareixen noves necessitats que no es contemplaven en la lògica fundacional del model clàssic de benestar. D'altra banda, paral·lelament, les societats occidentals experimenten un procés de redefinició dels referents d'identitat col·lectiva. En aquest marc, el benestar ja no és només una responsabilitat de l'estat sinó que forma part dels valors emergents connectats a la vida quotidiana, expressats per la ciutadania. Aquestes transformacions enforteixen els vincles comunitaris i situen la dimensió local com a element vertebrador bàsic de la quotidianitat i, per tant, com a la principal referència en la satisfacció de necessitats¹¹⁰.

En tercer lloc, la dimensió urbano-territorial, permet explicar el procés de redefinició de la construcció social de l'espai urbà de finals dels anys vuitanta i contribueix a incrementar la complexitat de les polítiques públiques.

els dos models que permeten generalitzar i parlar d'un esquema comú de polítiques públiques locals, sota condicions de benestar keynesià.

¹¹⁰ Seguint aquesta línia d'argumentació, la qualitat de vida, entesa com a major benestar, és un dels nous valors que expressa la ciutadania. La seva millora també depèn, per tant, del resultat de les polítiques del govern local.

Com a resultat d'aquesta anàlisi, Brugué i Gomà parlen d'una nova dimensió local del benestar basada en una perspectiva integrada de les polítiques locals.

Al meu entendre, aquesta perspectiva, en tant que facilita una visió de conjunt de l'actuació municipal, ofereix un marc adequat en el qual situar les polítiques locals que incideixen en la qualitat de vida urbana. En aquest sentit, es reproduïx a continuació la taula on es sintetitza l'oferta de polítiques municipals.

Taula 14 . Estructura tipus de l'oferta de polítiques locals.

POLITQUES DE PROMOCIÓ ECONÒMICA LOCAL INICIATIVES DE DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC		
Polítiques de promoció del teixit empresarial – Innovació – Atracció	Polítiques de desenvolupament territorial – Centralitats – Infraestructures	
POLITQUES LOCALS DE BENESTAR SOCIAL PROGRAMES DE SERVEIS PERSONALS		
Polítiques sociosanitàries Acció contra l'exclusió – Serveis socials – Salut – Consum	Polítiques socioculturals Dinamització comunitària – Cultura – Educació – Juventut	
POLÍTQUES URBANES I DE TERRITORI		
Polítiques urbanes de l'eficiència – Centralitats – Infraestructures	Polítiques urbanes de l'equitat – Habitatge – Equipament – Transport	Polítiques urbanes de la redistribució – Habitatge – Regeneració

Font: Brugué, Q. i Gomà, R. (1998:33) op.cit

Tal i com posa de manifest aquesta taula, l'oferta de polítiques públiques dels nous governs locals és ara més extensa i presenta una naturalesa més complexa. Però per comprendre en tot el seu abast les transformacions

experimentades pels governs locals que incideixen en termes de qualitat de vida, cal també fer referència al procés de reestructuració funcional que ha afectat aquest àmbit de decisió. No és suficient analitzar quines polítiques posa en marxa el govern local sinó que cal també estudiar quina lògica i estil de relació amb la comunitat predomina en el procés de decisió i implementació d'aquestes polítiques.

Per aquest motiu, l'interès en ressaltar aquest canvi en les funcions del govern local permet posar de manifest dues tendències, el localisme i la politització que, com es veurà, estan facilitant el posar en pràctica una altra lògica d'acció pública que facilita la implicació de la comunitat en la presa de decisions, aspecte que es tractarà amb més profunditat en el següent apartat¹¹¹.

En aquest sentit, interessa ressaltar, d'una banda, com en els darrers anys l'àmbit local recupera pes polític en un context de mundialització econòmica i els actors locals expressen voluntats i opcions pròpies en les arenes on es decideixen i implementen polítiques que afecten els ciutadans. I, d'altra banda, com es manifesta un procés de politització d'aquest nivell de govern que fa que els responsables locals deixen enrera el seu caràcter gerencial i executor per actuar més com a decisors de les polítiques que afecten la comunitat.

Totes aquestes transformacions es poden explicar, en bona part, per una major pressió i demanda social que reclama de l'administració local més resultats en termes de qualitat de vida¹¹². Així doncs, els governs locals surten reforçats precisament per la seva proximitat als problemes i a la comunitat. És el nivell de govern percebut com a millor situat per conèixer i donar resposta a les demandes i les necessitats dels ciutadans.

¹¹¹ Per a una anàlisi exhaustiva d'aquest procés de transformació en els municipis espanyols v. "Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local" a AAVV (1998) *Informe España 1997*, Madrid: Fundación Encuentro.

¹¹² Es recupera, en aquest sentit, l'argumentació utilitzada en el primer capítol quan les demandes de major qualitat de vida s'explicaven, també, per una major exigència i pressió socials. V. cap. I.

Aquest major reconeixement de la dimensió política de l'activitat dels governs locals queda palès, en la dècada dels noranta, en el fet que molts ajuntaments comencen a definir models econòmics, socials i territorials per a les seves ciutats i posen en marxa actuacions de desenvolupament local amb horitzó estratègic.

“Gobernar la ciudad ya no es una actividad circunscrita a determinadas instituciones sino una responsabilidad que se expande a través de una constelación de actores. La acción de gobierno municipal adopta una nueva dimensión. El gobierno local puede desarrollar ahora más que nunca un papel activo y dinámico, ya que debe identificar los objetivos y las prioridades de su comunidad y, de acuerdo con ellos, dirigir los esfuerzos de un conjunto de actores. EL municipio tiene que desarrollar sus capacidades de diseño estratégico y de liderazgo comunitario. Los representantes locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes. Aumenta, en definitiva, la complejidad, el tamaño y el sistema de toma de decisiones de las administraciones locales”. (AAVV 1998:547)

La nova dimensió política dels governs locals ofereix, per tant, moltes oportunitats per implicar la comunitat en les decisions que afecten el seu futur. Es, des d'aquesta perspectiva, que es proposa en aquesta recerca de promoure un procés participatiu de definició i construcció d'un sistema d'indicadors de qualitat de vida a escala local.

3.2. Una perspectiva basada en la participació de la comunitat local.

“There is substantial evidence that people participate much more readily on local issues than the national issues” (Parry, G., Moyser, G. and Day, N., 1992)

Es pot considerar que, en termes generals, els ciutadans manifesten una predisposició major a implicar-se en aquelles qüestions que els afecten de més a prop mentre que percebeixen com a menys 'pròpies' aquelles, l'àmbit de decisió de les quals, els queda més lluny (escala regional/nacional).

Aquesta major implicació ciutadana per les qüestions locals s'explica, en bona part, per l'element de proximitat implícit en el govern local que el diferencia, precisament, dels altres nivells de govern. Aquesta característica fa que molts autors proposin el nivell local com a l'espai més idoni per a desenvolupar iniciatives que tendeixin a enfortir la participació democràtica.

"If a participatory citizens' democracy is to be developed in the public domain then it is likely that it is at the local level that experiments need to be undertaken, since for most people the realities of domestic and work commitments make this the most accessible arena in terms of geographical and organisational scale". (Gyford, 1991:173)

En un sentit similar s'expressa Clifford (1998)¹¹³ quan proposa desenvolupar aquestes iniciatives en l'escenari local perquè és en aquesta escala territorial (els barris, els districtes, els pobles, les ciutats) on els llocs prenen sentit per a la gent i la proximitat facilita la complicitat amb el procés de decisió i les polítiques. Aquest nivell de govern permet que es creï una expressió compartida de valors a l'entorn de l'espai físic en el qual es viu. Una simple pregunta com ara: 'vostè, a què dona valor en el seu barri (districte, poble, ciutat)?' fa que tothom actuï com a expert i s'impliqui en un procés que el fa co-responsable.

"The knowledge kept safe in books, on compact discs and hard discs, is not the same as practised knowledge kept alert on the ground. The tension between being really involved in processes which bring about change and creatively working on the locality together, means we have more depth of responsibility, more knowledge, more understanding of each other needs and those of the place, it helps to build sensitive value systems". (Clifford, 1998:231)

Si ens aproximem a aquesta realitat a partir de diverses aportacions teòriques, s'observa com la necessitat d'introduir noves formes de transferir poder a la

¹¹³ Clifford, S. (1998). "Halcyon Days" a Warburton, D. (ed) op. cit.

comunitat (empowerment) amb la finalitat de reforçar la democràcia local, ha estat una qüestió que s'ha estudiat –i s'està estudiant- en profunditat des de la Ciència Política.¹¹⁴

La majoria dels treballs han ressaltat la necessitat d'introduir noves formes de participació ciutadana que vagin més enllà de la participació entesa en el context de les democràcies representatives, per tal de, en primer lloc, superar la desconfiança dels ciutadans envers la política -en bona part motivada pel fet que els mecanismes de representació democràtica tradicionals no són percebuts com a instruments reals de participació- i, en segon lloc, enfortir el sistema democràtic implicant els ciutadans en els processos de decisió polítics.

En aquest sentit, l'aproximació que es presenta a continuació s'insehereix en la tradició politològica desenvolupada per autors com Benjamin Barber¹¹⁵, qui en els seus treballs defensa la necessitat de promoure una democràcia forta, basada en la política participativa, a través de la qual els conflictes d'interès es sotmetin a processos de deliberació, de decisió i d'acció.

Des d'aquesta perspectiva, la democràcia forta supera les limitacions de la democràcia representativa sense renunciar als valors que defineixen la democràcia: la llibertat, la igualtat i la justícia social. Ben al contrari, aquests valors adquireixen un sentit més ric i més ple que en la democràcia liberal, atès que en aquest cas es sustenten en una dialèctica d'activitat cívico-participativa i

¹¹⁴ Destaquen, en aquest sentit, dues contribucions centrals: Hirst, L. (1994) *Associative Democracy. New forms of economic and social governance*, Cambridge: Polity Press i Burns, D., Hambleton, R. i Hoggett, P. (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*, Londres: Macmillan Press.

¹¹⁵ La democràcia ha estat un dels camps d'anàlisi més treballats per la Ciència Política. Les referències que es detallen a continuació només tenen com a finalitat emmarcar la recerca en una perspectiva d'anàlisi de la democràcia que ha ressaltat, precisament, els aspectes participatius i de competència cívica dels ciutadans. En aquest sentit, v. Barber, B. (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley; University of California Press; Barber, B. (1998) *A Passion for Democracy. American Essays*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

de contínua creació comunitària en la qual la llibertat i la igualtat són alimentades i dotades d'entitat política.

Per tant, el que interessa remarcar d'aquesta perspectiva és que es sustenta en els lligams estrets que cal establir entre la participació i la comunitat. Lligams que s'han de poder fer efectius a través del concepte de ciutadania. Per tant, és important subratllar com aquest enfocament proposa renovar l'educació cívica, per tal com és a través d'aquest procés que serà possible garantir la participació democràtica i la corresponsabilitat i es defensaran tant els deures cívics com els drets individuals.

"To reorient democracy away from leadership and representation and towards stronger forms of citizenship and participation, we need to foster institutional and practical experimentation with participatory institution –many of which are already in place at the state and local level" (Barber, 1998: 109)

Altres autors, com Dahl¹¹⁶, també han destacat la necessitat d'enfortir l'educació cívica a través de processos participatius que permetin la discussió pública, la deliberació i la controvèrsia. La perspectiva que s'adopta en aquesta recerca pren, doncs, aquests referents teòrics.

Com assenyala Sorensen (1997)¹¹⁷ les iniciatives de transferir poder a la comunitat tenen sentit en tant que enforteixen el sistema democràtic i fan dels ciutadans els veritables protagonistes del procés:

¹¹⁶ Dahl, R.A. (1998) *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

¹¹⁷ Sorensen, E. (1997) "Democracy and empowerment" a *Public Administration Review*, vol. 75, p. 553-567.

“A democratic strategy of empowerment must propose the institutionalization of democratic procedures which ensures both the aggregative and the integrative aspects of democracy (...) In a predominantly aggregative theory of democracy, empowerment means two things: equal influence and individual autonomy (...) In a predominantly integrative theory of democracy, empowerment means transforming individuals into citizens; that is, increasing the ability of each individual to internalize a holistic perspective on societal governance and develop their social and intellectual capacities”. (Sorensen, 1997:556-557)

Considerar el ciutadà com a participant actiu en el procés de govern no és més que reconèixer i fer efectius una sèrie de drets bàsics en democràcia: el dret a expressar lliurement les opinions, el dret a escoltar i el dret a ser escoltat. Drets que junt amb d'altres (votar, estar representat en el procés de govern, tenir accés als representants electes, conèixer les decisions del govern, tenir accés a la informació sobre la qual es prenen les decisions, o participar en el procés de govern) li donen la seva dimensió com a ciutadà. (Stewart, 1996)¹¹⁸

“How far an extension of participation is to be judged 'democratic' depends on its contribution to securing greater popular control over collective decision-making, and greater equality in its exercise; participation is thus subordinate to, and to be judged in terms of, these two prior democratic principles”. (Beetham, 1996:33)

Des de principis dels anys noranta, diverses localitats europees han posat en pràctica mètodes d'innovació democràtica per facilitar una major participació de la comunitat en decisions que l'afecten d'una manera o altra¹¹⁹. L'objectiu d'aquestes pràctiques ha estat promoure la discussió pública de qüestions

¹¹⁸ Stewart, J. (1996) “Innovation in Democratic Practice in Local Government” a *Policy and Politics*, vol. 24, núm. 1.

¹¹⁹ Stewart (1996) op. cit. fa una relació dels mètodes més estesos i de les seves característiques principals. En concret: a) els jurats de ciutadans; b) les enquestes d'opinió deliberatives; c) les conferències de consens; d) els Grups de mediació i e) els Fòrums de ciutadans. Per a conèixer l'aplicació d'algunes d'aquestes pràctiques en alguns municipis espanyols v. Font, J. (1996) “Los Núcleos de Intervención Participativa: Análisis de Tres Experiencias” a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6. Madrid: INAP i AAVV (1998) op. cit.

col·lectives a partir d'un element central del procés democràtic: la deliberació¹²⁰.

Aquesta aproximació als problemes també ha estat defensada per Crozier (1996)¹²¹, en proposar anar més enllà de la democràcia d'accés per situar-nos en una democràcia de la deliberació en la qual la participació dels ciutadans faciliti el pensar més en els problemes i no tant en les solucions.

“L'ascolto in profondità non dissolve il conflitto in un debole consenso. Al contrario, fa emergere opposizioni e problemi reali. Permette gli scambi e le negoziazioni grazie alle quali si potranno vivere meglio divergenze e conflitti, e soprattutto fa emergere delle opportunità. Infine, grazie a quella specie di happening che a volte crea, si producono elementi sorpresa, grazie ai quali nascono comportamenti nuovi. L'irruzioni di tali elementi obbliga infatti a modificare il consueto modo di parlare e rende possibile una trasformazione dei termini del problema”.

(Crozier, 1996:64)

De la mateixa manera, Subirats (1996)¹²² proposa d'implicar a les comunitats en els processos decisionals de les institucions representatives per tal com del que es tracta és d'anar més enllà dels interessos o dels vots i cercar el contrast públic d'idees sobre els temes que són objecte de controvèrsia.

Des d'aquesta perspectiva, Burns, Hambleton i Hogget (1994)¹²³ han estudiat a fons com es pot millorar la participació ciutadana en el nivell local. De cara a la nostra recerca, interessa remarcar l'èmfasi posat en la necessitat de diferenciar entre esferes d'influència a les que poden tenir accés els ciutadans¹²⁴. En aquest sentit, l'esfera d'influència individual no és la mateixa

¹²⁰ Deliberació entesa com a una de les condicions per assolir la democràcia, junt amb la igualtat política i la no-tirania, en el sentit que li dóna Fishkin (v. Fishckin, J. (1995) *Democracia y deliberación*, Barcelona: Ariel.

¹²¹ Crozier, M. (1996) *La crisi dell'intelligenza. Saggio sull'incapacità delle élites a riformarsi*, Roma: Edizioni Lavoro.

¹²² Subirats, J. (1996) “Democracia: participación y eficiencia” a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, p. 35-44.

¹²³ Burns, D. Hambleton, R. i Hogget, P. (1994) op. cit.

¹²⁴ S'utilitzarà sempre el terme ciutadà en el sentit que utilitzen Burns, D. , Hambleton, R. i Hogget, P. (1994) op. cit. El ciutadà –no el client o el consumidor- que estableix una relació amb el govern local amb el compromís d'influir les decisions públiques que afecten la qualitat de vida de la comunitat.

que l'esfera, que en podríem dir compartida, que s'exerceix a través de l'ús dels béns públics, els programes i els serveis en comú i en la qual es poden diferenciar tres nivells: l'esfera relativa als serveis i programes locals, l'esfera pròpia de decisió del govern local i l'esfera de decisió del govern nacional¹²⁵.

Aquests autors consideren que, d'altra banda, per tal de desenvolupar amb èxit aproximacions per enfortir la participació democràtica a escala local, també és útil diferenciar entre tres tipus de decisions. Així, hi ha un grup de decisions que tenen a veure amb la qualitat dels serveis públics que ofereix el govern local, hi ha un grup de decisions relatives a la despesa local i es diferencien un tercer grup de decisions orientades a elaborar polítiques amb objectius estratègics.

Es en aquest tercer grup, en què el govern local desenvolupa el seu rol estratègic, en el qual s'encabeix una aproximació participativa com la que es proposa per a la definició i construcció d'un sistema d'indicadors de qualitat de vida.

Des de la nostra perspectiva ens ha interessat ressaltar els aspectes positius que presenten els processos d'innovació democràtica en el govern local. Hi ha, això no obstant, deficiències que també cal tenir en compte. La crítica més generalitzada que es fa als processos polítics que intenten promoure una major participació ciutadana, és que faciliten una participació restringida a aquells grups i sectors de la societat que ja intervenen habitualment i que representen poc la diversitat i la fragmentació que es detecta en les societats dels noranta.

¹²⁵ Un referent teòric clàssic i punt de partida interessant en l'estudi de la participació ciutadana, és l'aportació de Arnstein (v. Arnstein, S.R. (1971) "A ladder of participation in the USA" a *Journal of the Royal Town Planning Institute*, p.176-182, citat a Burns et al., op.cit.). en què presenta una escala de participació ciutadana que identifica vuit nivells de participació: al capdavant de l'escala hi ha dos esglaons en els quals no hi ha participació (1. 'Manipulation' ; 2. 'Therapy'); els tres esglaons següents tenen a veure amb pràctiques que promouen el diàleg amb la gent (en aquest espai de l'escala la comunicació és en un únic sentit de l'autoritat als ciutadans: 3 'Information' ; 4 'Consultation' ; 5 'Placation') mentre que en els tres esglaons més alts es posa de manifest un major grau de participació en el procés decisional (6 'Partnership' ; 7 'delegated power'; 8 'citizen control'). Aquesta aproximació ha estat qüestionada per diversos autors en tant que reflectia un procés concret de participació en el marc de

“One of the objections most commonly voiced to the idea of extending participatory forms of democracy is that only some people participate, they are often quite unrepresentative of those they support to speak for and may also be dominated by sectional interests. Moreover, as civil society becomes progressively less homogenous, in what sense can we continue to speak of ‘community participation’ when communities themselves are increasingly diverse, fragmented or polarised?” (Burns, Hambleton i Hogget 1994:223)

D'altra banda, també s'ha destacat com els processos d'innovació democràtica han promogut una participació més activa a l'entorn de demandes i necessitats individuals més que no pas a l'entorn d'aquelles qüestions que podrien tenir un interès per a tota la comunitat. En aquest sentit, les experiències que s'han desenvolupat fins ara han demostrat una capacitat baixa per representar els interessos col·lectius en tant que hi ha actors que 'sempre' participen, defensant els interessos concrets de determinada organització, i que actuen influïts sota la lògica d'enfrontament amb l'administració més que no pas sota la lògica de la col·laboració¹²⁶.

Aquestes deficiències posen de manifest que no n'hi ha prou amb promoure iniciatives de major participació ciutadana sinó canvien els rols que tradicionalment han desenvolupat els decisors i els ciutadans en els processos de decisió polítics.

Com destaquen Simrell, Feltey i O'Neills (1998)¹²⁷ una participació efectiva o autèntica, implica molt més que trobar els instruments i les tècniques adequades per incrementar el compromís dels ciutadans en les decisions públiques. Perquè aquests processos participatius funcionin cal repensar les lògiques d'actuació.

la política interior nord-americana. Per a una crítica del model i una anàlisi més elaborada de l'escala de participació v. les propostes de Burns et al (op.cit).

¹²⁶ AAVV (1998). Op. cit.

¹²⁷ Simrell, C., Feltey, K.M. i O'Neills, B, (1998) “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration “ a *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 4, p. 317-326

“The context of authentic participation is different from the context of conventional participation. Authentic participation places the citizen next to the issue and the administrative structures and processes furthest away (...) Citizens are central and directly related to the issue; they have an immediate and equal opportunity to influence the processes and outcomes. The administrators' influence comes from their relationship with the citizenry as well as from their expertise and position”. (Simrell, Feltey i O'Neills 1998: 321)

En un sentit similar, deLeon (1992)¹²⁸ ha assenyalat que per posar en marxa tècniques participatives cal abans desenvolupar un procés d'aprenentatge a dues bandes. Desenvolupar processos que impliquin una major participació, sense canviar les relacions de poder entre ciutadans i decisors públics, sembla difícil. Es per això que es proposa que els models basats en la participació ciutadana centrin l'esforç no només en la transferència de poder a la comunitat, fent una inversió en educació en aquest sentit, sinó també en la re-educació dels decisors i administradors públics que permeti comptar amb els processos i les estructures administratives.

De fet, fer el salt d'un escenari de participació convencional a un escenari on es promou una participació més 'autèntica', per utilitzar l'expressió de Simrell, Feltey i O'Neills, suposa una transformació de gran abast que afecta de dalt a baix les característiques dels processos decisionals.

La taula 15 que es reproduïx a continuació es comparen els dos escenaris i s'apunten els canvis principals.

¹²⁸ DeLeon, P. (1992). “The democratization of the policy sciences”. *Public Administration Review*, núm. 52, p.125-129.

Taula 15: Comparació entre escenaris de participació convencional i de participació autèntica.

Característiques:	Participació convencional	Participació autèntica
Estil d'interacció	Conflictiu	Col.laboratiu
La participació es promou	Tard: després de decidir l'agenda i prendre les decisions.	Aviat; abans que res s'hagi decidit.
Rol del gestor públic	Tècnic expert, directiu	Tècnic col.laborador, polític
Habilitats requerides en el gestor públic	Tècniques i directives	Tècniques, interpersonals, discursives, habilitadores.
Rol del ciutadà	Participant no igual	Partner
Habilitats requerides en el ciutadà	Cap	Responsabilitats cíviques.
Relació entre el gestor públic i el ciutadà	Desconfiança	Confiança
Procés administratiu	Estàtic, invisible, tancat	Dinàmic, visible, obert
Opcions dels ciutadans per actuar	Reactiva	Proactiva o reactiva
Output dels ciutadans	Buy-in	Disseny
Output del gestor públic	Decisió	Procés
Temps per decidir	Sembla més curt i més fàcil però sovint la reacció ciutadana fa que s'hagi de tornar a replantejar la decisió.	Sembla més llarg i oneros però generalment no implica retornar sobre la decisió perquè els ciutadans han estat implicats en el procés.
La decisió es pren	Pel gestor/polític i/o pel procés administratiu amb consulta amb els ciutadans.	Sorgeix com a resultat del procés; oportunitats iguals per a tothom per participar en el procés i influir en els resultats.

Font: Simrell, C. Feltey, K.M. i O'Neill, B. (1998) op. cit.

3.3. Una perspectiva que transfereix poder a la comunitat.

Com hem vist, una aproximació participativa al procés de presa de decisió com la proposada en aquesta recerca té un punt de referència clau: la implicació dels ciutadans en el procés.

En aquest apartat interessa aprofundir una mica més en el concepte i el rol que la comunitat local pot desenvolupar en processos de presa de decisió política. Ja que és a partir de la implicació dels representants de tots els sectors presents en la comunitat que es pot garantir un procés més participatiu.

Com assenyalen Burns, Hambleton i Hogget (1994)¹²⁹, el concepte de comunitat té atribuïts múltiples significats. Per un costat és un concepte unificador en tant que expressa idees com les d'interès comú, solidaritat, integració i consens. Per l'altre, però, és un concepte que en realitat representa un paraigües sota el qual es troben molts interessos diversos en competició que, sovint, estan en conflicte.

El terme comunitat, per tant, expressa realitats diferents. La comunitat es pot entendre com a expressió d'una tradició cultural o d'una identitat comuna. Ser de la comunitat té un sentit en tant que s'hi pertany i en tant que es contribueix a la seva continuïtat. En aquest cas, el concepte de comunitat pren la seva legitimitat de la història.

Parlar de comunitat també és parlar de relacions i de models de relacions socials que, sovint, es basen en el lloc de residència. En aquest cas, el concepte pren la seva legitimitat a partir de les tradicions sociològiques i antropològiques.

La comunitat també pot ser entesa com a base de consum col·lectiu; com a forma apropiada d'agregació de necessitats o demandes per a determinats béns públics locals. El concepte pren aquí la seva legitimitat de l'economia.

Un altre significat pot ser el de comunitat entesa com a base d'una producció i provisió de béns públics més efectiva. En aquest cas és independent si la provisió és a través del sector privat, del sector públic o del sector voluntari o la pròpia comunitat. El concepte agafa la seva legitimitat de l'economia i de les tecnologies de provisió de serveis.

Finalment, la comunitat també pot ser entesa com a font d'influència i poder. Des d'aquesta perspectiva prenen sentit les propostes de transferència de

poder a la comunitat (empowerment) i de representació política, ja sigui a través de canals d'acció política formals o informals, representatius o participatius. En aquest cas, el concepte de comunitat pren la seva legitimitat de la ciència política.

A la pràctica aquests múltiples significats es barregen de forma complexa i subtil i el sentit de comunitat és més fort quants més factors hi conflueixen. És important destacar que el sentit de comunitat no té perquè ser bo a la força. Algunes vegades pot esdevenir un concepte que expressi una realitat tancada, a la defensiva, com si fos més autèntica, que és utilitzat com a forma d'exclusió d'altres grups.

En qualsevol cas, es pot considerar que totes les comunitats tenen elements que s'expliquen per la història, les relacions socials, el lloc, el poder i la provisió de béns. Per tant, semblaria més apropiat utilitzar l'expressió comunitats per reflectir fidedignament una realitat més rica i complexa.

El concepte de comunitat és apropiat des de la nostra perspectiva d'anàlisi de la qualitat de vida, en tant que permet relacionar els ciutadans amb l'espai físic que comparteixen. Es per això que quan s'utilitza aquest concepte en el nostre treball s'està fent referència a una comunitat multidimensional que té una definició tant en termes territorials (ciutat, districte o barri), com en termes polítics (tria els seus representants i s'implica en els processos de decisió locals), com en termes socials (hi ha un àmplia diversitat de grups socials amb interessos diferents que la representen, alguns dels quals estan millor organitzats i tenen més recursos i poder) com en termes econòmics (en tant que té una especificació econòmica pròpia: espai residencial, industrial, comercial, de serveis o turístic).

¹²⁹ Burns, D., Hambleton, R. i Hoggett, P. (1994). Op.cit.

Com hem vist, doncs, el concepte de comunitat té atribuïts diversos significats i suscita certa controvèrsia teòrica. Des de la nostra perspectiva interessa remarcar la noció de comunitat que té a veure, d'una banda, amb les relacions que s'estableixen entre la gent i, de l'altra, amb les relacions entre la gent i el lloc –l'espai físic- que comparteixen. Aquesta perspectiva destaca un lligam especial entre comunitat i lloc per tal com és a partir d'aquesta relació que es possible actuar en termes de millora de la qualitat de vida¹³⁰.

“Community is not a thing, it is a dynamic process in which a shared commitment creates and recreates community through action by people who are aware and committed to the principle of working together for a better life and world. It is beginning to be recognised that community is neither the 'end' nor the 'means' of a process of development or participation. It is creating something new which is based partly in future visions of society. Community can then be fully understood as an aspiration rather than a definition, based on certain types of (caring) relationships in a shared place. This conjunction of ideas, which are not reducible to specific space or time constraints but are to do with people's relations with each other and to the physical world in which we live (and want to live), is what gives, and has always given, community its power and meaning”. (Warburton, D. 1998:18-19)

Tal com assenyala MacRae (1986)¹³¹, si es dissenya un sistema d'indicadors per a la presa de decisions col·lectiva cal en primer lloc identificar quina comunitat es veurà afectada per aquestes decisions. D'altra banda, cal també delimitar en la mesura del possible el 'locus' de la decisió atès que el sistema d'indicadors i la informació necessària s'haurà de definir en funció de quines siguin les necessitats específiques. I, en darrer lloc, es fa necessari desenvolupar una metodologia participativa que representi els valors presents en la societat i que permeti arribar a consensos i acords.

¹³⁰ Utilitzo doncs, el mateix significat de comunitat del qual parteixen els autors que proposen una aproximació teòrica basada en el desenvolupament sostenible. V., en aquest sentit, Warburton, D. (1998) op. cit.

¹³¹ MacRae (1986) op.cit.

En aquest sentit, promoure una participació àmplia en la decisió i l'elecció d'indicadors facilitarà, en primer lloc, que les variables que es triïn siguin representatives d'una major pluralitat dels valors i interessos presents en la comunitat i no només d'aquells grups amb els recursos suficients per participar en aquest procés o per utilitzar la informació que se'n derivi. En segon lloc, mostrarà un sistema d'informació paral·lel per conèixer altres valors alternatius que s'expressaran a través de la diferència d'opinions. I, finalment, aquest mètode de treball facilitarà, d'altra banda, que es generi un corrent de suport a l'entorn del sistema d'indicadors finalment proposat.

Els treballs de Lawrence i MacGillivray¹³² són de referència obligada en tant que parteixen d'una aproximació basada en la comunitat i proposen i desenvolupen una metodologia participativa com la que es defensa en aquest estudi.

Així doncs, el punt de partida dels dos autors és la necessitat que la comunitat participi en el procés de construcció d'indicadors. En primer lloc, per tal que això sigui possible, cal que la informació que es faciliti sigui comprensible per a tothom. El segon pas és demanar als representants de la comunitat que participin en el procés expressant quin significat té per a ells la informació que se'ls facilita i com actuarien per tal de modificar la situació que mostren les dades.

MacGillivray assenyala la necessitat de superar dos obstacles importants en processos com els que es proposen:

"The first is empowering people to recognise that jargon words like 'sustainable development', 'quality of life', 'wellbeing' actually mean something that people truly value. The second is the inertia, mistrust and cynicism that people feel with conventional economic indicators". (MacGillivray, 1998:82)

¹³² Lawrence (1998) i MacGillivray (1998) op.cit.

Aquest autor parteix de la premissa que no hi ha una aproximació màgica per endegar un procés de construcció d'indicadors basat en la comunitat. Suggereix diverses idees en una seqüència d'etapes a partir de les quals es pot fer més efectiva la participació. Una seqüència que no té per què seguir l'ordre proposat i que es recull en la taula següent:

Taula 16: Etapes en el procés de construcció d'indicadors.

Etapes	Propostes a desenvolupar
Inici	Planificar les diverses etapes del procés. Llistar les persones que haurien de participar. Pensar com es facilitarà la informació. Planificar el temps. Conèixer els recursos necessaris.
Decisió dels temes.	Ajudar la comunitat a pensar sobre els temes objecte de debat i a cercar l'acord sobre aquells que més preocupen i sobre els quals els actors manifesten major interès. Fer que els representants de la comunitat participin (es poden utilitzar diverses tècniques: qüestionaris, entrevistes o grups de treball). Cal negociar els conflictes d'interessos que sorgeixin. Cal incloure tots els membres de la comunitat. Cal assegurar que tothom pot participar en les reunions.
Elecció dels indicadors	Treballar a partir de la llista elaborada de temes comuns. Intentar identificar una o més idees que vinculin indicadors amb cada tema. Un llistat bàsic de criteris ajudarà. Els millors indicadors provocaran sintonia en la comunitat. Algunes vegades els indicadors mostraran moltes controvèrsies i dificultats.
Recollida de les dades	Aprofitar els recursos de la comunitat per recollir informació. Identificar la informació de les fonts oficials.
Comunicar els indicadors.	Transformar la informació disponible en indicadors comprensibles per a la comunitat. Utilitzar mitjans rellevants: premsa, ràdio local, exposicions, publicacions i material escolar.
Posar-se en acció.	Els indicadors són per educar i per actuar: cal captar l'atenció de la gent, fer-los pensar, estimular-los per tal que arribin a acords. Tenir present en totes les etapes a tota la comunitat. Tornar a reiniciar el procés.

Font: MacGillivray, A. (1998) op. cit.

Diverses ciutats a la Gran Bretanya i als Estats Units han endegat processos similars al que s'ha descrit. Un dels casos més il·lustratius és el procés de definició d'indicadors sostenibles que es va desenvolupar a la ciutat de Seattle i que es va endegar l'any 1991. En aquesta ciutat es van constituir diversos fòrums de ciutadans per discutir sobre el significat del concepte de sostenibilitat en el si de la comunitat i per desenvolupar indicadors que permetessin mesurar la situació en què es trobava aquesta localitat.

La principal conclusió de l'experiència de Seattle va ser que més enllà del desenvolupament dels indicadors –durant dos anys van participar en aquest procés tots els interessos de la comunitat i el resultat va ser el consens a l'entorn de 20 indicadors de sostenibilitat- es va arribar a un acord. Un acord en base al qual els membres de la comunitat, i no només els representants governamentals o els experts, van decidir què consideraven important en termes de sostenibilitat i de futur per a la seva ciutat; què era més rellevant en termes de qualitat de vida i quina era la millor manera de mesurar si les coses estaven anant millor o pitjor.

En la taula següent es recullen diverses experiències de selecció d'indicadors de forma participativa dutes a terme a escala local, a partir de l'ús de la tècnica coneguda com a *Community Indicators'* ¹³³.

¹³³ Aquesta tècnica de treball es descriu breument, junt amb d'altres, a New Economics Foundation (1998) *Participation Works! 21 Techniques of community participation for the 21st Century*, Londres: NEF. Per a una visió més completa v. New Economics Foundation (1998) *Communities Count! A step by step guide to Community Indicators*, Londres: NEF. D'altra banda, per conèixer i aprofundir en d'altres tècniques de participació democràtica a escala local v. Local Government Association (1998) *Democratic practice: a guide*, Londres: Local Government Association.

Taula 17: Experiències d'Indicadors comunitaris*.

Comunitat	Tipus de localitat	Població
Bedfordshire	Comtat	540.000
Cardiff	Ciutat	297.000
Fife	Regió (3 comunitats petites)	350.000
Hertfordshire	Comtat	976.000
Jacksonville (EUA)	Ciutat	700.000
Lancashire	Comtat	1.414.000
Leeds	Ciutat	724.500
Leicester	Ciutat	270.000
Longformacus	Poble	243
Mendip	Districte rural	95.000
Merkinch, Inverness	Districte	3.500
Merton	Municipi de Londres	168.000
Middlesbrough	Ciutat	144.000
Oldham	Municipi metropolitana	220.000
Peterborough	Ciutat	153.000
Pilton, Edinburgh	Estat	25.000
Seattle (EUA)	Ciutat	500.000
Srathclyde	Regió	2.290.000

* Totes les experiències assenyalades s'han dut a terme a la Gran Bretanya a excepció dels casos nord-americans de les ciutats de Jacksonville i Seattle que s'especifiquen en la taula.

Font: MacGillivray, A. i Zadek, S. (1996) *Accounting for Change: Indicators for Sustainable Development*. Londres: New Economic Foundation.

El que mostren els treballs de Lawrence i MacGillivray és que les iniciatives dutes a terme s'han demostrat, més enllà d'efectives a l'hora de construir un sistema d'indicadors capaç de mesurar la direcció en la qual se situa la comunitat, com a formes potents de construir el que es coneix com a 'capital social'. Un concepte que evoca qualitats fonamentals referides a l'esperit de comunitat, el compromís i la responsabilitat cívica i a l'enfortiment de la democràcia local.

3.4. Nous rols per als actors principals del procés.

Arribats a aquest punt, convé fer referència als diferents rols que poden jugar els principals actors presents en aquest procés.

Sense ànim exclouent però sí simplificador, es poden identificar tres grups d'actors que participen en el procés de definició de la qualitat de vida i en la selecció d'indicadors.

Un primer grup inclouria els representants de les administracions públiques que posin en marxa el procés i les organitzacions privades –si n'hi ha- que s'hagin de fer càrrec d'administrar el sistema d'informació.

En el segon grup estarien els experts que han de guiar tot el procés de definició del concepte de qualitat de vida i de construcció del sistema d'indicadors per a la seva mesura.

Mentre que en el darrer grup s'inclourien els representants de la comunitat. Tant els membres 'més actius' o més interessats en el procés com ara els càrrecs públics, els candidats polítics, els líders d'opinió, els periodistes, els assessors polítics, la comunitat acadèmica, els representants de diferents grups de pressió, com els representants de tots els col·lectius de la comunitat, la qualitat de vida de la qual, és objecte de debat.

El disseny i selecció del sistema d'indicadors, orientat a facilitar la presa de decisions democràtica, s'hauria de basar en una relació en dues direccions entre el grup d'experts que es fes càrrec de conduir el procés i la comunitat (en la qual s'inclourien els altres dos grups identificats abans).

Interessa, sobretot, destacar quin hauria de ser el rol dels experts en aquest procés per tal com és decisiu per garantir un bon resultat. L'expert ha de tenir

clar que els representants de la comunitat expressaran valors i defensaran interessos en termes polítics. Per tant, fóra convenient iniciar el procés mirant de precisar el concepte de qualitat de vida. Un concepte, que com hem vist en el primer capítol, és complex i té múltiples significats. Aquest treball s'hauria de dur a terme primer de forma individual, per després ser discutit en grup i ser consensuat per tots els participants.

Com indica Lindblom (1990)¹³⁴ la definició de problemes s'ha de basar en una argumentació dialèctica, oberta a tothom, que no es basi en principis abstractes sinó en punts de vista presents en la comunitat. Això suposa la necessitat de compartir la comprensió de les qüestions que són objecte de debat i discussió, encara que sembli difícil fer-ho en temes que poden semblar, a primer cop d'ull, que són exclusivament tècnics o massa polititzats. Així, cal fer un pas més enllà de l'enfocament científic tradicional que presentava les qüestions a debat com només accessibles per als experts, en tant que tenien el coneixement especialitzat.

“Argumentation is the key process through which citizens and policy makers arrive at moral judgements and policy choices. Public discussion mobilizes the knowledge, experience, and interest of many people, while focusing their attention on a limited range of issues. Each participant is encouraged to adjust his view of reality, and even to change his values, as a result of the process of reciprocal persuasion. In this way, discussion can produce results that are beyond the capabilities of authoritarian or technocratic methods of policy-making”.
(Lindblom 1990:2)

En aquest sentit, també és útil recordar les tesis de MacRae (1985)¹³⁵ quan defensa que el procés de definició d'indicadors pot jugar un paper rellevant en la reconciliació de valors particulars en base a valors més generals. Una reconciliació de valors que es pot produir en dos sentits, tant entre grups diversos com entre les nocions de benestar (qualitat de vida) que es defensin individualment. El resultat hauria de ser arribar a nocions compartides entre tots

¹³⁴ Lindblom, C.E. (1990) op. cit.

els actors sobre la definició i mesura de la qualitat de vida. Amb tot cal esmentar que quan un conflicte entre valors s'intenta resoldre a partir de l'entesa en termes d'un valor més general, els indicadors poden ajudar en la seva resolució. Però en el cas que el conflicte es mantingui, els indicadors es poden convertir en la base del conflicte.

D'acord amb el sentit de comunitat que s'utilitza en aquesta aproximació, la metodologia que es proposa hauria de permetre superar una concepció que s'ha estès en el si de les administracions, la del ciutadà-client, per tal de promoure una concepció basada en el ciutadà-membre actiu de la comunitat. En aquest sentit, el rol que hauria de desenvolupar l'expert hauria de ser sensiblement diferent. Caldria superar el posicionament propi de l'expert-outsider que, des d'una pretesa neutralitat, ofereix el seu coneixement a una comunitat-client que facilita els valors en aquest procés, per tal com fóra convenient que l'expert promogués un rol més compromès amb la comunitat i amb el sistema participatiu que proposa, sense que això signifiqués perdre la seva autonomia i els seus valors¹³⁶.

¹³⁵ MacRae, D. (1985) op. cit.

¹³⁶ MacRae, D. (1985) op. cit. posa com a exemple de rol d'expert més compromès amb el procés i el resultat, l'exercit pels economistes en la definició dels indicadors econòmics i en els criteris d'elecció política, com el de maximitzar el PNB. Moltes de les decisions que afecten el sistema d'estadística pública no són governamentals. Molts dels indicadors estadístics, la direcció que ha pres la recollida de dades, l'anàlisi i la seva presentació han estat influïts per decisions dels experts des de les universitats, les fundacions privades i el propi govern. D'altra banda, el moviment dels indicadors socials va representar també una protesta en contra dels valors que transmetien els indicadors econòmics, malgrat que aquest no fos capaç de generar una mesura general alternativa a la del PNB. En aquest sentit, també, és interessant el treball de De Neufville, J. I. (1975) op. cit. en el qual posa exemples de processos d'institucionalització d'indicadors mostrant tant els èxits com els fracassos. Un cas concret exposat és el d'un indicador per mesurar l'atur i un altre per mesurar els preus desenvolupats als Estats Units a partir d'un joc d'influències entre els representants governamentals, les empreses, els sindicats, els experts en estadística i els economistes que va durar anys.

4. A tall de síntesi.

El marc teòric que s'ha presentat en els capítols precedents ha permès de centrar l'objecte d'estudi i d'exposar la perspectiva d'anàlisi des de la qual s'enfocarà la recerca empírica que es durà a terme en una segona fase del treball.

Amb la voluntat de recapitular i d'oferir una síntesi dels aspectes més rellevants que s'han desfilat en l'itinerari teòric, s'identifiquen a continuació les principals dimensions que presenta el procés de definició de qualitat de vida i la selecció d'indicadors per a la seva mesura que, necessàriament, caldrà tenir presents en el treball de camp.

Taula 18: Dimensions del procés de definició i elecció d'indicadors de qualitat de vida.

Dimensions del procés	Característiques del procés
Dimensió política	S'emmarca en la presa de decisió política. Es basa en la participació de representants de la comunitat local. Es objecte de pressió i influència per part dels participants. Es important generar consensos i arribar a acords a l'entorn de la definició i els indicadors proposats.
Dimensió tècnica	Els experts juguen un rol decisiu. Guien el procés i posen en relació tots els actors. Han de ser promotors, orientadors i facilitadors de la presa de decisions. Han d'adoptar un rol políticament compromès amb el mètode participatiu. Han de fer atractiu i divertit el procés per garantir la màxima participació. Han de revisar constantment el sistema proposat de forma participativa. Han de testar els resultats.

Dimensió temporal	<p>Requereix un temps relativament llarg per a arribar a consensos i resultats. Es important no 'fatigar' en excés als participants.</p> <p>Cal treballar per etapes per fer més visible l'assoliment d'objectius, la qual cosa esperona els participants.</p>
Dimensió territorial	<p>Cal circumscriure el procés a una comunitat política determinada que tindrà les seves pròpies necessitats.</p>
Dimensió econòmica	<p>Cal pressupostar el procés i conèixer els costos.</p> <p>Cal també saber quins són els recursos disponibles i qui es fa càrrec de finançar el projecte.</p>

Font: elaboració pròpia.

5. Bibliografía.

AAVV (1998) *Informe España 1997*, Madrid: Fundación Encuentro.

Abrams, M. (1976) *A Review of Subjective Social Indicator Work, 1971-1975*. Londres: Social Science Research Council.

Adriaanse, A. (1993) *Environmental Policy Performance Indicators: a study on the development of indicators for environmental policy in the Netherlands*, The Hague.

Allardt, E. (1973) *About Dimensions of Welfare: An exploratory Analysis of a Comparative Scandinavian Survey*, Helsinki: University of Helsinki.

----- (1975) *Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study*, Research Group for Comparative Sociology. University of Helsinki, Research Report, núm. 9.

----- (1981) "Experiences from the Comparative Scandinavian Study, with a Bibliography of the Project" a *European Journal of Political Research*, núm 9, p.101-11.

----- (1993). "Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research" a Nussbaum, M. i Sen, A. (ed). *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.

Anderson, V. (1991) *Alternative economic indicators*. Londres:Routledge.

Andrews, F.M. i Withey, S.B. (1976) *Social Indicators of Well-Being. Americans' Perceptions of Life Quality*, Nova York: Plenum Press.

Arnstein, S.R. (1971) "A ladder of participation in the USA" a *Journal of the Royal Town Planning Institute*, p.176-182.

Arrow, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, Nova York: Wiley.

Ashford, D. (1986) *The Emergence of the Welfare State*, Oxford: Basil Blackwell.

Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C. (ed.) (1990). *Quality of Life. Perspectives and Policies*, London: Routledge.

Barber, B. (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley; University of California Press.

- (1998) *A Passion for Democracy. American Essays*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Bauer, A. (1966). *Social Indicators*. Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós
- Beetham, D. (1996) *Defining and Measuring Democracy*, Londres: Sage Publications.
- Berlin, I. (1988) *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid: Alianza Editorial.
- Brown, R.E. i Pyers, J.B. (1988) "Putting Teeth into the Efficiency and Effectiveness of Public Services" a *Public Administration Review*, vol. 48, p. 735-742
- Brugué, Q. i Gomà, R. (coords) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Burns, D., Hambleton, R. i Hoggett, P. (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*, Londres: Macmillan Press.
- Campbell, A., Converse, Ph.E. i Rodgers, W.L. (1976) *The Quality of American Life. Perceptions, Evaluations and Satisfactions*, Nova York: Russell Sage Foundation.
- Campo, S. del (1972) *Los indicadores sociales a debate*, Madrid, Euramérica.
- Caplan, Nathan et al. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*, Ann Arbor, Mich.: The Institute for Social Research.
- Car-Hill, R. (1984). "The political choice of social indicators" *Quantity and Quality*, núm. 18, p. 173-91.
- Carmona, J.A. (1977) *Los Indicadores Sociales hoy*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Carr, D.K. i Littman, D. (1990) *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, Arlington, VA: Coopers and Lybrand.
- Carter, N. (1991) "Learning to measure performance: the use of indicators in organizations" a *Public Administration Review*, vol. 69, p. 85-101.

Carter, N., Klein, R. i Day, P. (1991) *How organizations measure success*, London: Routledge.

Casas, F. (1989) *Técnicas de Investigación Social: Los Indicadores Sociales y Psicosociales. Teoría y Práctica*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.

Castles, F. i Mitchell, D. (1992) "Identifying welfare states regime: the links between politics, instruments and outcomes" a *Governance*, vol. 5, núm. 1.

Chambers, R. (1998) "Us and Them: Finding a New Paradigm for Professionals in Sustainable Development" a Warburton, D. (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Chandler, J.A. (1993) *Local government in Liberal democracies*, Londres: Routledge.

Clifford, S. (1998). "Halcyon Days" a Warburton, D. (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Cochrane, A. i Clarke, J. (1993) *Comparing Welfare States*, Londres: Open University.

Cohen, G.A. (1993) "Equality of What? On Welfare, Goods, and Capabilities" a Nussbaum, M. i Sen, A. *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.

Crozier, M. (1996) *La crisi dell'intelligenza. Saggio sull'incapacità delle élites a riformarsi*, Roma: Edizioni Lavoro.

Culyer, A. J. (1990) "Commodities, characteristics of commodities, characteristics of people, utilities, and the quality of life" a Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C. (ed) *Quality of Life. Perspectives and Policies*, London: Routledge.

Dahl, R.A. (1998) *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Dejean, J., Bourassin, V. , i Mortreaux, K. (1998) "Culture de l'Évaluation et Fascination pour les Indicateurs" a *Reveu Politiques et Management Public*. Vol. 16, núm. 2. París: Institut de Management Public.

DeLeon, P. (1992). "The democratization of the policy sciences". *Public Administration Review*, núm. 52, p.125-129.

De Neufville, J. I. (1975). *Social Indicators and Public Policy*, Nova York: Elsevier.

----- (1978) "Validating Policy Indicators" a *Policy Sciences*, núm. 10, p. 171-88.

----- (1984) "Functions of Statistics in State and Local Decision Making" a Alonso, W. i Starr, P (ed) *The Political Economy of Statistics*, Nova York: The Social Science Research Council.

Doyal, L. i Gough, I. (1994). *Una teoría de las necesidades humanas*, Barcelona. Icaria.

Drewnowski, J. (1972) "Social Indicators and Welfare Measurement: remarks on methodology" a Baster, N. (ed) *Measuring Development. The Role and Adequacy of Development Indicators*, Londres: Frank Cass.

Dunn, E. (1974). *Social Information Processing and Statistical Systems-Change and Reform*, Nova York: Willey.

Equip d'Anàlisi Política ICE-UAB (1999). *Definició i anàlisi operacional d'un sistema d'indicadors per a l'avaluació de la qualitat de vida de la infància*, Universitat Autònoma de Barcelona.

Erikson, R. i Uusitalo, H. (1986) "The Scandinavian Approach to Welfare Research" a *International Journal of Sociology*, Vol. 16 núm. 3-4.

Erikson, R. (1993). "Descriptions of Inequality: The Swedish Approach to Welfare Research" a Nussbaum, M. i Sen, A. (ed) *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, València: Edicions Alfons el Magnànim.

Fishkin, J. (1995) *Democracia y deliberación*, Barcelona: Ariel.

FOESSA (1967) *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*, Madrid: Euramérica

Font, J. (1996) "Los Núcleos de Intervención Participativa: Análisis de Tres Experiencias" a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6. Madrid: INAP.

Galtung, J. (1980) "The basic needs approach" a Lederer, K. (ed) *Human Needs*, Cambridge, Mass. Gunn y Hain.

García-Durán, J. i Puig, P. (1980) *La calidad de la vida en España. Hacia un estudio de indicadores sociales*, Madrid: Moneda y Crédito

- Garret, J (1986) "Developing state audit in Britain" a *Public Administration*, vol. 64, p. 421-466.
- Gewirth, A. (1978) *Reason and Morality*, Chicago: University of Chicago Press.
- (1982) *Human Rights*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ginsburg, N. (1992) *Divisions of Welfare*, Londres: Sage.
- Gold, M. (1993) *The Social Dimension*, Londres: Macmillan.
- Gomà, R. (1996) "The social dimension of the European Union: a new type of welfare system?" a *Journal of European Public Policy*, núm. 3, p. 209-30.
- Guba, E.G. i Lincoln, Y.S. (1989) *Fourth generation evaluation*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Gyford, J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils*, Londres: Macmillan.
- Habermas, J. (1970) *Towards a Rational Society*, Boston: Boston Press.
- Hecló, H. i Wildawsky, A. (1981) *The private government of public money*, 2ª ed., London: Macmillan.
- Henkel, M. (1991) "The new 'Evaluative State' a *Public Administration Review*, vol. 69, p.121-136.
- Hirst, L (1994) *Associative Democracy. New forms of economic and social governance*, Cambridge: Polity Press.
- Horn, R.V. (1980) "Social Indicators: Meaning, Methods and Applications". *International Journal of Social Economics*, núm. 8, p. 421-60.
- (1993) *Statistical indicators for the economic and social sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- INE (1975) *España. Panorámica Social 1974*. Madrid: INE
- (1991) *Indicadores Sociales*, Madrid.
- (1997) *Indicadores sociales de España*, Madrid.
- Inglehart, R. (1977) *The silent revolution; changing values and political styles among Western publics*, Princenton: Princenton University Press.

----- (1991) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Johansson, S. (1973) "The Level of Living Survey: a Presentation" *Acta Sociologica*, vol.16, núm. 3.

Jones, C. (ed) (1993) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Londres: Routledge.

King, D. i Stoker, G. (ed) (1996) *Rethinking Local Democracy*, Londres: Macmillan.

Lafontaine, O. i Müller, C. (1998) *No hay que tener miedo a la globalización. Bienestar y trabajo para todos*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Land, K. (1975) "Theories, models and Indicators of Social Change" a *International Social Science Journal*, núm. 27, p. 7-37.

Land, K. (1983) "Social Indicators" a *Annual Review of Sociology*, vol. 9, p.1-26.

Lawrence, J.G. (1998) "Getting the Future That you Want: The role of Sustainability Indicators" a Warburton, D. (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Lindblom, C.E. i Cohen, D. (1979). *Usable Knowledge*, New Haven, Conn.: Yale University Press.

Lindblom, C.E. (1980). *The Policy-Making Process*, 2ª ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

----- (1990) *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand & Shape Society*, Nova York: Yale University Press.

Little, A. (1998) *Post-industrial socialism. Towards a new politics of welfare*, Londres: Routledge.

Local Government Association (1998) *Democratic practice: a guide*, Londres: Local Government Association.

MacGillivray, A. i Zadek, S. (1996) *Accounting for Change: Indicators for Sustainable Development*. Londres: New Economic Foundation.

MacGillivray, A. (1998) "Turning the Sustainability Corner: How to Indicate Right" a Warburton, D. (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

MacRae, D. i Wilde, J. (1979). *Policy Analysis for Public Decisions*, North Scituate, Massachussets. Duxbury.

MacRae, D. (1985) *Policy Indicators. Links between Social Science and Public Debate*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

----- (1986) "Democratic Information Systems: Policy Indicators and Public Statistics" a AAVV. *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, JAI Press, Inc.

Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

Maslow, A. (1954) *Motivation and Personality*, Londres: Harper & Row.

Meadowcroft, J. (1995) *Democratic Planning and the Challenge of Sustainable Development*, Noruega: ProSus.

Megone, C.B. (1990) "The Quality of Life: starting from Aristotle" a Baldwin, S. Godfrey, C. i Propper, C. (ed) *Quality of Life. Perspectives and Policies*, London: Routledge.

Michalos, A.C. (1980) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol I. Foundations, Population and Health)*, Dordrecht: D. Reidel.

----- (1980^a) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol II. Crime, Justice and Politics)*, Dordrecht: D. Reidel.

----- (1981) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol III. Science, Education and Recreation)*, Dordrecht: D. Reidel.

----- (1981^a) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol IV. Environment, Transportation and Housing)*, Dordrecht: D. Reidel.

----- (1982) *North American Social Report. A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974. (Vol V. Economics, Religion and Morality)*, Dordrecht: D. Reidel.

----- (1985) "Multiple Discrepancies Theory (MDT) a *Social Indicators Research*, vol. 16 núm. 4, p.347-413.

Ministerio Portavoz del Gobierno (1994) *Indicadores Sociales y Económicos des España desde 1900 hasta hoy*, Madrid: Ministerio Portavoz del Gobierno.

- Mishra, R. (1989) *The Welfare State in Capitalist Society*, Londres: Harvester.
- MOPU (1979) *Encuesta sobre la calidad de vida en España*, Madrid: Dirección General del Medio Ambiente.
- New Economics Foundation (1998) *Participation Works! 21 Techniques of community participation for the 21st Century*, Londres: NEF.
- (1998) *Communities Count! A step by step guide to Community Indicators*, Londres: NEF.
- NNUU (1973) *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, Nova York: UN Secretariat.
- (1975) *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, Nova York: Department of Economic and Social Affairs.
- Nuvolati, G. (1997) "Uno specifico settore di applicazione degli indicatori sociali: la qualità della vita" a Zajczyk, F. *Il mondo degli indicatori sociali. Una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Roma: La nuova Italia Scientifica.
- OCDE (1973) *Liste des préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l'OCDE*, Paris.
- (1974) *Eléments subjectifs du bien-être*, Paris.
- (1976) *Mesure du Bien-être Social. Progrès Accomplis dans l'Elaboration des Indicateurs Sociaux*, Paris.
- (1978) *Urban environmental indicators*, Paris.
- (1982) *La liste OCDE des Indicateurs Sociaux.*, Paris: OCDE.
- (1986) *Les conditions de vie dans les pays de l'OCDE. Recueil d'Indicateurs Sociaux*, Paris.
- Offe, C. (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.
- O'Riordan, T. (1998) "Civic Science and the Sustainability Transition" a Warburton (ed) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd
- Osborne, D. i Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*, Lexington, MA: Addison-Wesley.
- Parry, G., Moyser, G. I Day, N. (1992) *Public Participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pena Trapero, J.B. (1977) *Problemas de medición del bienestar y conceptos afines (Una aplicación al caso español)*, Madrid: INE.

Pierson, C. (1991) *Beyond the Welfare State?*, Cambridge: Polity Press.

Pierson, P. (1998) "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity" a *Journal of European Public Policy*, núm. 5, p. 539-60.

Plant, R., Lesser, H. i Taylor-Gooby, P. (1980) *Political Philosophy and Social Welfare*, Londres: Routledge.

Pollit, C. (1988) "Bringing consumers into performance measurement: concepts, consequences and constraints" a *Policy and Politics*, vol. 16, p. 77-87.

----- (1990) "Performance indicators, Root and Branch" a Cave, M., Kogan, M. i Smith, R. (ed) *Output and performance measurement in government: the state of the art*, London: Jessika Kingsley.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Clarendon Press: Oxford.

Rowlands, I. (1993) "Trading in Government Information" a *Policy Studies*, vol.14, núm. 1, p. 45-51.

Ruffolo, G. (1990) *La Qualità Sociale. Le vie dello sviluppo*, Roma: Editori Laterza.

Sabatier, P. i Jenkins-Smith, H.C. (1988) "Symposium Introduction" a *Policy Sciences*, núm. 21, p. 123-127.

Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Londres: Macmillan.

Sen, A. (1976) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, núm. 44.

----- (1978). "Ethical Measurement of Inequality: Some Difficulties" a Krelle, W. I Shorrocks, A.F. (ed). *Personal Income Distribution*, North-Holland. Amsterdam

----- (1979) "Issues in the Measurement of Poverty", *Scandinavian Journal of Economics*, núm. 81.

----- (1980) "Equality of what?" in McMurrin, S. (ed) *The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press.

- (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Blackwell.
- (1983) "Poor, relatively speaking" a *Oxford Economic Papers*, núm. 35.
- (1987) "The Standard of Living" a McMurrin, S. *Tanner Lectures on Human Values*, vol. VII. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1991) "The nature of Inequality" a Arrow, K.J. (ed) *Issues in Contemporary Economics: Markets and Welfare*, Londres: Macmillan.
- (1993) "Capability and well-being" a Nussbaum, M. i Sen, A. (ed) *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.
- Setién, M. L. (1993) *Indicadores sociales de calidad de vida. Un sistema de medición aplicado al País Vasco*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Simrell, C., Feltey, K.M. i O'Neills, B, (1998) "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration " a *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 4, p. 317-326
- Smith, P. (1995) "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector" a *International Journal of Public Administration*, núm. 18, p.277-310.
- Solomon et alt (1980) "Unesco's policy-relevant Quality of Life research program" a Szalai, A. i Andrews. F.M. (ed) *The Quality of Life. Comparative Studies*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications.
- Sorensen, E. (1997) "Democracy and empowerment" a *Public Administration Review*, vol. 75, p. 553-567.
- Stewart, J. (1996) "Innovation in Democratic Practice in Local Government" a *Policy and Politics*, vol. 24, núm. 1.
- Stewart, J. i Stoker, G. (1995) *Local Government in the 1990s*, Londres: Macmillan.
- Stoker, G. (1991) *The Politics of Local Government*, Londres: Macmillan.
- Subirats, J. (1996) "Democracia: participación y eficiencia" a *Gestión y Anàlisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, p. 35-44.
- Szalai, A. (1980) "The meaning of Comparative Research on the Quality of Life" a Szalai, A. i Andrews, F.M. (ed) *The Quality of Life. Comparative Studies*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

Szalai, A. i Andrews, F.M. (ed) (1980) *The Quality of Life. Comparative Studies*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications

Unesco (1974) "Les indicateurs sociaux: problèmes de définition et de sélection" a *Rapports et Documents de Sciences Sociales*, núm. 30.

----- (1976) *The use of Socio-economic Indicators in Development Planning*, París.

----- (1979) "Les indicateurs du changement économique et social et leurs applications" a *Rapports et Documents de Sciences Sociales*, núm. 37.

----- (1979^a) "Indicateurs de la qualité de l'environnement et de la qualité de la vie" a *Rapports et Documents de Sciences Sociales*, núm. 38).

Unrisd (1970) *Studies in the Measurement of Level of Living and Welfare*, Ginebra.

US Department of Health, Education and Welfare (1969) *Toward a Social Report*, Washington, D.G.

Verwayen, H. (1980) "The Specification and Measurement of the Quality of Life in OECD Countries" a Szalai, A.. i Andrews, F.M. (ed) *The Quality of Life. Comparative Studies*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications

Webber, D. (1992) "The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process" a Dunn, W.N. i Mae, R. (ed) *Policy Studies Review Annual*, vol. 10, p. 383-417.

WCED (1987) *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press).

Weiss, C. (1978) "Improving the Linkage Between Research and Public Policy" a Lynn, L. Jr. *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington, D.C.: National Academy Press.

----- (1979) "The Many Meanings of Research Utilization" a *Public Administration Review*, vol. 39, p. 426-431.

----- (1986) "Research and Policy Making: A limited Partnership" a Keller, F. (ed.) *The Use and Abuse of Social Science*, London: Sage.

Warburton, D. (ed) (1998) *Community and Sustainable Development. Participation in the Future*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Wiggins, D. (1985) "Claims of need" a Honderich, T. (ed) *Morality and Objectivity*, Londres: Routledge.

Zajczyk, F. (1997) *Il mondo degli indicatori sociali. Una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Roma: La nuova Italia Scientifica.

Zapf, W. (1975) "Les systèmes d'indicateurs sociaux: approches et problèmes" a *Reveu Internationale des Sciences Sociales*. vol. 27, núm. 3, p. 507-529.

----- (1980) "The SPES Social Indicators System in Comparative Perspective" a Szalai, A. i Andrews, F.M. (ed) *The Quality of Life. Comparative Studies*, Beverly Hills, Calif: Sage Publications

----- (1987) "German Social Report. Living Conditions and Subjective Well-being. 1978-1984" a *Social Indicators Research*, vol. 19 núm. 1, p. 5-171.